

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).

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

IDRC - CRDI

150 Kent Street

Telf: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

info@idrc.ca

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.

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

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

PARTE 2.

SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA

EN LAS ZONAS FRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA

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

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

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

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

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

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

En el límite de la vida: “la violencia fronteriza”¹

Fernando Carrión M.²

*A mi padre, quién me enseñó que
en el límite de la vida todavía se puede soñar.*

Introducción.

El proceso de globalización parece disolver las fronteras tradicionales de los Estados nacionales, debido a la Reforma de las instituciones, a la apertura de los mercados y a la revolución científico-tecnológica en el ámbito de las comunicaciones que se viven a escala planetaria. Sin embargo, no se trata del fin de los límites nacionales sino de la transformación de los mismos, cuestión que hace pensar en la existencia de nuevos rasgos de las fronteras, tal como afirma Marc Augé (2007: 22): “*Las fronteras nunca llegan a borrar-se, sino que vuelven a trazarse*”³. Lo que sucede es que la globalización termina por confrontar las heterogeneidades, en todas sus expresiones y, al hacerlo, no diluye las diferencias sino que las traza de manera diferente.

- 1 El presente trabajo es una primera aproximación que nace de la investigación “Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana” auspiciada por el IDRC del Canadá y tiene por objetivo analizar las condiciones del sistema de gobernanza de la seguridad en las provincias de la Frontera Norte Ecuatoriana a partir de los niveles de conflictividad y violencia.
- 2 Profesor-Investigador de FLACSO-Ecuador, Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, OLACCHI, Editorialista Diario HOY. (fcarrion@flacso.org.ec)
- 3 En la química existe el axioma: “Nada se crea, nada se destruye, todo se transforma”, que perfectamente puede ser aplicado a esta mutación de la lógica de la frontera.

La frontera es un fenómeno histórico cambiante que en la actualidad vive la redefinición de las funciones tradicionales de enlace o división entre distintos Estados nacionales, a la manera de puntos de encuentro y separación de realidades estatales distintas, hacia su conversión en puertos o plataformas extendidas de proyección internacional. En este contexto de transformación, y desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, el comercio legal e ilegal experimenta su más importante innovación: la internacionalización a gran escala, cuestión que encuentra en las nuevas funciones de las fronteras un terreno fértil para su crecimiento y desarrollo.

En América Latina esta gran transformación toma forma con el proceso de conformación de una economía particular (economía fronteriza), una masa de atracción de importantes flujos poblacionales (migración) y un desarrollo de una violencia específica (violencia fronteriza)⁴.

Tal situación genera un cambio en la localización espacial de la violencia en Latinoamérica: de una predominantemente urbana hacia otra que empieza a desplegarse hacia los bordes y contornos de los Estados nacionales. Esto permite afirmar que hay una concentración predominante de la violencia en dos entidades territoriales: las ciudades y las fronteras, aunque con algunas diferencias cuantitativas y cualitativas. Así, por ejemplo, mientras la primera tiene una mayor concentración de la violencia en términos absolutos y es altamente visible, porque cerca del 80% de la población vive en las ciudades, la segunda es superior en términos relativos (tasas) aunque es opaca o invisible, porque los medios de comunicación no las cubren y porque las políticas públicas generalmente las ignoran⁵. De todas maneras, en muchos casos no se puede desconocer que dentro de las fronteras existen ciudades, las cuales concentran simultáneamente las violencias de base urbana y las de contenido fronterizo. Cabe concluir, entonces, que no son excluyentes⁶.

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 Esta distinción de la violencia en términos territoriales, entre urbana y fronteriza, se la hace sólo como un recurso metodológico para mostrar las diferencias conceptuales existentes entre la una y la otra. Mucho más si en las líneas de frontera existen ciudades, como es el caso de Centro América donde en seis países hay un poco menos de 10 millones de personas que viven en ciudades fronterizas.

6 Por ejemplo en la frontera mexicana con los Estados Unidos existen 8 ciudades que tienen una población superior a los 8 millones de habitantes.

Es más, se puede afirmar que el poder central ubicado en la capital de un país determina la cualidad de existencia del fenómeno de la violencia distante, porque el lugar donde se produce debe ser reconocido socialmente por fuera de su propia cotidianidad: éste es el caso de la violencia fronteriza cuya dimensión real es invisible, subvalorada o menospreciada por el centro y sus políticas de comunicación y gobierno. De allí que se pueda afirmar que éste es otro de los elementos distorsionantes que introducen los Estados centralistas en nuestros países, porque además, expresa un juego a dos niveles: una relativa preeminencia en las relaciones diplomáticas y la defensa de la soberanía territorial que esconde los conflictos socio-económicos propios de la frontera.

Por eso, se reprisa considerablemente el fenómeno hasta que llega un momento en que su magnitud es tal que termina por imponerse de manera autónoma como problema, incluso por encima de estas condiciones estructurales. Y esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en las fronteras de México con los Estados Unidos (caso feminicidios en Ciudad Juárez) o de Ecuador con Colombia (caso sicariato y secuestro). Así, la realidad de la violencia es tan evidente que es imposible no reconocerla, incluso por los ribetes internacionales que alcanzan los hechos delictivos y por la nueva función de las fronteras.

Pero no sólo que se reprisa sino que también se estigmatiza y se construye un “chivo expiatorio”⁷. En Ecuador, existe la percepción generalizada de que la frontera norte es una zona altamente violenta, producto de la contaminación del conflicto militar y de la alta delincuencia que vive Colombia; es decir, que la violencia viene de afuera y que no es ecuatoriana. Es más notoria esta noción cuando aparecen olas delincuenciales en Quito o Guayaquil, que disparan inmediatamente la atención de los medios de comunicación y de los voceros gubernamentales para explicar el hecho con el argumento de las violencias existentes en el país vecino y de la frontera como puerta de entrada. De allí, la necesidad de plantear la construcción de un dique en el cordón fronterizo que impida la internación de la violencia hacia el resto del país. En otras palabras, existe un des-

7 “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).

conocimiento de la realidad profunda. Esto, a su vez, incita los prejuicios, la construcción de estigmas y el desarrollo de políticas ajenas a la realidad. Se podría decir, incluso, que se enfrentan los problemas de seguridad ciudadana como si fueran de seguridad nacional o los flujos migratorios mediante propuestas xenófobas.

Por eso es necesario posicionar la problemática en las agendas públicas (léase medios) y políticas (léase partidos e instituciones), con la finalidad de, por un lado, conocer la realidad de la vida cotidiana de la población fronteriza para definir certeras políticas públicas y, por otro lado, reducir las distancias que existen entre las percepciones y los proyectos desarrollados desde las capitales (centralidad) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias). En otras palabras, si bien las fronteras son un tema tradicionalmente abordado desde el ámbito nacional, no es posible soslayar las demandas locales y las dinámicas transfronterizas.

Estas distancias han conducido a la existencia de cinco problemas en la zona que deben dilucidarse: primero, las políticas que priman son de seguridad nacional (soberanía nacional) y escasamente de seguridad ciudadana (convivencia); segundo, los medios de comunicación invisibilizan o estigmatizan la realidad de 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, el surgimiento de una economía de frontera que tiende a ser invasiva en espacios cada vez más distantes y discontinuos, así como en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales de la población.

Pero además es necesario considerar que hay una marcada diferencia entre las violencias de la frontera con las del resto de un país, bajo dos expresiones: por un lado, que existe una violencia particular en la frontera (violencia fronteriza) distinta a las otras que existen en el resto del país y por otro, que adicionalmente hay una distinción de las violencias en cada uno los lados de una misma frontera, como también al interior del cordón fronterizo de un mismo lado de la frontera⁸; esto porque la violencia es histórica, plural y heterogénea.

8 La Frontera ecuatoriana con Colombia es muy ilustrativa, no solo por los tipos de sistemas de violencias existentes (cualitativo) sino también por la magnitud (cuantitativo): el Carchi en el

Este elemento diferenciador de las violencias es un componente fundamental a la hora de la comprensión de la violencia fronteriza, porque en cada uno de los espacios fronterizos existe la *complementariedad* entre el uno y el otro lado. Eso quiere decir que las diferencias se encuentran bajo dos lógicas imbricadas: la *lógica del imán*, que atrae las diferencias como un factor de beneficio para las actividades delictivas⁹, es decir, de la integración, y la *lógica del espejo*, que funciona para las acciones lícitas y de seguridad, es decir de separación.

Esta doble lógica puede conducir a la paradoja social de que el delito integra, mientras la legalidad divide y fragmenta. Esta consideración no es percibida porque en el análisis y en las políticas que se diseñan en cada lado de la frontera no existe una lógica mutua, porque cada uno se ve a sí mismo en oposición al otro y no bajo una dinámica relacional. En otras palabras, las violencias fronterizas se desarrollan mediante la complementariedad de las diferencias, en un proceso que podría establecerse así: la lógica del espejo esconde la relación (autoreferida), la lógica del imán atrae al delito (integración) y el poder central distante invisibiliza la realidad (cualidad de existencia).

Adicionalmente es correcto afirmar que simultáneamente al cambio en la función de las fronteras, también existe una gran transformación del conjunto de las violencias –en términos cuantitativos y cualitativos– siendo quizás el elemento más importante la mutación de la *violencia tradicional* a la *violencia moderna*¹⁰. Estas conversiones se expresan, por un lado, en el *tiempo*, porque la violencia es un fenómeno histórico que

año 2008 tiene una tasa de 11.9 homicidios por cien mil habitantes que es inferior al promedio nacional (18), y a las tasas de Esmeraldas (56) y Sucumbios (40.3); lo cual tiene explicación en la relación transfronteriza y en las condiciones particulares de la provincia

9 La lógica del imán quiere decir que los polos opuestos se atraen, mientras los similares se repelen.

10 “En la hora actual se observa la aparición de una violencia “moderna” que supera y coexiste con la “tradicional”. La *violencia tradicional* es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, cultura lúdica) o de una estrategia de sobrevivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. Y la *violencia moderna* es aquella que tiene una predisposición explícita para cometer un acto violento, lo cual le lleva a construir una organización explícita (división del trabajo), contar con amplios recursos, con un manejo basado en un criterio empresarial, con la presencia de tecnología avanzada, con la aparición de nuevos actores, con la transnacionalización de sus acciones y con la infiltración al sistema social-político” (Carrión. 2009: 11).

muestra que la de ayer fue distinta a la de hoy, en tanto las fronteras han cambiado su funcionalidad y los Estados que se encuentran se diferencian sustancialmente en las políticas para procesar las conflictividades. Y, por otro, en el *espacio*, en tanto existe un itinerario y movilidad de la violencia que muestra una tendencia a enrumbarse hacia los bordes fronterizos de los Estados nacionales.

Por eso, con este trabajo se trata de alertar sobre este fenómeno invisible, tratando de posicionarlo en el debate académico y en la formulación de políticas públicas; con la finalidad de conocer el sufrimiento de la población fronteriza en la vida cotidiana –la violencia objetiva y subjetiva–, el auge que existe de la economía de frontera que produce, a su vez, una masa gravitatoria con mayor atracción de población (migración) y los tipos de políticas que se implementan a partir de los distintos grupos sociales y políticos constituidos.

Para este ejercicio académico se realiza el estudio de la frontera norte del Ecuador, colindante con Colombia, en tanto es una región que muestra claramente algunas de las hipótesis planteadas y que da luces importantes para el conocimiento del fenómeno de la violencia en su conjunto. El artículo es justamente parte de la investigación “La gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana”, que se realiza gracias al auspicio del IDRC del Canadá.

Aspectos Metodológicos.

Algunas definiciones claves.

La *frontera* se considera un concepto útil para entender el sentido de la diversidad y, por tanto, de la unidad. La *Torre de Babel* es el gran símbolo de la diversidad fronteriza por lengua, pero también es la gran expresión de la integración: sólo en ese espacio hubo la posibilidad de concentrar semejante densidad de heterogeneidad.

El concepto de frontera con el que operamos no es de límite o de muro que separa, sino el de un espacio continuo de alteridad, a la manera del encuentro de universos simbólicos diferentes y desiguales¹¹; que pri-

mero deben ser explorados, estudiados y luego flanqueados e integrados. En esa perspectiva, la frontera no puede ser vista como una barrera que divide a los diferentes, sino como un lugar de presencia del otro-distinto donde pueden unirse y encontrarse. De allí que el concepto que utilizaremos, porque describe más claramente la realidad, es de *región transfronteriza*, en tanto sólo puede entenderse en su lógica relacional y vinculante, porque es allí donde se entiende su dinámica “trans”¹² y porque no se refiere sólo al llamado cordón fronterizo, sino a un espacio distante, discontinuo y disperso que lo supera y contiene gracias a los flujos económicos hoy prevalecientes.

La lógica relacional transfronteriza se define por la articulación de los bordes que se demarcan a través de una línea imaginaria que divide a dos o más Estados; pero –como característica central– esta división “artificial” lleva a la paradoja de que las partes se encuentran como un todo, gracias a las dinámicas complementarias que tiene cada lado en relación al otro. Es decir, que *la frontera es un espacio continuo de articulación* entre los lados definidos por la presencia de cada Estado.

Es justamente en ese encuentro de realidades distintas y asimétricas que se desarrolla un conjunto de fenómenos sociales, económicos y políticos que tienden a configurar violencias e ilegalidades particulares, distintas a las otras que se producen en otros escenarios y que tienen otras lógicas: por ejemplo, la *violencia urbana* que nace de la concentración espacial de las heterogeneidades sociales propias de la ciudad (Carrión, Fernando, 2008); la *violencia común* en el sentido que se produce en un “lugar común” (espacio público), que es generalizada o predatoria y que erosiona el sentido de ciudadanía (derechos y deberes); la *violencia de género* que se desarrolla por las asimetrías de poder en la relación de los sexos; la *violencia de los estadios* que tiene que ver con las expresiones de disputa de los universos simbólicos vinculados con la práctica del fútbol; y la *violencia juvenil* proveniente de las relaciones entre las diferencias existentes entre los grupos etarios, entre otras.

11 “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)

12 Según el Diccionario de la RAE *trans* significa: “al otro lado”, “a través de”.

En ese contexto de pluralidad de las violencias existe una típicamente fronteriza, que nace de las ventajas comparativas de una complementariedad asimétrica que se expresa bajo tres formas: primero, los parámetros de lo que allá es legal acá puede ser ilegal o viceversa; segundo, en cuanto existen dos economías que se rigen de manera diferente, por ejemplo, en política monetaria¹³; y tercero, las políticas de seguridad en un lado de la frontera son más severas que en el otro¹⁴. En otras palabras, la violencia fronteriza nace y saca provecho de las asimetrías, y de las inequidades binacionales e internacionales, al exacerbar e integrar las diferencias, porque allí reside su condición de existencia para beneficiarse de las mismas.

En definitiva, la violencia es plural y no viene de causas genéricas y mucho menos de una superabundancia causal (etiología). La violencia no se origina en factores ni atributos, sino en relaciones sociales históricamente determinadas. Por eso, la violencia es relacional, histórica y plural, inscrita en un Estado en particular. ¿Qué quiere decir esta afirmación?

Hay que partir señalando que la violencia es una expresión singular de ciertas relaciones sociales de conflicto, que cambian según los contextos en los que se inscriben y que no hay una sino varias violencias. En ese sentido, cuando se estudia la violencia *en la frontera*, hay que hacer la distinción con la violencia *de la frontera*, porque hay algunos elementos que son claves iniciales para comprenderla como violencia específica:

El primero: así como hay una 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 puede existir, como de hecho así ocurre, una *violencia fronteriza*,¹⁵ que es distinta a las otras por las características y las dinámicas únicas que

13 La modificación de la paridad monetaria en un país produce un encarecimiento o abaratamiento de las exportaciones o importaciones de un país en relación al otro, produciendo el contrabando o el comercio ilícito.

14 El delito de secuestro en Colombia se persigue con instrumentos legales, policiales y penales 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 respecto a Colombia.

15 Como ejemplos de violencias particulares se podrían señalar, entre otras: la urbana, la religiosa y la infantil, entre otras múltiples. La violencia fronteriza en estricto sentido debería llamarse transfronteriza, porque allí reside su dinámica y lógica.

tiene, surgidas de la complementariedad de una realidad dual –asimétrica y diversa– proveniente del cruce de una línea imaginaria que define la existencia de Estados nacionales distintos aunque complementarios.

El segundo: que esta violencia particular debe entenderse a partir de una lógica *transfronteriza* (relacional), que tiene enlaces que van más allá del ámbito territorial llamado cordón fronterizo, propio de uno de los lados de la línea divisoria. También *histórica*, porque se caracteriza por los cambios coyunturales y estructurales que se generan en las violencias, vinculados a las condiciones de cada uno de los Estados colindantes, produciendo las asimetrías políticas, económicas o legales del uno con respecto del otro. Las violencias cambian históricamente, pero también se incrementan o disminuyen. La violencia que había hace una década era distinta a la que existe en la actualidad. Y adicionalmente a la dinámica *estatal* que define legalmente cuales violencias adquieren la condición de delito y, por lo tanto, las que deben perseguirse por medio de políticas de seguridad (por ejemplo, las penas).

En otras palabras, que las violencias y más específicamente los delitos provienen de su relación con un Estado en particular y, por lo tanto, también la seguridad ciudadana; porque lo uno (la violencia) y otro (la seguridad) tienen una relación dialéctica con determinaciones recíprocas. Este doble fenómeno, por un lado, la definición del delito (violencia) y la relación entre delito y pena (seguridad) se perciben de manera evidente en la violencia fronteriza, por las relaciones que existen. Es que la violencia que se produce en una región transfronteriza debe ser entendida también desde su reverso: la seguridad y la protección¹⁶; porque lo que para un lado puede ser delito para el otro lado de la frontera quizás 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 inducir a la violencia. Es decir, la seguridad ciudadana es relativa porque puede ubicarse antes de la violencia y no porque sea preventiva sino porque puede convertirse en un elemento productor de

16 “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).

ella. Una política de seguridad ciudadana de un país puede producir hechos de violencia en el otro; lo cual lleva a concebir la seguridad ciudadana como una definición relativa; tal cual son las violencias¹⁷.

Esta distinción es sumamente importante porque, por ejemplo, en los esquemas de cooperación internacional se cuelean políticas de seguridad nacional de los países donantes como si fueran de seguridad ciudadana en los países receptores y también existen políticas de seguridad amparadas en las guerras preventivas de Bush (Iraq) o en las guerras necesarias de Obama (Afganistan).

Pero también hay políticas, principalmente económicas, que se amparan en la extraterritorialidad del dinero, para el lavado o el delito de cuello blanco (paraísos financieros). Nos referimos concretamente a la figura económica del *offshore*, que no es otra cosa que las actividades de ciertas firmas privadas que deciden instalarse en determinados países que ofrecen mejores condiciones de competitividad en cuanto costos en mano de obra (maquilas), bajas conquistas laborales (flexibilidad laboral), nula regulación estatal (desregulación), beneficios fiscales (impuestos), entre otros apoyos para las empresas y las personas, que en estos lugares son lícitos y en otros territorios ilegales.

De allí la importancia de introducir el debate de la relación interno/externo en los temas de la definición de las violencias como de la seguridad ciudadana; más aún si la definición de una violencia como delito se la hace en el marco de un Estado específico mediante un pacto social. Lo mismo respecto de la seguridad ciudadana, que es la expresión de los derechos ciudadanos que un Estado define para garantizar su protección; es decir, del derecho que tiene la ciudadanía para el ejercicio de las libertades públicas, colectivas e individuales¹⁸. Si hay dos Estados que se encuentran en una frontera y cada uno de ellos genera garantías distintas ¿qué es lo que ocurre? Pues que un delito en un lado de la frontera puede que no

17 Por ejemplo, el Plan de Seguridad Democrática impulsado por el presidente colombiano Alvaro Uribe contempla la “extraterritorialidad” de sus acciones.

18 “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).

lo sea en el otro lado. Desde esta asimetría justamente se construye la violencia fronteriza gracias a que los violentos sacan provecho de la diferencia (integración) y los agentes del orden tienen limitaciones para ejercer sus políticas de control.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que las asimetrías no son otra cosa que las expresiones de las diferencias existentes entre los Estados, donde uno es más fuerte que el otro; pudiendo suceder, como de hecho así ocurre, la imposición del primero sobre el segundo a través de distintas formas de persecución de los delitos en los territorios que le son ajenos (políticas de seguridad), sea porque allí no se los define como tales, no son tan importantes o no se los combate. De allí, la necesidad y la importancia de entender la lógica que encarna la reivindicación de la *soberanía del delito* (Carrión, 2009), de tal manera que se persigan las violencias de mayor connotación social y no aquellas demandadas desde el exterior.

En este contexto, ¿qué significa seguridad ciudadana? No hay que olvidar que este concepto hace referencias a los derechos de la ciudadanía frente a un Estado que opera como garante. Si lo que en un lado es ilegal y en el otro no, ¿cómo opera el tema penal? Por lo pronto se puede afirmar que violencia es distinta a ilegalidad, siendo esta segunda resultado de un pacto social en el marco de un Estado de derecho particular, que la regula y, por lo tanto, la persona que ha incurrido en delito está sujeta al castigo penal. Estas interrogantes deben llevar a comprender y a discutir la relación violencia y seguridad ciudadana en relación con el Estado.

La violencia fronteriza como caso.

Si una frontera se define a partir de la relación con dos o más Estados, ¿Qué ocurre con otras fronteras donde están presentes otros tantos Estados? ¿Una frontera es igual a otra? Hay que partir señalando que si bien cada frontera tiene particularidades propias, también es cierto que todas las fronteras tienen características que son comunes, las cuales le otorgan la condición y cualidad de existencia. Esto hace que cada frontera sea a la vez un caso especial, expresión del universo, y también una síntesis de las lógicas generales en las cuales se asientan.

¿La violencia fronteriza es igual en todas las fronteras? No, porque nacen de las relaciones entre Estados distintos y porque tienen dinámicas cambiantes, aunque no se puede negar que existen constantes generales en todas ellas. Así, por ejemplo, la existencia de asimetrías generan complementariedades que producen ventajas comparativas para el crimen (que integran) y desventajas para las políticas de seguridad (que separan), entre otras.

Como la *violencia fronteriza* tiene una lógica particular (es una violencia específica) y general (a todas las fronteras) podemos encontrar que el estudio de una frontera puede aportar no sólo al conocimiento de las violencias fronterizas sino también a todas las violencias; como también puede contribuir su anverso: la seguridad en sus distintas formas: nacional, pública y ciudadana.

Si miramos el Cuadro 1, sobre Tasas de Homicidios en las fronteras Latinoamericanas, se puede observar algunas cuestiones interesantes y ciertas constantes globales a las regiones fronterizas de América Latina. Por ejemplo y en primerísimo lugar, que las tres fronteras más violentas de la región son, en el siguiente orden: la de México con Estados Unidos con 74, la de Colombia con Venezuela con 68 y la de Honduras con Guatemala con 65 homicidios.

También se debe remarcar que los promedios nacionales de las tasas de homicidios son, en muchos casos, más bajos que los de las fronteras de sus países. Así, por ejemplo, México tuvo en el año 2008 una tasa nacional promedio de 26 homicidios por cien mil habitantes, pero en su frontera con Estados Unidos llegó a la escalofriante cifra de 74 y con Belice a 48 homicidios.

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

Cuadro 1: Tasas de homicidio en las fronteras latinoamericanas				
País	Tasa de homicidios a nivel nacional		Fronteras	Promedio tasas de homicidios en fronteras
	Año	Tasa		
México (1)	2008	26	México-Estados Unidos	74
			México-Guatemala	23
			México-Bélice	48
Honduras (2)	2008	58	Honduras-Nicaragua	25
			Honduras-Guatemala	65
			Honduras-El Salvador	30
Venezuela (3)	2008	52	Venezuela-Colombia	34
			Venezuela-Brasil	40
			Venezuela-Guyana	24
Colombia (4)	2008	34	Colombia-Venezuela	68
			Colombia-Panamá	32
			Colombia-Ecuador	25
			Colombia-Brasil	51
			Colombia-Perú	22
Ecuador (5)	2008	19	Ecuador-Colombia	35
			Ecuador-Perú	9
Argentina (6)	2007	15	Argentina-Chile	15
			Argentina-Bolivia	15
			Argentina-Paraguay	18
			Argentina-Brasil	18
			Argentina-Uruguay	19
Chile (7)	2007	8	Chile-Perú	6
			Chile-Argentina	8
			Chile-Bolivia	7

Fuentes:

(1) Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO <http://www.consejociudadanodf.org.mx/documentos.phpy>
Consejo Ciudadano para la Seguridad <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp>Pública CCSP México

(2) Policía Preventiva/Observatorio de la Violencia <https://www.unah.edu.hk/uploaded/content/category/926831121.pdf>

(3) Centro para la Paz UCV. Centro de Estudios Sociales Derechos Humanos, Democracia e Inclusión (CES) CIFRAS DE CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA EN VENEZUELA 2008 parcial 2009

(4) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=60

(5) Espín, Johanna, Investigadora Programa Estudios de la Ciudad FLACSO-Ecuador. Datos obtenidos de la Policía Judicial.

(6) Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH. http://www2.jus.gov.ar/politicacriminal/Formosa2007_homi.pdf

(7) Elaboración: Fundación Paz Ciudadana. Datos obtenidos del Ministerio Público. Anuario de Estadísticas Criminales 2008 <http://www.pazciudadana.cl/pubs.php?show=CAT&idCat=12>
Elaboración: Diana Mejía M. Programa Estudios de la Ciudad FLACSO-Ecuador.

En el extremo sur del continente tenemos a Argentina con un promedio de 14 homicidios a nivel nacional. Este país tiene en sus cinco fronteras binacionales tasas de homicidios superiores al promedio del país; siendo la frontera con Uruguay la que más llama la atención por ser la más alta de todas (19) y porque le da la cara a un país con promedios históricos muy por debajo del promedio de la región. Frente a Chile y Bolivia tienen la misma tasa de 15 homicidios.

Es necesario resaltar que el promedio nacional de las tasas de homicidios de las fronteras colombianas está por encima del promedio general de América Latina¹⁹, con excepción de la frontera con Perú, que también está por debajo del promedio nacional de Colombia. Las tasas de las fronteras con Venezuela y con Brasil son extremadamente altas, sólo comparables con las tasas de homicidios de la frontera de México con los Estados Unidos, que es la más alta de toda la región (74). Mientras las tasas de homicidios con Ecuador y Perú son más bajas respecto al promedio de América Latina y al promedio nacional colombiano.

Sin embargo, si se observa la misma información pero desde el “otro lado” del límite fronterizo, la situación es distinta: Venezuela tiene una tasa de 34 homicidios por cien mil habitantes que viene a ser la mitad de la tasa que ocurre al lado colombiano de la frontera. Y en el caso de la frontera del lado ecuatoriano la tasa es de 34, que representa el doble del promedio de la tasa nacional de Ecuador y 10 puntos más alta que la del lado colombiano.

No hay ninguna frontera que tenga en los dos lados una tasa igual o parecida, siempre hay un lado que tiene una tasa mayor a la que existe en el otro. De aquí, se puede plantear una constante general típica de la violencia fronteriza: la complementariedad de las fronteras hace que el lado menos “desarrollado” sea el más violento por las asimetrías existentes.

Las fronteras de Colombia con Venezuela (68), Panamá (32), Brasil (51), Ecuador (25) y Perú (22) son altamente conflictivas y heterogéneas; así como también son los límites correspondientes a todos los países centroamericanos.

19 “En 1980, el promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes era de 12.5 al año. En 2006 fue de 25.1, lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo” (Kliksberg, 2008: 5).

Si nos atenemos a estos datos de homicidios, se pueden extraer algunas conclusiones interesantes: las violencias se están desplazando hacia las regiones fronterizas, al extremo de que en la actualidad los promedios de las tasas de homicidios en estos lugares son en algunos casos más altas que los promedios nacionales. En este contexto las fronteras más violentas del continente son las de México con Estados Unidos, de Honduras con Guatemala y de Colombia con Venezuela.

La frontera México-Estados Unidos tiene algunas particularidades que le dotan de especificidad y generalidad, lo cual permite encontrar explicaciones al conjunto de estos fenómenos. Por ejemplo, existe una tremenda asimetría económica, cultural, social, legal y política entre los dos países. Adicionalmente, es factible aseverar que no se trata de una frontera binacional sino de una multinacional, en términos de que es el límite simultáneo de Latinoamérica y de México con los Estados Unidos. Allí confluyen fronteras provenientes de distintos Estados, de sociedades étnicamente diferenciadas, de heterogeneidades económicas e inequidades jurídicas. Se trata de la frontera de mayor tráfico vehicular en el mundo, del lugar por donde penetra el 90 por ciento de la cocaína que se consume en Estados Unidos. Se trata de una frontera con una dimensión territorial muy grande y una pluralidad de especificidades que la hacen ser muy particular; al extremo que se podría decir que es una frontera múltiple.

La otra frontera que tiene importancia en el contexto regional, en términos cualitativos y cuantitativos, es la ecuatoriana con Colombia. Se trata de una de las fronteras más complejas e interesantes en América Latina, porque a las determinaciones generales del tema fronterizo —provenientes del contexto histórico de la globalización y de sus cualidades estructurales— se suman las particularidades del conflicto colombiano y las políticas aplicadas en su relación con los países circunvecinos, lo cual incrementa las asimetrías y genera diferencias respecto a las lógicas delictivas tradicionales.

El conflicto secular que vive éste país ha intentado ser procesado mediante una explícita política de seguridad contrainsurgente enmarcada, primero, en el Plan Colombia (Pastrana)²⁰, luego en la propuesta de Se-

20 Presidencia de la República de Colombia (2000). *Plan Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

guridad Democrática (Uribe)²¹ y finalmente en el Plan Patriota (Uribe)²², que buscan erradicar el tráfico de drogas y resolver el conflicto armado, cada uno bajo distintos énfasis. Estas políticas han terminado por reconfigurar todas las fronteras colombianas, mediante las fumigaciones, la persecución de actores, la guerra y la desarticulación institucional.

En estas políticas se pueden observar, entre otras, tres consecuencias en la frontera ecuatoriana con Colombia: primero, un “desborde” del conflicto a través de los desplazados, la utilización de los territorios nacionales como santuarios (abastecimiento) para los grupos irregulares y la internacionalización del delito común; segundo, el interés colombiano para que el Ecuador tenga un rol más activo en sus políticas de seguridad; y tercero, la modificación del marco legal ha conducido a que los delitos sean tipificados de manera diferente (terrorismo o narcotráfico) en un país respecto del otro colindante; y, tercero, a que se aplique la “extraterritorialidad” como propuesta de política pública de parte de Colombia²³.

Mientras ello ocurre al “otro lado”, desde la óptica ecuatoriana el manejo es totalmente distinto: hay la recepción humanitaria a los desplazados, que implica un gasto público adicional, conflictos con la población nacional por “priorizar” a los extranjeros, y la infiltración de persona “ilegales” (Actores del conflicto, delinquentes). Por eso, en Ecuador se exigen ciertas compensaciones colombianas e internacionales así como “filtros” para garantizar la condición de refugio (pasado judicial). También, el Ecuador se niega a involucrarse en un conflicto que le es ajeno, exigiendo a Colombia un mayor control de su frontera y un respeto por esta decisión soberana.

Así, el tema del conflicto colombiano pasa a ser parte de la problemática transfronteriza, en tanto las fuerzas regulares como irregulares de Colombia utilizan el territorio fronterizo a su favor, con lo cual la neutralidad ecuatoriana se hace compleja. La función de la lógica fronteriza hace imposible mantener la condición neutral, porque Ecuador tiene una óptica económica, política y jurídica distinta a la de Colombia y es ahí justa-

21 Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

22 Presidencia de la República de Colombia (2004). *Plan Patriota*. Bogotá.

23 Esta situación de la frontera del Ecuador con Colombia no es distinta a la que se vive en las otras fronteras de los países colindantes con Colombia.

mente donde recae la asimetría que construye la lógica de la complementariedad; si ello no existiera, es decir, si hubiera unidad e integración normativa, económica y política, la frontera se diluiría.

Sin embargo, una situación como la descrita –de asimetría jurídica, económica y política– produce una masa gravitatoria de atracción hacia la frontera colombo-ecuatorial que se expresa en una economía altamente dinámica, en un incremento de los flujos migratorios de la población y, no se diga, de los tipos de violencias. Conforme se desplieguen más diferencias entre los Estados, mayores serán las oportunidades para que exista una vida con alto riesgo y con alto beneficio económico legal, paralegal e ilegal. Por eso, las realidades heterogéneas que se encuentran no se pueden entender desde la unilateralidad, como si cada uno de los lados fuera la totalidad. De allí que actuar aisladamente con políticas, por ejemplo, de seguridad nacional que tienden a la construcción de barreras virtuales (aranceles, salvaguardias) o físicas (muros) de aislamiento, no son buenas y, por el contrario, tienden a crear mayores oportunidades para la integración ilegal a la par de producir escudos de fragmentación de lo legal.

Por eso, las violencias construyen la “unidad de hecho” en la frontera y permiten contar con un territorio unificado para el crimen, gracias a la integración complementaria de los Estados nacionales, mientras las políticas públicas de seguridad construyen lo contrario (separación), con lo cual se enclaustran en sí mismas, beneficiando a las violencias. En otras palabras, las dinámicas de las violencias nacen de las mismas dificultades que los propios Estados construyen (;seguridad?), para supuestamente eliminarlas. Esta lógica se fundamenta en el hecho de que los bordes terminan siendo una ventaja comparativa para el crimen y un freno para la actuación represiva y legal de los Estados.

Esta realidad de la frontera se potencia en la actualidad, porque se desarrolla una economía muy particular, debido a su conversión en un puerto o nodo de articulación transfronteriza, que saca provecho de las oportunidades que vienen de las complementariedades asimétricas. Como resultado, se vive un auge y crecimiento económico que es capaz de atraer a una importante población, por migración de distinto tipo, y, por la lógica particular de esta economía, estimular la presencia creciente de inéditas formas de violencia.

Por eso partimos de la necesidad de construir otras políticas para esta otra realidad que emerge de la globalización y que debe ser aquella que venga de la necesidad de conocer, primero, las economías fronterizas, y segundo, las violencias fronterizas. Por eso, el estudio de una frontera emblemática como es la frontera ecuatoriana con Colombia, trae muchos elementos de juicio para actuar en ella como en otras fronteras y otras tantas violencias.

En el límite de la vida en la frontera norte.

En la frontera norte ecuatoriana se ha instalado con fuerza una paradoja que la usaremos metodológicamente como hipótesis central del trabajo: existe un auge de la economía de frontera que está produciendo un desarrollo del cordón fronterizo, sustentado en fuertes inequidades y un alto crecimiento de la violencia. Es decir que el alto riesgo existente en la vida cotidiana pasa a un segundo plano para la poblacional que es atraída por este boom económico y al primer plano para el incremento de las utilidades de las actividades económicas.

Interesa mostrar algunas de las características relevantes que hacen de la violencia fronteriza un tipo particular de violencia, partiendo del hecho de que existe una diferencia significativa entre lo que se vive en la frontera de un lado y la del otro, y lo que se percibe desde las capitales.

Este hecho está sustentado en los cambios que se viven en la frontera (funcionalidad, asimetrías), producto de las transformaciones en los polos de la ecuación (Ecuador y Colombia), que se expresan –a su vez– en las mutaciones del sistema de la violencia fronteriza en el tiempo y en el espacio; es decir, en los cambios del ayer con el hoy, y del allá con el acá.

El escenario de la violencia.

La violencia fronteriza tiene un escenario específico de expresión, que tiene que ver con los cambios en dos variables fundamentales: el tiempo y el espacio. Para ello se debe empezar señalando que la frontera ecuatoriana no fue siempre una frontera violenta y que sólo en estas últimas dos décadas el fenómeno tiende a acrecentarse.

La violencia fronteriza se hace visible, por magnitud e importancia, recién en la década de los años noventa cuando ocurren dos hechos importantes: a fines de los años ochenta del siglo pasado se firman los acuerdos de Paz con el Perú²⁴, cerrándose el ancestral diferendo fronterizo y, por lo tanto, perdiendo relevancia en las agendas públicas y políticas de seguridad nacional y, por otro lado, en Colombia el conflicto interno se agudiza notablemente al extremo de que la mirada ecuatoriana cambia radicalmente de rumbo: del sur hacia el norte.

Si se mira el Cuadro 2, sobre la Tasa de defunción por provincias, se puede observar que la tasa de homicidios en las provincias de frontera creció de 18.9 homicidios por cien mil habitantes en el año 1990 a 36.1 en el año 2008; mientras que 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 frontera fue de 70.7 por ciento, mientras el Ecuador fue de 47.6 por ciento. Estos datos nos muestran que la violencia fronteriza creció significativamente con el paso del tiempo y que también lo hizo comparativamente en mayor proporción al aumento del conjunto del país (23.1 por ciento más que el país). En otras palabras, el mayor ritmo de crecimiento de la violencia en la frontera respecto del país hizo que la misma tienda a concentrarse en este lugar.

En 1990, la provincia de Los Ríos era la que tenía la tasa de homicidios más alta del país, siguiéndole en segundo lugar Esmeraldas, en tercer puesto Sucumbíos y Carchi en el noveno. Para el 2008, esta situación se altera en el sentido de que primera está Esmeraldas, segunda Sucumbíos, tercera los Ríos y novena el Carchi. Si ello ocurre en términos relativos, también se debe resaltar lo que sucede en términos absolutos: llama la atención que en el año 2008 el número de homicidios de la provincia de Pichincha –cuya capital es Quito– sea inferior a los de la provincia de Esmeraldas, teniendo en cuenta que la primera provincia tiene mucho más población que la segunda.

24 A partir de este momento se instrumentan políticas de integración, entre las cuales se pueden señalar algunos elementos interesantes como el relanzamiento del Proyecto Puyango-Tumbes, que pretende construir una cuenca hidrográfica de explotación binacional, la constitución del Consejo Binacional Ecuador-Perú, los acuerdos inter universitarios, entre varios existentes.

También es interesante el caso de la provincia del Carchi y, sobre todo, su capital provincial, Tulcán, que tienen un comportamiento muy distinto a lo que ocurre en el resto de las provincias fronterizas. Lo primero y más llamativo tiene que ver con las muertes por causas externas: la tasa de homicidios de la provincia del Carchi ha estado siempre por debajo del promedio nacional y ha tenido un incremento de 2 homicidios por cien mil habitantes en estos 23 años, mientras Esmeraldas y Sucumbíos prácticamente la han duplicado.

Por otro lado, la tasa de homicidios de la ciudad de Tulcán –capital de la provincia del Carchi– se mantiene prácticamente estable desde el 2005 con una tasa de 4.2 por cien mil habitantes; esto es, catorce veces menos que el promedio de la provincia de Esmeraldas, diez veces menos que Sucumbíos, cuatro veces menos que el promedio nacional, y tres veces menos que Quito. Sin embargo, y en contrapartida, los suicidios llegan al doble y, sobre todo, los accidentes de tránsito, que aún son un tanto más altos. La mayoría de los fallecimientos por accidentes de tránsito se producen por atropellamiento, es decir, fuera de los vehículos. En el Carchi, los delitos contra la propiedad son los de mayor ocurrencia y los de mayor connotación social. Generalmente, 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 en la población bastante mayor de la que en realidad existe.

De estos datos se pueden extraer algunas conclusiones interesantes: reafirmar el principio de la heterogeneidad de la violencia en la frontera ecuatoriana con Colombia (en lo cualitativo y cuantitativo) que se expresa, por un lado, en el hecho de que en Carchi existen instituciones sólidas, representativas y legítimas comparativamente con el resto de la región fronteriza; y, por otro lado, que es el único segmento del territorio donde existe una sociedad civil con redes sociales importantes de un lado y de otro de la frontera, lo que le convierte en una región unificada con dinámicas complementarias. Dos grandes lecciones para la seguridad ciudadana: fortalecer las instituciones y la democracia, así como generar sociedades más integradas.

Pero también estos datos señalan –en la relación al tiempo y al espacio– que hubo un importante incremento de la violencia y, adicionalmen-

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

Gráfico N. 2: Tasas de homicidios según provincias de Ecuador (1990, 1995, 2000, 2005 y 2008)

1990				1995				2000				2005				2008			
No.	Provincia	Tasa totales	Cifras totales	No.	Provincia	Tasa totales	Cifras totales	No.	Provincia	Tasa totales	Cifras totales	No.	Provincia	Tasa totales	Cifras totales	No.	Provincia	Tasa totales	Cifras totales
1	Los Ríos	24,4	135	1	Esmeraldas	30,4	113	1	Esmeraldas	38,0	158	1	Esmeraldas	50,8	215	1	Esmeraldas	56,0	250
2	Esmeraldas	23,8	78	2	Los Ríos	30,2	134	2	Sucumbíos	34,5	50	2	Los Ríos	34,5	247	2	Sucumbíos	40,3	68
3	Sucumbíos	23,3	21	3	Sucumbíos	17,9	21	3	Los Ríos	32,1	213	3	Sucumbíos	33,4	51	3	Los Ríos	36,4	275
4	El Oro	13,8	61	4	Guayas	17,3	529	4	Guayas	20,2	692	4	El Oro	23,1	135	4	El Oro	26,3	163
5	Guayas	13,5	363	5	Manabí	15,1	177	5	Bolívar	19,6	36	5	Guayas	22,3	788	5	Manabí	23,3	310
6	Pastaza	13	6	6	Ecuador	13,4	1531	6	Ecuador	16,5	2086	6	Orellana	22,3	23	6	Guayas	20,3	744
7	Bolívar	11,4	19	7	Bolívar	13,1	23	7	Pichincha	16,1	397	7	Ecuador	18,2	2409	7	Orellana	20,1	23
8	Ecuador	10,3	1060	8	Pichincha	12,8	280	8	Manabí	13,4	170	8	Pichincha	14,3	373	8	Ecuador	18,0	2479
9	Carchi	9,6	14	9	Carchi	12,8	20	9	Imbabura	13,0	43	9	Bolívar	12,9	23	9	Carchi	11,9	20
10	Manabí	9,2	99	10	Napo	12,4	17	10	El Oro	12,3	69	10	Imbabura	10,8	41	10	Bolívar	11,0	20
11	Cotopaxi	7,9	23	11	El Oro	9,2	46	11	Cotopaxi	11,5	35	11	Cotopaxi	10,4	40	11	Pichincha	9,1	247
12	Cañar	7,2	14	12	Imbabura	8,1	25	12	Pastaza	11,3	7	12	Manabí	9,1	117	12	Morona S.	9,0	12
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	Zamora Ch.	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	Azuay	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: INEC. Ecuador: Proyecciones de Población por Provincias. Períodos 1990-2000 y 2001-2010.

Elaboración: Diana Mejía M., Programa Estudios de la Ciudad FLACSO-Ecuador.

te, un tránsito y movilidad espacial de la misma en el país. Para que la violencia llegue con fuerza a la frontera norte se produjo un viraje en lo que se podría denominar un itinerario territorial: la violencia fue de la sierra a la costa gracias al modelo de agroexportación (se regionalizó), del campo se trasladó a la ciudad debido a la concentración de la economía y la política (se urbanizó), y, ahora, del sur hacia el norte (se acercó a las fronteras) con el auge de la economía de frontera gracias al cambio de funcionalidad que experimenta.

Pero también se debe tener en cuenta que los grados de violencia fueron mayores y que aparecieron nuevos delitos y nuevas formas de violencia; lo que, a su vez, produjo la emergencia de nuevos actores vinculados al crimen como, por ejemplo, el paso del contrabandista a traficante y el apareamiento de otros (mulas, sicarios).

Por otro lado, la violencia fronteriza tiene una geografía explícita que se expresa en el hecho de que es distinta a las violencias del resto del país, diferente a las otras fronteras y también a las que existen en su interior, porque las violencias se caracterizan por su pluralidad y porque en cada hecho delictivo hay un *sistema de ilegalidades*. En otras palabras, el cometimiento de un hecho delictivo conlleva la realización de delitos anteriores, simultáneos y posteriores al delito principal, porque nunca un delito es un solo delito; se trata de un sistema.

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

De allí, se debe confirmar que la violencia no solo es plural (heterogénea), sino también múltiple (sistémica). Por eso, la violencia fronteriza es distinta en magnitud a la del país (la tasa de homicidios es mayor en la frontera que en el resto del país) y además diferente en términos cualitativos (la violencia fronteriza es distinta a la de género). Por eso, la idea y concepción de que las violencias están articuladas bajo un *sistema particular de violencias o delitos* es muy importante —por la complementariedad y las sinergias que tienen entre ellos— para entender el fenómeno y, adicionalmente, para actuar con políticas de seguridad. Se trata de desarticular el sistema y no sólo uno de los delitos, por más importante que sea, porque sino la *cadena de violencia* se reconstituye inmediatamente.

Es más, en el caso del estudio de la frontera de Ecuador con Colombia, se puede afirmar que la violencia fronteriza es heterogénea, porque el cordón fronterizo ecuatoriano y la articulación con Colombia son altamente desiguales, lo cual produce cadenas de violencias o sistemas delictivos distintos y diferentes, aunque en el conjunto tengan una lógica y dinámica común transfronteriza.

Las tres provincias fronterizas se caracterizan por tener tres geografías, densidades demográficas, migraciones, empleos y pobreza distintas; así como una precaria comunicación y vínculos entre las tres provincias, al extremo de que se puede afirmar que es menor la relación entre ellas y mayor la que existe entre sus pares del otro lado de la frontera. En otras palabras, hay más relaciones norte-sur que este-oeste, lo cual fortalece la lógica de una región transfronteriza.

La dinámica de la frontera no es igual a lo largo del cordón fronterizo porque está construida sobre la base de la articulación complementaria de las diferencias nacidas en la relación binacional. Es una *realidad heterogénea*, que contiene cuatro espacios con especificidades propias, que producen sistemas de violencias fronterizas diferentes:

- En Sucumbíos, provincia amazónica, hay una confluencia de las fuerzas irregulares venidas del conflicto interno colombiano (narcos, paras, guerrilla) con un mercado interno que se sustenta en las actividades ilícitas. Es la provincia con más baja densidad institucional y poblacional de la frontera del lado ecuatoriano, por ser la más nueva y por ser recep-

tora demográfica bajo distintas modalidades: colonización, refugio y atracción migratoria.

- En el Carchi, provincia de la serranía, existe la mayor densidad institucional de todo el cordón fronterizo y la mayor concentración poblacional en una ciudad (Tulcán), lo cual le asigna la condición de frontera viva. El tema delictivo central pasa por la existencia de un comercio ilegal (corrupción, extorsión, contrabando) que se funde en las condiciones económicas asimétricas de cada lado.
- En Esmeraldas, provincia costeña, existe una población mayoritaria de origen afrodescendiente. Es una frontera porosa donde el narcotráfico ha producido una zona de paso que requiere de actores que desbrocen el camino (sicarios, mercado ilegal) así como también problemas típicamente interétnicos. Debido al gran incremento de palmicultoras y tala de madera, actualmente hay muchos conflictos ambientales. Por otro lado, esta zona es la más problemática de la frontera de Ecuador e, incluso, de las fronteras de América Latina (excepto por la frontera entre Estados Unidos y México).
- En el Océano Pacífico se ha conformado una cuarta región que actúa como un espacio delictivo para el tránsito de la migración irregular y de narcóticos hacia los países consumidores.

En suma, lo que se tiene es 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 el cordón fronterizo ecuatoriano no puede ser considerado como una región homogénea (tampoco el colombiano). Además se debe tener en cuenta que la *violencia fronteriza* no se expresa exclusivamente en los territorios limítrofes sino que tiene un radio de influencia que lo supera ampliamente. Ejemplo de esta afirmación puede ser la existencia en Quito de la llamada Calle Ipiales²⁵ o en Bogotá de los San Andresitos²⁶, que

25 Hace referencia a la Ciudad de Ipiales, que es la primera del lado fronterizo colombiano y que se representa como la puerta de entrada de las mercaderías que posteriormente se comercian en Quito, precisamente en la calle que lleva su nombre.

26 “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,

muestran con sus nombres la influencia del ámbito territorial de una frontera. Pero quizás lo más sintomático tenga que ver con el narcotráfico, ámbito donde la frontera es simplemente el lugar de paso hacia los lugares principales de consumo en Europa y los Estados Unidos. Lo mismo ocurre con el tráfico de armas, donde la frontera es simplemente el lugar de articulación entre los ámbitos de producción (Estados Unidos, Brasil) con los de consumo (crimen organizado, guerrilla).

Economía de Frontera.

Una consideración fundamental para conocer la realidad de la frontera tiene que ver con la existencia de un tipo de economía en particular: la *economía de frontera o economía fronteriza*. Esta economía es altamente diversificada, se compone de 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 encarada por actores (traficantes) transfronterizos que se mimetizan y cooptan las sociedades locales. El eje de la violencia fronteriza tiene que ver con el desarrollo de esta *economía de frontera*, que con la globalización se potencia notablemente y se configura gracias a una dinámica que sólo se puede encontrar en una región transfronteriza.

La economía de frontera es una especie de *economía de enclave* particular que, en el caso de la frontera ecuatoriana con Colombia, además actúa como “polo de desarrollo”. Una “economía de enclave” caracterizada por la presencia de capitales externos a la región, que logran un control económico y político de la sociedad local y que transfieren las ganancias hacia el exterior. Se trata de una actividad económica encapsulada, pero con fuertes enlaces exógenos, que se desarrolla gracias a la existencia de un capital monopólico que se localiza en la frontera para imponerse sobre los grupos y estructuras institucionales locales. En el caso de la economía de frontera, los capitales carecen de una base en la esfera de la producción porque se asientan prioritariamente en la circulación o el comercio, esta-

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).

bleciendo un sistema integrado de oferta y demanda que opera en espacios distantes, gracias a las ventajas que traen las asimetrías político-institucionales –propias de las fronteras– por encima de las razones propiamente económicas de los procesos de producción.

No se trata de la explotación de un producto o un servicio aislado sino de un complejo altamente diversificado de elementos legales e ilegales que encuentran en un espacio específico su razón de ser (frontera). Es una economía que tiene enlaces bastante abiertos (por lo diversificado) que superan los territorios transfronterizos y circunvecinos para tener una implicación global en muchos casos (ésta es la nueva función de la frontera convertida en puerto). No sólo que hay contrabando y tráfico que abastecen a los mercados formales e informales sino que también proveen mercaderías para el consumo de los actores del conflicto colombiano (armas, vituallas, precursores químicos) o para satisfacer las demandas de Quito (textiles, caramelos, café) o los Estados Unidos (narcóticos, armas).

La economía de frontera tiende a neutralizar y subsumir los aparatos institucionales a sus condiciones de actuación, con la finalidad de proceder de manera impune y contar con un refugio internacional que le permita expandirse (protección). De igual manera busca contar con los grupos locales para desarrollar las actividades económicas, tener escudos para moverse impunemente y alcanzar el control político de los aparatos estatales de la región.

La economía de frontera integra dos o más economías que funcionan de manera distinta pero que se unen para ser funcionales la una con la otra, gracias a una situación de articulación complementaria. Lo que es legal acá es ilegal allá, algo que existe acá no existe allá, una cosa que tiene precios mayores acá de los que hay allá (por productividad, paridad monetaria o aranceles). Por eso, los productos tienden a fluir de un lado hacia el otro de la frontera, a la manera de los vasos comunicantes. Este flujo mercantil genera ilegalidades por contrabando o por tráfico que expresan en diferencias situadas en el ámbito de aplicación de la Ley, según la jurisdicción nacional que se trate.

Por eso, este proceso produce una mutación importante en términos de los actores locales; se pasa del *contrabandista*, que en esencia es un especulador que traslada las mercaderías de una economía hacia otra aprovechando las ventajas comparativas que tiene una sobre la otra y, generalmente,

lo hace obviando el pago de aranceles²⁷; al *traficante*, que es la figura social de un delincuente, que traslada hacia el otro lado de la frontera sujetos y objetos ilegales (personas²⁸, armas, órganos, droga) que están inscritos en circuitos de intercambio internacional.

Los dos casos se sustentan en complejas redes económicas de intercambio, pero en la actualidad es el traficante el que impone las normas del comercio fronterizo sobre el contrabandista, el cual tiene que subordinarse o perecer en manos de los grupos armados que se asocian para la protección de la economía ilegal de la frontera. Éste es el caso, en la frontera ecuatoriana con Colombia, con las FARC, AUC, los cárteles de la droga o grupos de sicarios que actúan bajo la lógica de una franquicia. La extorsión, el secuestro y el homicidio son las formas violentas que asume la protección de esta economía de frontera, frente al contrabandista que no se somete y frente a los representantes del orden público (policía aduanera, jueces). De allí, surge una nueva autoridad política que se mueve entre lo legal (erosión institucional para actuar con impunidad) e ilegal (el traficante impone su ley)²⁹. Verdaderas corporaciones o Holdings de empresas o de redes de comercio ilícito que explotan circuitos y rutas que las controlan.

¿Existen economías paralelas en la frontera? Sin duda es una pregunta clave para entender el funcionamiento de la economía fronteriza. Estas definiciones dicotómicas poco ayudan a la comprensión del funcionamiento de la realidad de los mercados y de las economías, porque termina estigmatizando la que se produce en una frontera y, sobre todo, invisibilizando los lazos entre las economías de un lado con las del otro y entre las economías legales e ilegales, que son cada día más estrechas y que son separadas bajo una suerte de hipocresía económica que vela la realidad de la complementariedad existente entre ellas³⁰.

27 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.

28 “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).

29 “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).

30 “Las redes ilícitas no solo se hallan estrechamente interrelacionadas con las actividades lícitas del sector privado, sino que se hallan también profundamente implicadas en el sector público y el

Las asimetrías son complementarias en las fronteras, lo cual es la esencia de la economía fronteriza. Así tenemos, por ejemplo:

- El caso de la frontera de México con los Estados Unidos: en los Estados Unidos el mercado y porte de armas es libre, mientras en México existen muchas restricciones; de allí que el abastecimiento de armas por parte de los mexicanos se realice en USA de manera legal, pero al momento de pasar la frontera se convierte en un delito perseguible por las autoridades mexicanas. El caso de la venta de medicinas es inverso: en los Estados Unidos la compra de un fármaco requiere de una receta médica, de haber tenido un diagnóstico y una prescripción de un facultativo, mientras en México la venta es más libre, lo que produce que en el lado mexicano se localicen múltiples farmacias para atender la demanda de los pacientes norteamericanos.
- El Caso de la frontera de Ecuador con Colombia: las fuerzas irregulares del conflicto colombiano van al Ecuador no porque el Ecuador abra las puertas o lo permita (tesis colombiana), sino porque en este lado de la frontera existe un mercado donde pueden abastecerse (de vituallas y de servicios); independientemente de que los precios que paguen sean más altos (ver inflación), por el riesgo de la demanda (no de la oferta), porque la oferta es requerida y por las ventajas comparativas con otros mercados.

De allí que es fundamental que el Estado tenga claridad sobre estas economías complementarias para que pueda integrarlas, regularlas y controlarlas. Si no se las reconoce difícilmente se podrá intervenir en ellas o, en su defecto, se hará con medidas extremas de uso policial o militar. Por eso mientras más factores diferenciadores se impongan (muros, aranceles) mayores asimetrías se crearan, con lo cual los riesgos se aumentan, produciendo que los precios, por el riesgo de la ilegalidad, se encarezcan o se inviertan de un lado de la frontera hacia el otro (este es el caso de la fron-

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).

tera México-USA) y que aparezcan nuevos actores delictivos, como el traficante, esa figura que todo lo puede³¹.

Esta economía de frontera debe ser enfrentada más desde la perspectiva económica que desde las acciones militares o policiales. La asimetría económica que genera el conflicto fronterizo no se resuelve sólo con la represión; es necesario establecer convenios transfronterizos para asumir la problemática desde la lógica del mercado, para que sea una solución y no un problema. Tampoco se resuelve sólo con políticas de desarrollo, porque terminan criminalizando a los territorios de frontera y porque éstas deben desarrollarse independiente de la condición de inseguridad existente.

Esta economía de frontera expresa una clara integración transfronteriza de los mercados legales e ilegales que, a su vez, requieren de un mercado de la seguridad (legal e ilegal) que termina por desbordar el sentido del servicio público de la protección. Por eso, en muchos casos también se combina con la complicidad de la autoridad pública, que debe someterse a las “reglas” del juego de esta economía de frontera, por la vía de la extorsión, la complicidad, el sicariato, la corrupción y el chantaje. De allí que, por esta vía, lo que está en juego en última instancia es la construcción de una autoridad política y una institucionalidad social y estatal altamente funcional a esta economía.

En otras palabras, se requiere de una política económica para enfrentar esta economía de frontera, pero también es imprescindible tener una política de creación, fortalecimiento y renovación institucional que asuma el esquema general de gobierno de la frontera, de su economía y de su violencia. Esto es fundamental porque esta economía debe funcionalizar al

31 “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 esfuercen 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).

Estado y a la sociedad civil, según sus necesidades: neutralizar las autoridades, operar con impunidad, mimetizarse socialmente y contar con un refugio seguro en términos internacionales.

Las políticas de seguridad.

Las violencias fronterizas –como todas las violencias– nacen de una relación social particular (no de atributos) y dependen de cómo cada sociedad y cada uno de los Estados las definen, tipifican y procesan. Es en esta asimetría complementaria que nacen y procesan las violencias: por eso existe la tendencia de que los Estados más fuertes impongan los delitos pesquisables a los más débiles, en unos casos bajo la figura de la cooperación internacional o en otros simplemente como forma de extensión de sus políticas de seguridad. Por eso, es imprescindible que se construya la “soberanía del delito” de tal manera que los delitos de mayor connotación social dentro de cada territorio nacional sean los que se gobiernen y no los que se definen fuera de estos límites.

No hay que perder de vista que un elemento central en la definición de las políticas públicas (agenda política) nace de los imaginarios de inseguridad creados por las *agendas públicas* construidas por ciertos actores que finalmente se expresan a través de la visibilidad del problema (índices de victimización), las demandas de la población mediante grupos temáticos (defensores de DDHH, grupos antisequestro), las encuestas de opinión pública (problemas más sentidos), las marchas blancas (Sucumbíos ha tenido varias), los medios de comunicación “nacionales” y locales, aunque en menor medida, y los centros de decisión política nacional (ministerios, la capital de la república: Quito).

De esta conversión de agenda pública en agenda política, se pueden plantear que hay tres políticas hegemónicas en la región fronteriza: el llamado desborde del conflicto colombiano (control), el diseño de políticas homogéneas en un ámbito bastante heterogéneo (militar, policial y diplomática) y la óptica de política externa a la región fronteriza (cooperación internacional y la capital).

La primera es la tesis del *desborde del conflicto colombiano* que se fundamenta en el hecho siempre presente de que las violencias son ajenas y

nunca son propias, porque siempre vienen de afuera. Así tenemos, por ejemplo: la violencia intrafamiliar es un invento externo al núcleo del hogar, los delitos que ocurren al interior de un barrio vienen de un sector circunvecino, la inseguridad de una ciudad ocurre por el traslado automático de otra ciudad o la violencia existente en un país se genera por la llegada de migrantes internacionales. Rara vez se reconocen las violencias como si fueran propias o como si fueran parte del espacio internacional de la delincuencia (es decir un salto en la modernización de la misma), lo cual impide conocer con exactitud las cualidades y condiciones en las cuales se despliegan y, lo más grave, trazar políticas certeras.

Es interesante resaltar algunos datos: lo que existe en la realidad son tasas de homicidios disímiles en cada lado de la frontera. En la parte ecuatoriana, tenemos que las tasas son más altas (36 por cien mil habitantes) que las del otro lado colombiano, que tiene 25 homicidios por cien mil. Por otro lado, en las cárceles ecuatorianas la población colombiana recluida es minoritaria, porque no llega al 5 por ciento; aunque los reclusos procedentes de Colombia en las cárceles de la frontera tienen una proporción bastante mayor al promedio nacional.

Pero estos no son los únicos indicadores que se deben utilizar. Ya se afirmó que el vínculo norte-sur es mucho más fuerte (Ecuador con Colombia) que el este-oeste (interior del país); al menos si se mide en términos de infraestructura de comunicación (carreteras y transporte). Es, por ello, que esta dinámica transfronteriza es la que predomina y la que imprime las cualidades de la violencia fronteriza en la región, pero lo hace de manera fragmentada produciendo zonas con peculiaridades propias dentro del conjunto de la región fronteriza ecuatoriana (también colombiana).

Sin duda que el eslabón más débil de la frontera será aquél que tenga mayores niveles de violencia debido a las asimetrías interestatales existentes. En otras palabras, la hipótesis que se puede formular es la siguiente: el lado de la frontera que cuenta con mayores tasas de violencia será de aquél estado que tenga una mayor demanda dentro de los mercados transfronterizos, la que cuente con una institucionalidad más precaria (leyes, políticas y aparatos) y la que juegue un rol estratégico en los circuitos internacionales de ciertos productos (armas, droga, tratas).

Para reafirmar la tesis del desborde hay que analizar el comportamiento de la frontera en términos históricos, porque no siempre fue un límite violento como ahora. Los niveles de la violencia en la frontera tienden a crecer en el momento que confluyen tres elementos en una misma coyuntura: cambio en la funcionalidad de la frontera (globalización), reforma del Estado (privatización, apertura y ajuste) y la aplicación del Plan Colombia en sus distintas variantes. Esto para decir que la violencia fronteriza Ecuador-Colombia tiene componentes no únicamente atribuibles al “desborde” sino también a los cambios estructurales que vive el Ecuador, América Latina y el mundo.

De estas consideraciones, en el país se ha hecho énfasis en el desborde del conflicto colombiano que lleva a que haya una tendencia clara y evidente de enfrentar la problemática general desde la óptica tradicional del control y la regulación del flujo de personas, bienes y conflictos nortesur³². La impresión que queda de este abordaje es que no se tiene en cuenta el cambio histórico que ha sufrido la frontera, así como tampoco se percibe la diversidad existente en el sistema transfronterizo.

La segunda es la aplicación de *políticas homogéneas* en una realidad de violencia altamente heterogénea. Son evidentes las diferencias geográficas, demográficas y sociales, de estructura productiva, de vínculos con Colombia y, por lo tanto, del tipo de delitos existentes a lo largo del llamado cordón fronterizo ecuatoriano. Las tasas de homicidios, si bien son altas en las tres provincias, también muestran diferencias comparativas: Esmeraldas es la más alta del país, le sigue Sucumbíos y finalmente está Carchi, con una diferencia superior a la mitad de la anterior.

A pesar de la existencia de esta alta diversidad se aplican políticas homogéneas, cuando un viejo principio señala que en realidades diferentes se deben diseñar políticas e instrumentos acordes a cada una de ellas. Sin embargo, como priman las ópticas de la violencia en términos que no es plural ni sistémica (varias violencias articuladas), no se hace un discrimen en la formulación de las políticas. De allí que las políticas de frontera son las tradicionales y clásicas de una época histórica anterior: control de la

32 En otras fronteras como, por ejemplo, la de México y los Estados Unidos la medida directa ha sido la de construir un muro divisorio que permita el control más riguroso y que represente la separación estatal como símbolo de la diferencia y la fragmentación.

frontera en términos migratorios (visas o pasado judicial) y aduaneros, cierre de los pasos fronterizos, militarización y policialización de la zona bajo políticas nacionales de seguridad nacional y de seguridad pública³³, entre otros.

En esta perspectiva, lo único transfronterizo que existe al momento es lo militar: la COMBIFRON que le impregna un tratamiento militar exclusivo a la frontera común. Este hecho contrasta con las políticas que se observan en el lado de la Frontera Ecuador-Perú, donde existe un Consejo Binacional, se desarrollan periódicamente gabinetes ministeriales de los dos países, hay el proyecto Puyango-Tumbes y las universidades establecen convenios amplios que dan muestra de una política diferente en el sur que en el norte.

La tercera política es la que tiene que ver con el lugar desde donde se diseñan las políticas públicas. Si bien se trata de una región periférica ubicada en “el margen” o “en el límite”, no se puede negar que en la actualidad asume una condición central, tanto por la nueva función de la frontera como por la fuerza que ha adquirido la violencia fronteriza.

Sin embargo, en este caso, la región no tiene autonomía para dotarse de políticas porque ellas son diseñadas externamente debido a una doble realidad: las condiciones que vive la región son escasamente tomadas en cuenta o, incluso, ignoradas por el Estado centralista, y el diseño de las políticas se hace desde intereses “superiores” dado que la frontera se convierte en un espacio estratégico para el Ecuador y para otros países³⁴. Quizás el elemento más contundente de esta situación tenga que ver con la política colombiana impulsada por el Gobierno del presidente Álvaro Uribe, en consonancia con los Estados Unidos: impulsar la política de la “extraterritorialidad”, que produjo la invasión al territorio nacional en la zona de Angostura, que trajo la ruptura de relaciones diplomáticas y una

33 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 *status 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).

34 En ese sentido es una frontera plural, porque se presentan múltiples intereses de varios Estados, por ser el narcotráfico una economía de carácter global y por existir fuerzas militares irregulares que presionan por una solución de fuerza en un marco internacional de lucha contra el terrorismo.

serie de medidas económicas que afectaron al conjunto de la región transfronteriza, aumentando las asimetrías.

Siempre la frontera ha sido vista –desde la perspectiva de la soberanía nacional (enemigo externo) y el orden público (enemigo interno)– dentro de los objetivos nacionales diseñados desde la capital (soberanía nacional), a partir de tres ministerios fundamentales: de Defensa Nacional, de Gobierno y de Relaciones Exteriores. Por eso las políticas principales y permanentes frente a la frontera han sido la militarización, la presencia policial y las relaciones internacionales.

Por otro lado, en la frontera tienen un lugar central las políticas provenientes de la cooperación internacional, que ha privilegiado tres tipos de acciones vinculadas al control del narcotráfico (policía), del terrorismo (militares) y de la migración irregular (por eso la prioridad a los refugiados o los desplazados). También la cooperación dirige su atención a determinadas instituciones como la policía, donde la gran reforma proviene de la especialización de sus departamentos en estos delitos y en la justicia que se sustenta en las reformas del código penal para tipificar nuevos delitos (penas más duras, nuevos delitos, delación) y también en nuevas formas de procesamiento penal.

En otras palabras, el tema de lo externo debe definirse, mucho más ahora con la globalización³⁵, pero sin que ello signifique concebir a lo global como externo a lo local. Y esto porque la violencia se define en un contexto “relativo” donde se debe tener en cuenta las particularidades de cada lado de la frontera. En esta perspectiva existe la iniciativa de la Comunidad Andina de naciones (CAN) que ha establecido las llamadas Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) que la Corporación Andina de Fomento apoya. Aunque quizás el ejemplo más interesante provenga de Europa con el proceso de creación de la Unión Europea.

Para asumir una nueva política pública en la frontera se requieren dos elementos centrales: generar una institucionalidad propia (marco institucional), que sea descentralizada; y establecer vínculos internacionales desde una perspectiva de “soberanía del delito”. El ejemplo de la provin-

35 “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).

cia del Carchi es aleccionador: las tasas de violencia son más bajas que en Esmeraldas y Sucumbíos 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 desde el pasado. 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. Pero no resulta suficiente una óptica local, porque se trata de construir un proyecto de frontera que aporte y provenga de uno nacional.

Por otro lado, es imprescindible desarrollar elementos propios del gobierno de la violencia, que sea ejercido por este marco institucional: definición de políticas públicas (económicas, sociales, comunicación) redacción de nuevas leyes o de reforma de las existentes (código penal y procedimiento), señalamiento de mecanismos de financiamiento (nuevos recursos, presupuestos), acuerdos a distintos niveles (local, nacional e internacional). No se puede dejar de lado la necesidad de romper las asimetrías interestatales, al menos en los ámbitos legales y económicos, por que sólo la integración (pero no desde el delito como ocurre ahora) permitirá romper con la dinámica que genera las inequidades que llevan a la constitución de los “sistemas delictivos” que se benefician de ella.

Conclusiones.

De este trabajo se pueden extraer un conjunto de conclusiones generales y específicas, en distintos órdenes. Estas conclusiones provienen desde la parte teórico-conceptual de la violencia, la seguridad y las fronteras, pasando por las características de la región transfronteriza ecuatoriana con Colombia, hasta los elementos de política pública que deben ser tomados en cuenta para su diseño.

1. En *términos conceptuales*, tanto la violencia como la seguridad se definen en relación a cada Estado en particular, lo cual trae cuatro elemen-

tos fundamentales que deben tenerse en cuenta: uno, se trata de conceptos relativos y no absolutos, que deben ser mayormente estudiados en su relación con el Estado³⁶. Dos, lo que en un Estado es violencia o seguridad, en otro puede que no lo sea, porque dependen del Estado que las cobija o del tipo de Estado que sea: plurinacional (Canadá)³⁷, federal (EEUU³⁸) o autonómico (España). Tres, la violencia nunca se presenta sola, porque tras de ella existe la expresión de un sistema delictivo tipo cascada o sincrónico (concurrente). Cuatro, la seguridad puede convertirse en un elemento disparador de la 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 se impone (o pretende imponerse a otra (juventud u obreros). De allí que se hace imprescindible entender la violencia y la seguridad en la justa relación dialéctica entre ellas y entre los Estados que las cobijan.

La violencia existente en una frontera permite confirmar la tesis de que es plural, de que es una relación (no un atributo causal) y que se expresa finalmente en un sistema delictivo. Así mismo, la violencia fronteriza es una absolutamente particular, porque viene de la dinámica de las asimetrías complementarias que se trazan alrededor de una línea imaginaria llamada frontera. 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 a partir de su condición histórica cambiante; por eso, en la actualidad, ya no son sólo puntos de encuentro de dos o más Estados, sino adicionalmente una región transfronteriza que opera como puerto o plataforma interna-

36 De allí 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.

37 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.

38 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.

cional de integración (por eso la presencia plural Estatal). De acuerdo a esta afirmación, las políticas no pueden ser las típicas y tradicionales del manejo de una línea de frontera a través del control militar, diplomático, migratorio o aduanero, sino también altamente proactivas para obtener beneficios de la complementariedad y para producir impactos positivos en regiones que se encuentren situadas más allá de la propia zona de frontera.

En el caso de la frontera del Ecuador con Colombia, 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 económico³⁹. Además, se debe tener en cuenta que el cordón fronterizo es altamente heterogéneo y que, por lo tanto, también se debe considerar esta situación para diseñar políticas acordes a la realidad.

3. Para llegar a comprender las características de la *violencia fronteriza* es preciso generar un *re-conocimiento* sustentado en el siguiente triple sentido:

- En primer lugar, se debe *reconocer lo que fue la violencia fronteriza* (mirar hacia atrás), con la finalidad de tener un sentido del devenir y de la memoria, respecto a cómo y cuándo la frontera cambió en sus componentes para llegar a ser violenta; más aún, para tener conciencia de que la frontera no siempre fue violenta. Si ello es así, ayudaría mucho encontrar históricamente la coyuntura en que se produce el cambio y cuáles fueron los elementos que cambiaron para que la violencia fronteriza se ancle de la manera que lo ha hecho. Un descubrimiento de este tipo ayudaría sustancialmente en el diseño de las políticas de gobierno de la seguridad.

39 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.

- En segundo lugar, hay que *reconocer lo que es la violencia fronteriza* (mirar hacia la realidad), en sus reales manifestaciones y magnitudes, los enlaces múltiples, las características esenciales, las asimetrías complementarias, las violencias “externas” como expresión de un espacio unificado para el delito, las heterogeneidades manifiestas de sus territorios, y las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas que la constituyen. Además se debe considerar que la violencia articula una matriz cultural para, sólo entonces, superar las concepciones tradicionales que muy poco han aportado al conocimiento de la violencia y, de manera específica, de la violencia fronteriza.
 - En tercer lugar, se debe partir de la necesidad imprescindible de *reconocer al otro* (mirar la alteridad), porque la violencia fronteriza proviene justamente de una dinámica relacional entre “nosotros” y “ellos”. Si uno de ellos no comprende al otro difícilmente se podrá conocer y enfrentar este problema. Si la frontera tiene una lógica transfronteriza, la violencia fronteriza no puede ser de otra manera: relacional (complementariedad de asimetrías) y múltiple (enlaces con varias violencias).
4. Los *enfoques de política pública* prevaecientes han sido los de seguridad nacional, que tiene por objetivo la defensa de la soberanía nacional, y de seguridad pública, que ataca los problemas de los enemigos internos en la búsqueda del mantenimiento del orden público. Sin embargo, la seguridad ciudadana, que es lo que se vive cotidianamente en la región, ha tenido muy poco espacio. Ahora bien, considerar la política de seguridad ciudadana como elemento importante de la política pública produce dos cambios centrales. Por un lado, el tema se descentraliza en sus objetivos y se diversifica como espacio de la toma de decisiones de política pública. Por otro lado, existe una priorización en la vida de la población residente en la región transfronteriza. Con ello hay, además, 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 significativamente 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.

Sin duda que el gobierno de la seguridad ciudadana está asociado con la necesidad de desarrollar, crear, fortalecer y formatear el conjunto de las instituciones públicas; mucho más si uno de los problemas detectados tiene que ver con el hecho de que la violencia se vale de la ausencia de instituciones y de que, cuando las hay, se busca someterlas a sus necesidades particulares, utilizando la coima, la corrupción y la extorsión. Incluso a la hora de trasladar las políticas del centro hacia la frontera, la carencia o la debilidad de las instituciones es fundamental⁴⁰. Otro componente central a la hora de establecer políticas contrarias a la violencia fronteriza parte del conocimiento de la economía de la frontera. Así, da la impresión que la mejor política de gobierno de la seguridad ciudadana debería venir de las políticas económicas y no sólo de las políticas de control o represión militar. A la violencia económica es preferible enfrentarla desde su propia lógica: la economía y no desde la el trabajo policíaco.

La región transfronteriza tiene que conformarse como un espacio particular de inclusión y encuentro para equilibrar las desigualdades socioeconómicas, para articular las diferencias de lo nacional y para conectar los territorios distantes que le dan sentido a lo interfronterizo. Para que ello ocurra se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales y sociales. Hoy en día los que trafican se convierten en los actores centrales de las regiones transfronterizas y a partir de ellos existen otros que se articulan de manera directa (sicariato, FARC) o indirecta (corrupción). Este nivel de intermediación es clave para que la frontera pueda proyectarse como plataforma de articulación con economías ilegales (narcotráfico, contrabando) o con violencias crónicas (armas, abastecimiento)

40 Es interesante resaltar que la mayoría de las entidades de la cooperación internacional dirigen a control remoto los proyectos fronterizos y lo hacen en el mejor de los casos desde Quito. Hay una suerte de “modelo zapping” de realización de las políticas, con la sustancial diferencia de que no se puede optar por otra política. En algunos casos, las propias organizaciones internacionales prohíben que sus técnicos trabajen en la frontera. La policía y las FFAA. no tienen una política muy distinta pues poseen una presencia móvil a lo largo de la frontera. Y los órganos nacionales tampoco tienen sus oficinas centrales en el lugar de los acontecimientos.

La frontera debe ser un espacio de integración de los distintos y no un lugar de repulsión de los Estados. Cuando eso ocurre, la única forma de integración existente es la de los ilegales: ellos imponen su ley, conduciendo al fenómeno en que la legalidad se informaliza y la violencia se convierte en un mecanismo de resolución de las controversias interpersonales. Pero también, como todo comercio ilegal, produce dinero que algún rato debe lavarse y construye una cadena de ilegalidades o despliega un sistema ilegal que tiende a legitimarse en la sociedad civil local e, incluso, en otros ámbitos. En otras palabras, existe una violencia que debería ser controlada desde la economía, con el apoyo de la policía, desde un marco institucional acorazado ante el delito y muy flexible para potenciar la economía fronteriza. Allí, algunas claves para una política actual en el ámbito de la seguridad ciudadana en la frontera.

Bibliografía

- Augé, Marc (2007). *Por una antropología de la movilidad*. Barcelona: Gedisa.
- Carrión, Fernando (2008). "Violencia urbana: un asunto de ciudad". *Revista EURE*, No. 103, pp. 111-130. Santiago: IEUT.
- Carrión, Fernando (2009). "Prevención: ¿Una propuesta ex ante al delito?". *Revista URVIO*, No. 6, pp. 7-14. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Castel, 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*, No. 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.