

Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas

Fernando Carrión
(Compilador)

Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas



Canada 

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

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

ISBN: 978-9978-67-383-6

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

303.3 - CDD

Colección FRONTERAS

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

Entidades gestoras

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

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street

Tel: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-383-6

Editora: Isabel Ron Bazurto

Cuidado de la edición: Andrea Torres Armas

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Gráficas V&M

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: marzo de 2013

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

Índice

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

Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina)	167
<i>Fernando Rabossi</i>	

CAPÍTULO III

ASUNTOS DEMOGRÁFICOS

Relaciones internacionales, interétnicas y transfronterizas en América Latina.	197
<i>Leonardo Rioja Peregrina y Juan Carlos Arriaga Rodríguez</i>	

Territorios y espacio social: Población y sociedad en fronteras y espacios transfronterizos. Una aproximación desde América Central.	221
<i>Abelardo Morales Gamboa</i>	

Fronteras, migraciones y organización del espacio ecuatoriano	245
<i>Juan Bernardo León</i>	

CAPÍTULO IV

LAS POLÍTICAS DE FRONTERA

Las políticas en las zonas de frontera	281
<i>Socorro Ramírez</i>	

Hacia una política de seguridad ciudadana en la frontera norte de México	304
<i>José María Ramos García</i>	

CAPÍTULO V

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA FRONTERA: ÓPTICA MUNICIPAL

Seguridad ciudadana, un reto por asumir en las Américas.	323
<i>Hugo Acero Velásquez</i>	

Óptica municipal de la seguridad ciudadana en frontera.	334
<i>Alexis Serrano (Compilador)</i>	

Introducción:

Las regiones transfronterizas: lugares de des-encuentro

Fernando Carrión M.*

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

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

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

* Académico de FLACSO, Presidente de OLACCHI y Editoralista *Diario Hoy*.

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

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

La frontera: una dimensión global de lo local

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

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

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

Ecuador –por los típicos problemas de soberanía territorial– se salda cuando se ubica el último mojón limítrofe en 1999. Sin embargo, y simultáneamente, se abre una problemática totalmente distinta hacia el norte –en la frontera con Colombia– producto del desborde del conflicto colombiano¹. Se trata de dos tipos de problemáticas distintas: la una, entre dos estados por la clásica delimitación territorial y la otra, por los desbordes de un conflicto interno.

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

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

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

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

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

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

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

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

La región transfronteriza requiere seguridad ciudadana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Temáticas

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

Violencia fronteriza

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

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

Economías de frontera

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

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

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

Demografía

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

Políticas de Frontera

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

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

Gobiernos locales

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

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

Bibliografía

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

Notas

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