

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>	

Capítulo I
Violencia Fronteriza

La violencia fronteriza*

Fernando Carrión M.**

Introducción

La ‘frontera’ es un concepto útil para entender la diversidad y, por tanto, la unidad. La Torre de Babel es el mayor símbolo de la diversidad y de la integración, porque sólo en ese espacio se pudo concentrar semejante densidad de heterogeneidad. Por eso, el concepto de frontera es el de un espacio continuo de alteridad; no de una barrera que divide, sino de un lugar de presencia y encuentro con el otro-distinto¹. El concepto que representa es *región transfronteriza*, en tanto contiene una lógica relacional en un espacio que la supera y la contiene gracias a los flujos económicos, políticos y sociales prevaecientes; esto es, un espacio de articulación de dos o más Estados, a la manera de un *campo de fuerzas*.

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

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

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

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

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

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

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

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

Estamos bajo la presencia de fenómenos que se expresan en el *tiempo*, porque la *frontera y la violencia son históricas*, en tanto están vinculadas a las condiciones de cada Estado, produciendo asimetrías en relación al otro³. Primero, la frontera redefine sus funciones tradicionales de enlace o división entre Ecuador y Colombia desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, cuando desde Colombia se impone el llamado Plan Colombia, desde Ecuador se cierra el diferendo limítrofe con Perú y desde el mundo, el comercio ilegal experimenta su más importante innovación: la internacionalización a gran escala, cuestión que encuentra terreno fértil en las fronteras.

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

Segundo, las violencias de ayer son distintas a las de hoy, porque cambian, crecen o disminuyen: las que se producían hace una década eran distintas a las actuales y la dinámica *estatal* que las tipifica legalmente evoluciona. También cambian en el *espacio*, —en tanto transita—, por ejemplo: del campo a la ciudad y del sur hacia el norte. Hoy la violencia en Latinoamérica es predominantemente urbana pero con un despliegue hacia los límites interestatales; es decir, una concentración de la violencia en las ciudades y en las fronteras, pero mientras en la primera la concentración es mayor en términos absolutos, en la segunda es superior en términos relativos (tasas), aunque la violencia es poco visible porque los medios de comunicación no las cubren y porque las políticas públicas las ignoran. Adicionalmente, se debe decir que en las fronteras existen ciudades que concentran violencias de base urbana y fronteriza⁵.

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

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

Aspectos Metodológicos

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

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

La violencia de la región transfronteriza es claramente relativa, como lo son la seguridad y la protección⁶. Lo que para un lado puede ser delito para el otro no; es decir, la violencia (delito) y la seguridad (pena) son relativas al Estado que las define, porque lo que en un país puede ser seguridad en otro puede inducir a la violencia⁷. La política de seguridad de un país puede producir hechos de violencia en otro; por ejemplo, cuando la cooperación internacional promueve políticas de seguridad nacional de los países donantes como si fueran de seguridad ciudadana en los países receptores, o cuando ciertas políticas de seguridad promueven guerras preventivas o necesarias en otro.

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

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

De ahí la importancia de introducir políticas internacionales en los temas de violencia y seguridad ciudadana; más aún si la definición de un delito se lo hace en el marco de un Estado. Lo mismo respecto de seguridad ciudadana, que es la expresión de los derechos ciudadanos que un Estado debe garantizar; es decir, el derecho de la ciudadanía para el ejercicio de las libertades públicas, colectivas e individuales⁸. Si hay dos Estados que se encuentran en una frontera y cada uno de ellos genera garantías distintas, puede que un delito en un lado de la frontera no lo sea en el otro. De esta asimetría nace la violencia fronteriza, que permite a los violentos sacar provecho de las diferencias (integración) y a los agentes les impide ejercer sus políticas (fragmentan); es decir, las asimetrías producen ventajas para el crimen (integran) y desventajas para la seguridad (separan).

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

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

La violencia fronteriza como caso

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

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

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

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

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

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

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

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

El límite en la frontera norte

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

El escenario de la violencia

La frontera con Colombia no fue siempre violenta, sólo se hace visible –por magnitud e importancia– en la década de los años noventa luego de la firma de los acuerdos de Paz con Perú⁹ cuando se cierra el ancestral diferendo fronterizo con lo que el tema pierde significación en la agenda de seguridad nacional; pero también coincide en el tiempo con la agudización del conflicto interno de Colombia, lo que produce un cambio de rumbo de la política internacional ecuatoriana: del sur al norte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En suma, hay una triple diferenciación: la tasa de homicidios de la frontera es el doble del promedio nacional; la violencia de Sucumbíos es distinta a la del Carchi y ésta es diferente a Esmeraldas, porque la frontera ecuatoriana no es una región homogénea. La *violencia fronteriza* no se expresa solo en los territorios limítrofes sino en un radio de influencia que lo supera. Ejemplo de esta afirmación es la Calle Ipiales¹⁰ en Quito o Los San Andresitos en Bogotá¹¹, que muestran con sus nombres la influencia de la frontera. Pero lo más sintomático tiene que ver con el narcotráfico, donde la frontera es simplemente el sitio de paso hacia los lugares de consumo en Europa, Estados Unidos y Brasil; o el tráfico de armas, donde la frontera es el lugar de articulación de producción (Estados Unidos, Brasil) con los de consumo (crimen organizado, guerrilla).

Economía de Frontera

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

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

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

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

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

Este proceso produce una mutación importante en los actores; se pasa del *contrabandista*, especulador que traslada mercaderías de un país a otro aprovechando las ventajas comparativas por el no pago de aranceles¹²; al *traficante*, figura social de un delincuente que traslada sujetos y objetos ilegales (personas¹³, armas, órganos, droga) que están inscritos en los circuitos del intercambio mundial.

El traficante actúa dentro de complejas redes de intercambio que controlan las rutas e imponen las normas de la economía fronteriza; subsumen al contrabandista y a la autoridad política (policía, aduana, jueces) mediante la extorsión, el secuestro, la corrupción y el homicidio. Allí nace una nueva autoridad política que impone la ley del traficante¹⁴ que permite a las redes de comercio ilícito operar como corporaciones o *holdings* de empresas que explotan los circuitos y las rutas de la ilegalidad.

¿Existen economías paralelas en la frontera? Estas definiciones dicotómicas poco ayudan a la comprensión de las economías, porque estigmatizan e invisibilizan los lazos de las economías de un lado con las del otro, así como de las economías legales e ilegales, que cada día son más estrechas, complementarias y más integradas¹⁵.

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

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

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

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

El Estado debe tener claridad sobre esta economía para regularla y controlarla, porque si no difícilmente podrá intervenirla. Por eso, mientras más factores diferenciadores se impongan (muros, aranceles, militares) y más asimetrías se creen, mayores serán los riesgos, los precios y los actores delictivos¹⁶.

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

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

Las políticas de seguridad

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

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

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

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

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

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

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

frontera sigan siendo las tradicionales de la época anterior, cuando se controlaba la frontera en términos migratorios (visas o pasado judicial) y aduaneros (aranceles), cierre de los pasos fronterizos, militarización y policialización inscritas en las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública¹⁷.

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

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

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

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

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

La globalización¹⁸, entendida como un factor constitutivo de lo local, permite comprender la presencia de mafias internacionales que no tienen patria: por el contrario, su condición de existencia está dada por su despliegue mundial. Este es un espacio que debe ser comprendido dentro de la política exterior de nuestros países y debe encontrar un espacio propicio en los órganos internacionales de representación de las naciones.

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

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

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

Conclusiones

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

1. En *términos conceptuales*, la violencia y la seguridad se definen en relación a cada Estado, lo cual trae cuatro elementos: 1) se trata de conceptos relativos que deben ser estudiados en concordancia con cada Estado¹⁹. 2) Lo que en un Estado es violencia o seguridad, en el otro puede que no lo sea, porque dependen del tipo de Estado que sea: plurinacional (Canadá)²⁰, federal (EE.UU.²¹) o autonómico (España). 3) La violencia nunca se presenta sola, porque tras de ella existe un sistema delictivo (diacrónico o sincrónico). 4) La seguridad puede convertirse en disparador de violencia si la primera nace de un Estado que impone su política a otro (guerra necesaria o preventiva) o nace de una parte de la sociedad que impone a otra (hombres a mujeres).

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

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

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

partan de acuerdos municipales, regionales y nacionales; es decir, de políticas transfronterizas que compaginen lo legal, lo político y lo económico²². Además, se debe tener en cuenta que el cordón fronterizo es altamente heterogéneo y por lo que se deben diseñar políticas acordes a la realidad.

3. La *violencia fronteriza* se sustenta en un triple *re-conocimiento*:
 - *Reconocer lo que fue la violencia fronteriza* para tener un sentido del devenir y de la memoria, respecto a cómo y cuándo la frontera cambió para llegar a ser violenta. Si es así, encontraríamos las condiciones que produjeron la coyuntura de cambio y cuáles los elementos que cambiaron.
 - Hay que *reconocer lo que es la violencia fronteriza* en sus reales condiciones: los enlaces, la esencia, las asimetrías complementarias, las violencias, las heterogeneidades territoriales, y las relaciones que la constituyen. Además la violencia articula una matriz cultural que se riega socialmente y que tiende a legitimarla.
 - Se debe *reconocer al otro* (alteridad), porque la violencia fronteriza proviene justamente de una dinámica relacional entre “nosotros” y “ellos”. Si uno no comprende al otro difícilmente se podrá conocer y enfrentar el problema. Si la frontera tiene una lógica transfronteriza, la violencia fronteriza también lo es.
4. Los *enfoques de política pública* prevaecientes han sido de seguridad nacional, cuyo objetivo es la defensa de la soberanía nacional; y de seguridad pública, que ataca a los enemigos internos para mantener el orden público. Sin embargo, la seguridad ciudadana, que es lo que se vive cotidianamente en la región, ha tenido muy poco espacio. Considerar la política de seguridad ciudadana produce dos cambios centrales: el tema se descentraliza en sus objetivos y se diversifica como espacio de la toma de decisiones de política pública; y se prioriza la vida de la población residente en la región transfronteriza.

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

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

El gobierno de la seguridad ciudadana está asociado a la necesidad de crear, fortalecer y formatear las instituciones públicas; mucho más si la violencia se vale de ellas para someterlas a sus necesidades. Por eso se debe trasladar las instituciones hacia la frontera²³.

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

Notas

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

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

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