

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

Fernando Carrión  
(Compilador)

# Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas



**Canada** 

---

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

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

ISBN: 978-9978-67-383-6

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

303.3 - CDD

---

### **Colección FRONTERAS**

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

### **Entidades gestoras**

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

© De la presente edición:

### **FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

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

### **IDRC-CRDI**

150 Kent Street

Tel: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

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

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

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-383-6

Editora: Isabel Ron Bazurto

Cuidado de la edición: Andrea Torres Armas

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Gráficas V&M

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: marzo de 2013

---

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

# Índice

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

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

*Fernando Rabossi*

### CAPÍTULO III

#### ASUNTOS DEMOGRÁFICOS

---

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

*Leonardo Rioja Peregrina y Juan Carlos Arriaga Rodríguez*

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

*Abelardo Morales Gamboa*

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

*Juan Bernardo León*

### CAPÍTULO IV

#### LAS POLÍTICAS DE FRONTERA

---

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

*Socorro Ramírez*

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

*José María Ramos García*

### CAPÍTULO V

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

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

*Hugo Acero Velásquez*

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

*Alexis Serrano (Compilador)*

**Capítulo V**  
**La seguridad ciudadana en la frontera:**  
**óptica municipal**

# Seguridad ciudadana, un reto por asumir en las Américas

Hugo Acero Velásquez\*

## Resumen

A los tradicionales problemas de seguridad ciudadana, hoy se suman la presencia y acciones de grandes mafias –narcotráfico, contrabando, trata de personas y comercio ilegal de armas, entre otros– que están afectando de manera grave la seguridad de los ciudadanos de las Américas a través del aumento de la violencia, el consumo de drogas, los secuestros, la extorsión y el sicariato. Frente a esta situación, los países del hemisferio deben enfrentar de manera paralela la delincuencia local y el crimen transnacional. En el primer caso, se requieren políticas integrales de convivencia y seguridad ciudadana, que van desde la prevención hasta la represión del delito. En el segundo caso, se requieren alianzas regionales y multilaterales para enfrentar las mafias, donde, además de perseguir a los grandes capos, se

---

\* Es sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Entre otros cargos, fue Asesor Presidencial de las Consejerías de Paz y de Seguridad Nacional de Colombia, Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Asesor del Director de la Policía Nacional de Colombia y Director del Programa Nacional Departamentos y Municipios Seguros. Ha elaborado Planes de Convivencia y de Seguridad Ciudadana y Planes Maestros de Equipamientos de Seguridad y Justicia, en Colombia en las ciudades de Medellín, Pereira, Barranquilla, Cartagena y Manizales, en Ecuador en Quito y Guayaquil; en México, Cuautitlán Izcalli, y en El Salvador. En la actualidad trabaja con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en el fortalecimiento de los programas de atención a niños y niñas desvinculados del conflicto armado y de centros de reclusión de adolescentes infractores de la ley penal, además de asesorar a los gobiernos de Guatemala y Honduras en la elaboración de sus planes de seguridad ciudadana.

concentren los esfuerzos sobre los mandos medios para lograr una verdadera desarticulación de estas organizaciones y se desarrollen políticas de atención a los jóvenes, promoviendo la desvinculación de quienes forman parte de estos grupos criminales y evitando el ingreso de otros.

### Introducción

Durante los últimos veinte años los problemas de violencia y delincuencia en la gran mayoría de los países de las Américas se han incrementado, afectando de manera grave a la economía, bienestar y calidad de vida de los ciudadanos. A su vez, los ciudadanos se han manifestado de distintas maneras exigiéndoles a los gobiernos nacionales y locales soluciones prontas y oportunas que les garanticen el derecho a la seguridad. Recientemente han protestado y se han movilizado masivamente en contra de la violencia delincencial y a favor de la seguridad ciudadana en Argentina, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela, entre otros países.

El miedo y la inseguridad se han convertido en la preocupación central de los ciudadanos, desplazando de los primeros lugares temas como la pobreza y el desempleo. Hoy, según las encuestas de victimización y percepción de seguridad, entre el 50% y el 75% de los ciudadanos de los países de las Américas ha sido víctima de algún delito, y más del 50% siente que la inseguridad ha aumentado. Así lo confirman los resultados del informe de 2010 de la Corporación Latinobarómetro, a través de su encuesta de opinión pública en América Latina. En esta encuesta, la delincuencia se ubicó como la primera preocupación de los ciudadanos, con un 27%, por delante del desempleo (19%). En comparación, en 1995 la delincuencia preocupaba a sólo el 5,2% de los ciudadanos de América Latina, por detrás del desempleo (23%), los bajos salarios (12,5%) y la pobreza (9%).

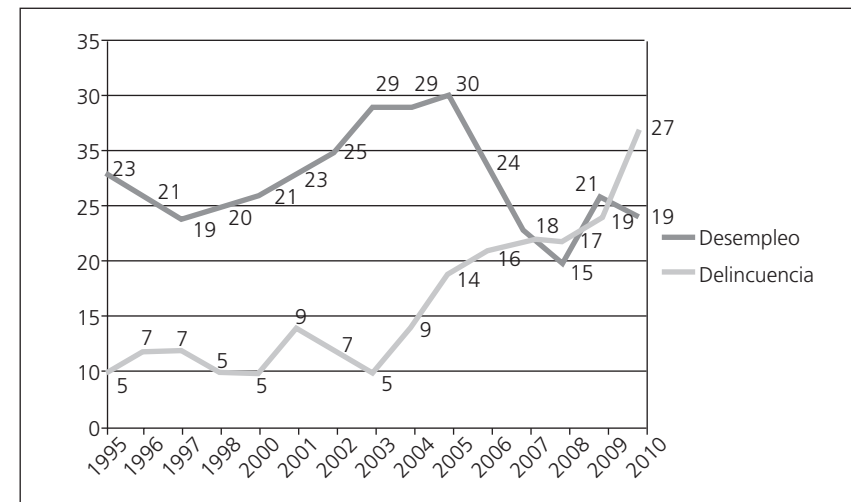
De acuerdo con esta encuesta, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela fueron los países donde más del 30% de los ciudadanos consideraron que la delincuencia es el problema más importante; le siguen con entre 20% y 30% Ecuador, Honduras, Paraguay,

República Dominicana y Uruguay; entre 20% y 10% Brasil, Chile, Colombia y Perú, y con menos del 10% Bolivia y Nicaragua.

En lo que se refiere a ciudadanos que han sido víctimas de un delito, se ha mantenido entre un 30% y un 43% en los últimos quince años y en el 2010 casi se iguala con la importancia que le dan los ciudadanos a la delincuencia.

Al igual que la percepción de inseguridad y la victimización, la violencia homicida creció en la mayoría de los países en las Américas. Entre finales de los años 1980 y los años 2008 y 2010, en quince de los veintiún países latinoamericanos creció la violencia de manera considerable, en cuatro disminuyó y sólo en uno siguió igual.

Gráfico N.º 1  
Los problemas más importantes en América Latina, 1995-2010 (%)



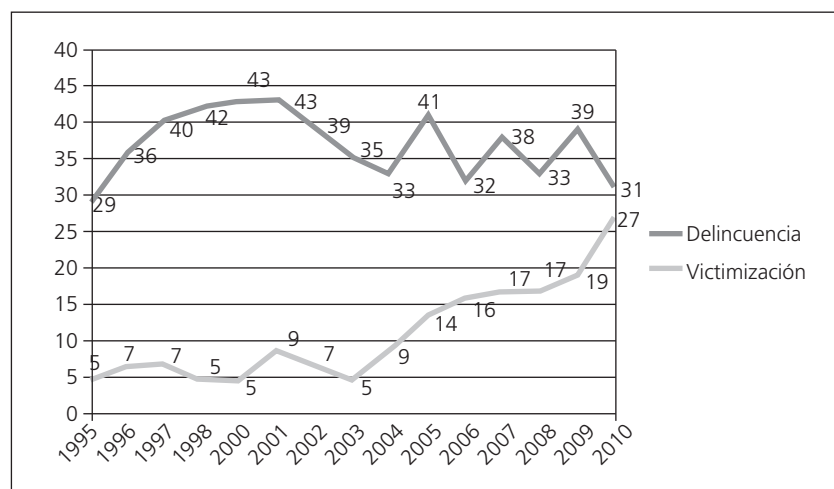
Fuente: Latinobarómetro 2010.



## Detrás del incremento de la violencia y la delincuencia

A los tradicionales problemas que afectaban la seguridad de los ciudadanos en las Américas, como hurtos, lesiones personales, contrabando, homicidios y venta de droga en pequeñas cantidades, entre otros delitos, hoy se suman las actividades de grupos de delincuencia organizada y transnacional, en particular los relacionados con el narcotráfico. Por ejemplo, la extorsión y el secuestro afectan de manera indiscriminada a todos los sectores sociales, desde industriales y propietarios rurales hasta pequeños comerciantes de barrios, conductores del transporte público y dueños de modestas viviendas. También el sicariato —que designa a asesinos a sueldo— está pasando de ser una práctica asociada al narcotráfico, y el crimen organizado a convertirse en una acción criminal que sirve para ajustar cuentas entre delincuentes comunes, cobrar deudas entre particulares y hasta castigar infidelidades.

Gráfico N.º 2  
Problema más importante (delincuencia) y victimización, 1995-2010 (%)



Fuente: Latinobarómetro 2010.

Vemos que el control territorial y la venta de droga al por mayor en las ciudades pasan a verdaderas mafias que abastecen el mercado creciente de consumidores y se enfrentan entre sí por controlar los grandes ingresos que genera este negocio. Se ha pasado de países productores (Bolivia, Colombia y Perú) en los que las mafias exportaban droga a Estados Unidos y Europa, a países que sirven de tránsito (Brasil, Centroamérica, Cono Sur, Ecuador, México y Venezuela) y que hoy ven cómo una parte de la droga que pasa por sus territorios se queda e incrementa el consumo interno y los problemas de delincuencia.

La disputa violenta por el control de otros negocios ilegales, como el comercio de armas, el contrabando y la trata de personas, se suma a estos problemas y erige verdaderas mafias que hoy se mueven por todo el continente. El control violento de negocios cuasi legales como la prostitución, los juegos de azar, las máquinas tragamonedas, los préstamos ilegales llamados ‘pagadarios’ y la venta y alquiler de armas de fuego también contribuyen a la inseguridad.

Este variopinto de criminalidad en muchos casos está mejor estructurado que los Estados, y forma parte de una delincuencia organizada transnacional que ha sabido aprovechar todas las ventajas de la globalización, que no conoce fronteras y que no se mueve de acuerdo a tratados o acuerdos bilaterales o multilaterales, sino por la rentabilidad y la conveniencia de estos negocios. El crimen organizado usa y transforma a los distintos grupos locales de delincuentes, como es el caso de las organizaciones dedicadas al contrabando y al tráfico de personas entre México y los Estados Unidos, las ‘maras’ en Centroamérica, las pandillas, bandas, paras y guerrillas en Colombia, el Primer Comando Capital (PCC), los Amigos de los Amigos (ADA) y el Comando Rojo en Brasil, o los Ñetas y Latin King en Ecuador, que se transforman en estructuras complejas que responden a las actividades del crimen organizado transnacional. Es decir, ya no se está ante pequeños grupos delincuenciales que las policías locales podían controlar, sino ante estructuras que manejan territorios y negocios ilícitos y que en algunos casos son capaces de desafiar la autoridad de los Estados.

Cuadro N.º 1  
Comportamiento de la violencia en países de las Américas  
Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes

País	Fines de los 80 y principios de los 90	Cifras disponibles 2000	Cifras disponibles 2008-2010	Variación % años 90 y 2008-2010
Canadá	2.3	1.7	1.8	-21.7
EE. UU.	10	5.7	5.4	-46.0
El Salvador	138.2	45	55	-60.2
Guatemala	36.2	28	48	32.6
Nicaragua	11	9	13	18.2
Honduras	41.1	49.9	66.8	62.5
Costa Rica	6.5	6	11	69.2
Panamá	10.9	10	19	74.3
Belice	17.1	19	32	87.1
República Dominicana	14.4	13.1	23.5	63.2
Brasil	19.7	26.7	26.4	34.0
México	17.8	14	18	1.1
Venezuela	15.2	33	48	215.8
Perú	11.5	5.5	11.9	3.5
Colombia	67	63	39	-41.8
Ecuador	10.3	15	18.8	82.5
Argentina	4.8	9.2	5.8	20.8
Uruguay	4.4	5.3	4.4	0.0
Paraguay	4	16.1	19.1	377.5
Bolivia	N/D	14.9	12.2	-18.1
Chile	4.5	2.7	8.1	80.0
Tasa promedio en las Américas	20.3	18.7	22.6	11.3
Tasa promedio de América Latina	21.8	20.3	24.6	12.8
Tasa promedio de América Latina sin El Salvador	15	18.9	22.9	52.7

Fuente: Preparado por el autor con base en: Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, PNUD (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá); datos de la Policía Nacional (Bolivia 2008; Colombia

2006; Ecuador 2003; El Salvador 2009; Honduras 2009; Perú 2008; República Dominicana 2008 y datos de varias fuentes (Argentina, Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Brasil, Mapa da Violência, 2011; Canadá, *Statistics Canada*; Chile, Ministerio del Interior; Subsecretaría Interior de Seguridad Ciudadana, ONUDD estadísticas de homicidios; Honduras, Observatorio de la Violencia, 2009; Ecuador, Ministro de Gobierno y Policía, 2010, y Ecuador: Informe de Seguridad Ciudadana y Violencia, 1990-1999, FLACSO-Ecuador, e Instituto Nacional de Estadística; EE.UU., Oficina de Estadísticas de Justicia, 2004, y Oficina Federal de Investigaciones, 2009; México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1997-2009; Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Censos y Datos, PNUD; Uruguay, Ministerio del Interior, Departamento de datos, estadísticas y análisis, 2006; Venezuela, Observatorio Venezolano de Violencia, Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela, Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminológicas, y Instituto Nacional de Estadísticas, 2007).

En medio de esta situación, las relaciones entre Estados para enfrentar el crimen transnacional no avanzan como deberían. Dentro de cada país, las instituciones de seguridad y justicia trabajan cada una por su lado y padecen problemas de corrupción y baja confianza ciudadana. No existe coordinación entre los varios cuerpos policiales, y no se trabaja en equipo con ministerios públicos, jueces, gobernadores, alcaldes y prefectos.

Las cárceles, penitenciarías y centros de privación de libertad de menores y adolescentes son, en su gran mayoría, además de obsoletas y hacinadas, ruedas sueltas que no cumplen con su función de sanción, rehabilitación y reinserción social de los infractores de la ley penal, que siguen delinquiendo y se 'profesionalizan' en estos centros.

En la mayoría de los países, la población penal se ha duplicado en los últimos quince años, sin que la infraestructura, vieja e inadecuada, se haya transformado o crecido al mismo ritmo, según un informe de 2008 preparado por Lucia Dammert y Lina Zúñiga para FLACSO-Chile.

En general, no se cuenta con los recursos suficientes para fortalecer a las autoridades de seguridad y justicia en materias fundamentales como la formación profesional de policías, jueces y guardias carcelarios y penitenciarios, ni para proporcionar instalaciones adecuadas, y equipos de comunicación y movilidad a los cuerpos policiales. Todavía no se están implementando políticas integrales de seguridad ciudadana y convivencia que involucren programas preventivos y de persecución y control del delito y que partan del supuesto básico de que las acciones deben realizarse en un amplio espectro que va desde el nivel preventivo hasta el uso legítimo de la fuerza en el marco del Estado de derecho.

¿Qué hacer frente a esta situación tan compleja en donde se entremezclan el crimen transnacional y los problemas tradicionales de

seguridad?, es importante definir una serie de estrategias y posibles fuentes de financiación para enfrentar estos retos que ponen en entredicho la gobernabilidad democrática y la seguridad de los ciudadanos.

Los retos que tienen los países de las Américas en materia de seguridad son variados y requieren distintos niveles de intervención y de colaboración. Deben realizar alianzas de cooperación con los demás países del hemisferio para enfrentar los problemas que generan los grupos del crimen organizado en sus territorios y también definir estrategias internas para garantizar la seguridad y la convivencia de sus ciudadanos.

Es recomendable que en un diálogo hemisférico se discutan los temas que se exponen a continuación, como parte de las políticas públicas que tienen que asumir los Estados de las Américas para mejorar la seguridad regional, nacional y ciudadana.

### **Lucha contra las grandes mafias**

Es necesario que los Estados cooperen en la lucha contra las mafias transnacionales que hoy se articulan en torno al negocio de producción, tránsito, distribución y consumo de drogas con grupos criminales que existen en cada uno de los países de la región. Aun reconociendo que sin la cooperación y el concurso de EE.UU., Canadá y los países europeos es muy difícil para los Estados latinoamericanos enfrentar a estas mafias, es importante que la visión, estrategia y financiación sean compartidas.

En primer lugar, se debe incluir una estrategia conjunta para combatir las otras mafias que están íntimamente relacionadas con el tráfico de las drogas, como es el caso del comercio ilegal de armas. Este es un tema en el que Estados Unidos puede jugar un papel fundamental, ya que este país produce y comercializa armas en su territorio que a menudo terminan abasteciendo a grupos criminales en países latinoamericanos, a veces proveyendo armamento sofisticado que ni siquiera tienen las policías y los organismos de justicia de estos países.

En segundo lugar, la discusión también debe incluir el problema del consumo de drogas, teniendo en cuenta que no cesa de crecer en la región

y que además de constituirse en un problema de salud pública, afecta de manera grave la seguridad de los ciudadanos. En esta línea, más temprano que tarde, los países de las Américas van a tener que discutir las propuestas de 2009 de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que se pueden resumir en: descriminalizar la tenencia y consumo de marihuana, dar un tratamiento de salud pública al consumo, focalizar las estrategias de represión contra el crimen organizado y reducir el consumo con campañas innovadoras de información y prevención.

### **Combatir la cadena municipal que alimenta a las grandes mafias**

Es necesario que la estrategia en contra del narcotráfico y su reproducción vaya más allá de la persecución de los capos y se dirija hacia los mandos medios, hasta ahora desconocidos, y también hacia los grupos de jóvenes, niños y niñas de sectores menos favorecidos que hoy se están viendo o están en riesgo de verse involucrados e instrumentalizados en el crimen organizado. En este sentido se debe diseñar una estrategia con tres campos de acción:

El primero tiene que ver con el fortalecimiento de la inteligencia de la investigación criminal de los países, donde trabajen en equipo las policías, el ministerio público (fiscalía) y los jueces, orientándose a la identificación, persecución y detención de mandos medios de las organizaciones criminales, para que los procesos de recambio en las direcciones de estos grupos cuando sean descabezados sean difíciles, o más bien para que se logren procesos reales de desarticulación.

El segundo está orientado a facilitar la salida y reinserción social de los miembros de los grupos criminales que quieran hacerlo y estén dispuestos a apoyar a las autoridades.

El tercero tiene que ver con el desarrollo de programas de convivencia y de desarrollo social y territorial para evitar que niños, niñas y jóvenes se vinculen a actividades delictivas.

### Convivencia y seguridad para los ciudadanos

Los ciudadanos de la mayoría de los países de las Américas han visto crecer los problemas relacionados con los grupos de crimen organizado y hoy la violencia cotidiana afecta de manera grave a la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos de los centros urbanos. Frente a esta situación los Estados nacionales deben elaborar planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana que apunten a: la reducción de riesgos (armas, drogas, alcohol), atención a grupos vulnerables (jóvenes en riesgo, desplazados por la violencia, migrantes, indigentes, etc.), prevención y atención de la violencia de género, resolución pacífica de conflictos (interpersonales, familiares y comunitarios), recuperación de entornos urbanos deteriorados y fortalecimiento de las instituciones de seguridad, justicia, inteligencia e investigación criminal y de las instituciones de privación de la libertad. Los planes nacionales integrales deben ser ejecutados en los departamentos, estados y municipios, con la participación de alcaldes, prefectos y gobernadores, de acuerdo con las problemáticas particulares de cada zona.

Para avanzar en esta línea, es importante profundizar y multiplicar las acciones que algunos organismos multilaterales y de cooperación han venido ejecutando en algunos países de Latinoamérica. Además de estas acciones, es necesario que los recursos de los organismos de cooperación y de los bancos multilaterales se orienten a financiar el fortalecimiento de los equipamientos de los organismos de seguridad y justicia en términos de profesionalización de los recursos humanos, instalaciones (policiales, de justicia, cárceles y centros de privación de la libertad), comunicaciones (centrales y equipos de comunicación personal) y movilidad (carros, motos, bicicletas).

De esta manera, las políticas integrales que se pretende desarrollar en cada uno de los países de las Américas, contarían con programas y proyectos preventivos y de control, así como de sanción de los delitos, que estarían financiados y adecuados a los antiguos y nuevos problemas que impone a los Estados el crimen común y el crimen organizado transnacional, que llegó con la intención de lucrar y quedarse.

### Lecturas adicionales

- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Rio de Janeiro: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
- Mathieu, Hans, y Catalina Niño Guarnizo (2011). *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Palacios, Marco, y Mónica Serrano (2010). “Colombia y México: Las violencias del narcotráfico”. En *Seguridad nacional y seguridad interior*, Arturo Alvarado y Mónica Serrano (eds.), 105-154. México, D.F.: El Colegio de México.
- PNUD (2009). *Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Colombia: PNUD.