

**Fronteras:
rupturas y convergencias**

Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha,
compiladores

Fronteras: rupturas y convergencias



Fronteras : rupturas y convergencias / compilado por Fernando Carrión y Víctor Llugsha. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

306 p. : cuadros, gráficos y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-401-7

FRONTERAS ; AMÉRICA LATINA ; ECUADOR ; COLOMBIA ; SEGURIDAD ; MIGRACIÓN ; DELINCUENCIA ; NARCOTRÁFICO ; COOPERACIÓN ECONÓMICA ; ACUERDOS INTERNACIONALES ; MERCOSUR ; POLÍTICAS PÚBLICAS

320.12 - 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
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street
Telf: (+1-613) 236-6163
Fax: (+1-613) 238-7230
info@idrc.ca
www.idrc.ca
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-401-7

Editora: Isabel Ron Bazurto
Cuidado de la edición: Daniel Félix
Diseño de portada e interiores: FLACSO
Imprenta: V&M Gráficas
Quito, Ecuador, 2013
1ª. edición: agosto 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	
La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias	9
<i>Fernando Carrión M. y Víctor Llugsba</i>	
CAPÍTULO I	
ASIMETRÍAS EN LA FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA: ENTRE LA COMPLEMENTARIEDAD Y EL SISTEMA	
<hr/>	
Discursos de seguridad	31
<i>Roque Espinosa</i>	
Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad en la frontera norte	43
<i>María Daniela Pacheco P.</i>	
Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada	63
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
La Economía de la frontera norte del Ecuador	77
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza	95
<i>Laura González C.</i>	
Los derechos en la última frontera	107
<i>Anaité Vargas</i>	

CAPÍTULO II

FRONTERAS: EL CASO DE CENTRO Y NORTEAMÉRICA

La idea de seguridad fronteriza en Centroamérica: cambios y nuevas amenazas	131
<i>Juan Carlos Arriaga-Rodríguez</i>	
La frontera Guatemala-México: un intento por reconocer sus múltiples dinámicas	155
<i>Carol L. Girón Solórzano</i>	
Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza	169
<i>José María Ramos García</i>	
Desafíos de la frontera México-Estados Unidos: el narcotráfico y sus implicaciones en la región fronteriza	187
<i>Jorge Luis Sierra</i>	
La frontera México-Estados Unidos: entre imágenes de inseguridad y desarrollo	203
<i>Tonatiuh Guillén López y Guillermo Alonso Meneses</i>	

CAPÍTULO III

FRONTERAS EN EL MERCOSUR

La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR.	215
<i>José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone</i>	
La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay	241
<i>Silvia Montenegro</i>	
Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera	255
<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
El Brasil y sus fronteras	267
<i>Fernando Salla y Marcos César Álvarez</i>	

CAPÍTULO IV

OTRAS FRONTERAS: EL DILEMA DEL CASO EUROPEO

Cooperación transfronteriza y territorial en el proceso de integración europea	287
<i>Raffaella Coletti</i>	
Anexos	303

Presentación

La inseguridad se ha convertido en uno de los temas más relevantes en las ciudades latinoamericanas, en parte, debido al incremento de su magnitud, a las nuevas formas que asume y a los impactos sociales, económicos y ambientales que produce. Sin embargo, en las zonas de frontera, las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas. Ante esto, se hace necesario posicionar dicha problemática en el debate público, con la finalidad de conocer la realidad cotidiana de las poblaciones fronterizas, definir políticas públicas certeras y, además, reducir la distancia que existe entre los planes implementados desde la capital (centro) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

En la actualidad, la frontera no es solo el punto de encuentro de dos o más Estados, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como puerto o plataforma internacional de integración. Por esto, las políticas no pueden responder solo a un manejo tradicional de una línea de frontera a través del control militar, diplomático, migratorio o aduanero, sino que deben ser proactivas para producir impactos positivos en regiones que se encuentren situadas más allá de la propia zona de frontera.

En este contexto, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Sede Ecuador viene trabajando en un proyecto de investigación sobre el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y entender con mayor profundidad las características de la violencia fronteriza. Dicha investiga-

ción se origina en la comprensión de que las fronteras han sido tradicionalmente pensadas desde el ámbito nacional, por lo que las demandas locales y las dinámicas transfronterizas han sido sistemáticamente ignoradas.

Dentro del marco de este proyecto, presentamos la colección *Frontera*, cuyo objetivo es contribuir a la producción de conocimiento sobre el fenómeno de la violencia fronteriza. De igual manera, se espera que la publicación de *Frontera* permita posicionar esta temática tanto en el debate académico como en la formulación de políticas públicas.

En este primer volumen, se ha realizado una recopilación de varios artículos presentados en los Seminarios “¿Es posible gobernar la seguridad en zonas de frontera?” y “Relaciones fronterizas, el gobierno de la seguridad ciudadana”, con el propósito de contribuir a la difusión de investigaciones relativas a la conflictividad y problemáticas, especialmente en el ámbito de la violencia, seguridad ciudadana y delincuencia, en zonas de frontera; además de aportar a la generación de conocimiento recíproco entre académicos e intelectuales nacionales y extranjeros que investigan sobre temas de fronteras en América Latina.

La publicación de esta colección surge del trabajo conjunto realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-Sede Ecuador– y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo –IDRC–. La realización de la misma fue posible dado el interés que comparten estas instituciones por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan al intercambio de experiencias y a la producción de conocimiento sobre la materia.

Juan Ponce
Director FLACSO-Ecuador

Introducción

La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias

Fernando Carrión M.* y Víctor Llugsha**

El tratamiento de la (in)seguridad es un tema que, con el pasar del tiempo, ha ido ganando espacio en diferentes ámbitos: en las políticas públicas para buscar soluciones, en las investigaciones académicas para desentrañar sus lógicas, y en el espacio ciudadano para encontrar explicación a lo que se vive cotidianamente en la calle, en el trabajo, en la escuela o en la familia.

La seguridad es una necesidad permanente e inherente a la sociedad que ha estado presente a lo largo de la historia; pero también porque está relacionada a la condición de bienestar social de la población. La seguridad como supervivencia impulsó al ser humano a vivir en conglomerados de población y a adoptar con el paso del tiempo las formas urbana y estatal, las cuales acogen a sus habitantes como ciudadanos con derechos y deberes, gracias a la existencia de una población concentrada (*urbs*), a la existencia de conjunto de normas propias de una comunidad política (*polis*) y a una organización espacial particular (*civitas*).

Sin embargo, estos derechos y deberes son distintos según la comunidad política de la que se trate. Mientras los gobiernos locales encarnan a la sociedad local y cumplen funciones de prevención antes que de control, los Estados nacionales cuentan con un sistema penal donde los parlamentos

* Académico del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO-Ecuador. Presidente de OLAC-CHI y Editoralista del Diario HOY.

** Investigador FLACSO-Ecuador. Docente de la Facultad de Turismo y Hospitalidad de la Universidad de las Américas.

tipifican las normas de convivencia al interior de cada circunscripción nacional, y lo hacen en relación a los hechos de inseguridad que se producen en su interior; esto es, en función del tiempo (la historia) y del espacio (lugar); luego, dichas leyes deberán ser garantizadas por la policía —que ostenta el monopolio de la fuerza— y cuando se violenten estas normas es, por un lado, la justicia la que busca restaurar el orden y restituir la pérdida ocasionada, y por otro, la cárcel la que castiga, disciplina y persuade para que no vuelva a ocurrir

La condición de ciudadanía (derechos y deberes) está presente de manera particular en las regiones de frontera, porque la interacción de las ciudades estructura las regiones fronterizas y la vinculación de los Estados define el límite territorial constitutivo de la soberanía. Las dos cualidades construyen dos tipos de derechos universalmente reconocidos: el de la seguridad ciudadana, que hace alusión a la protección que deben tener las poblaciones de frontera, y el de la seguridad nacional, que hace referencia a la defensa de la soberanía de los Estados colindantes.

A pesar de esta realidad combinada de seguridad y defensa, en las fronteras prevalece la segunda, no solo porque las políticas se diseñan desde las distantes ciudades capitales, sin tomar en cuenta las condiciones de los habitantes locales y de las potencialidades que tiene la integración, tanto dentro de los Estados como entre ellos, sino porque los Estados nacionales en América Latina son territoriales. En esa perspectiva, tres son los elementos principales de las políticas en las fronteras: la defensa territorial, el control migratorio y la barrera aduanera; todos de índole nacional que no toman en cuenta el sentido de la región transfronteriza y su población.

Sin embargo hoy, el tema de las fronteras en América Latina y en el Ecuador, en particular, se acrecienta y demanda tener una política, por un lado, descentralizada en la región transfronteriza, que permita su desarrollo y la seguridad de sus habitantes, y por otro, que la política nacional se transforme de una óptica de separación a una de integración; esta demanda es mucho más urgente si se observa que las fronteras viven un auge económico —en mucho sustentado en economías ilegales— y un incremento de la cantidad y diversidad de hechos violentos, tanto que la mayor demanda sentida de la población de la región es la seguridad.

La seguridad en América

Es importante partir señalando un primer elemento: la violencia es distinta al delito. Mientras la criminalidad o los delitos son actos que se encuentran tipificados mediante cuerpos legales, las violencias contienen a los delitos pero no se agotan en ellos. Esto es muy significativo porque mientras el sistema penal procesa la violencia delictiva, el gobierno de la seguridad debería encargarse de la totalidad; es decir, de las violencias y de los delitos.

El campo de actuación institucional de control de la inseguridad (delito y violencia) supera al sistema penal (cárcel, justicia y policía), tanto que resulta insuficiente para abarcar la totalidad de la problemática de la seguridad ciudadana; por eso existen otros órganos que surgen por fuera del sistema penal y que podrían ser concebidos como parte del gobierno de la violencia; allí están los ministerios (economía, cultura), los gobiernos locales (municipios), los medios de comunicación, las universidades y los organismos de derechos humanos, entre otros, que apoyan a la reducción de los hechos delictivos.

El segundo elemento es la globalización. En la actualidad existen nuevos hechos violentos y delictivos vinculados a las nuevas tecnologías que antes no estaban presentes. Por ejemplo, el tráfico de órganos hoy es posible gracias a las nuevas técnicas de refrigeración; los delitos informáticos se producen gracias al Internet o a la construcción de redes mundiales con diversos dispositivos capaces de interactuar en mercados ilegales. Pero también está la apertura y la desregulación económicas que produce una organización delictiva global con efectos locales, traducida por ejemplo en la redefinición de las fronteras antiguamente vinculadas al contrabando binacional, hacia verdaderas plataformas transnacionales o universales del tráfico de bienes y de servicios ilegales.

Adicionalmente, la globalización también cuestiona aquellas concepciones de políticas que explican los delitos por las llamadas ‘amenazas externas’ o, lo que es lo mismo, que su reducción debe asumirse desde una institucionalidad que cuenta con ministerios del ‘interior’, lo cual daría lugar a entender a los delitos como si fueran autónomos de las condiciones que se estructuran internacional o localmente, o como si lo global fuera

algo externo a lo local, cuando en realidad se trata de componentes mutuamente constitutivos. Los delitos no son ni externos ni internos, porque en la realidad forman parte de sistemas inter-delincuenciales que tienen expresiones que van más allá de los territorios nacionales; de allí que, en la actualidad, un hecho delictivo deba ser entendido en su articulación con otros que –incluso– se realizan en territorios más distantes¹. Un par de ejemplos emblemáticos de esta particularidad: la producción de cocaína en el área andina no puede entenderse por fuera de las rutas por Centro América y México, así como tampoco de los lugares de consumo en EEUU o Europa. Se trata de un mercado ilegal que se expande gracias a la globalización y configura un delito internacional multimodal; esto es, un sistema de interacción que utiliza múltiples modos de entrada/salida (Carrión, 2013). Otro ejemplo: el robo de celulares puede producirse en una esquina cualquiera de alguna ciudad ecuatoriana, pero su venta probablemente se realizará en Lima, o al revés.

El tercer elemento se configura a partir de la cooperación internacional. No se puede negar que hay una redefinición de la misma a partir del *11 del septiembre del 2001 (11S)*, que conduce a la existencia de tres delitos que tienden a generalizarse mundialmente: el terrorismo, la migración irregular y el narcotráfico. Esos delitos y violencias asumidas desde los Estados Unidos, como parte de su política de seguridad nacional, se extienden al resto de los países como parte de las políticas de seguridad ciudadana: las reformas a los códigos penales y a la administración de justicia, las nuevas políticas frente a las Fuerzas Armadas y las policías, así como la incorporación de la tecnología para inteligencia, se hicieron presentes en la región bajo una forma *fractal*; es decir, la reproducción *ad infinitum* de una estructura de seguridad ciudadana que se repite dogmáticamente a diferentes escalas por la región, produciendo la necesidad de una *soberanía del delito* (Carrión, 2010).

Un cuarto elemento es el incremento de la violencia en América Latina. En 1990 la tasa de homicidios fue de doce homicidios por cada cien mil habitantes y actualmente está en veinticinco homicidios por cien mil

1 El delito está concebido –desgraciadamente– en los ámbitos estrictamente nacionales, porque son los parlamentos de cada país los que los tipifican.

habitantes; esto significa que en veinte años se han duplicado las tasas. No solo que la violencia ha crecido en el tiempo, sino que ahora sus grados son infinitamente superiores; antes los homicidios se cometían con armas blancas, hoy ocurren con el uso de armas de fuego; antes los homicidios se realizaban principalmente por riñas², mientras hoy existe la plena predisposición a matar (asesinato) o, incluso, a realizar ejecuciones bajo la modalidad por encargo (sicariato)³.

Antiguamente el delito podía ser considerado como una *estrategia de supervivencia* de los perpetradores, dada su condición de pobreza o de la inequidad social existente. Los delitos fueron especializados en robos y hurtos (patrimonio) y la prevención de la inseguridad ciudadana tenía como componente principal al desarrollo de políticas sociales. Actualmente esto parece no ser suficiente porque hemos entrado en un nuevo ciclo de la violencia a la que hemos definido como *moderna*, que tiende a subsumir o superar la *violencia tradicional*. La *violencia moderna* viene de la predisposición a cometer un hecho delictivo, lo cual conduce a la existencia de un objetivo, una organización y una planificación del hecho criminal⁴.

Un segundo elemento que caracteriza a la *violencia moderna* es la división del trabajo⁵, en razón de que la mayoría de los delitos se realizan con algún nivel de organización, no solo en el momento de ejecutar el delito, por ejemplo, el robo de un bien, sino también en los procesos posteriores de reinserción del objeto robado a los mercados para que el producto del atraco adquiera liquidez monetaria (intermediación, comercialización)⁶.

2 Es decir, una discusión en una cantina respecto a que si fue o no gol en el partido del fin de semana, podía terminar en una riña con un desenlace fatal.

3 En el año 2010 en Colombia, de los quince mil cuatrocientos asesinatos registrados, siete mil doscientos fueron cometidos por encargo, lo cual le convierte en la primera causa de homicidios.

4 Para cometer un hecho delictivo, por ejemplo el caso del homicidio, hacen inteligencia para saber la rutina o características de la víctima, de tal manera, para bajar el riesgo de ser capturado y también ser eficiente a la hora de ejecutar el ‘trabajo’: juntar información, definir el arma, el vehículo, la hora, el lugar.

5 Hoy día una de las características de la violencia y del delito es su nivel de organización, con personas especializadas en diferentes actividades y con una articulación bajo la lógica de una ‘red de redes’.

6 Para el regreso a los mercados se necesitan los espacios donde la oferta se adecúa a la demanda; estos son los casos de las *cachinerías*, o de los *deshuesaderos* de vehículos, cuando no se tiene el circuito de la venta del vehículo en su totalidad.

Para que el delito ocurra, hay dos posibilidades: la primera que se realice la sustracción bajo pedido, y la segunda, que el ladrón tenga los contactos para insertar lo robado (oferta) a la demanda; por este motivo se tiene un mercado clasificado por tipos de giros, donde las redes que estructuran los circuitos de comercialización son las que definen todo el proceso. Por eso hay bandas organizadas en el robo de vehículos, de celulares, de joyas o de patrimonio cultural, entre otras, tanto nacionales como internacionales, situación que proviene del hecho que:

“Uno de los problemas que tiene la comprensión del fenómeno de la violencia es su pluralidad. No se trata solo de la existencia de múltiples causas que generan un mismo fenómeno, sino que existen distintas causas que se expresan en diferentes violencias” (Carrión, 2005: 214).

En América Latina se pueden identificar dos modelos de política de seguridad ciudadana. Uno es el caso paradigmático vinculado al *Plan de Seguridad Democrática* diseñado en Colombia, que recibió en diez años más de ocho mil millones de dólares desde los EEUU, con la finalidad de enfrentar el narcotráfico y el conflicto interno. Fue visto como un modelo exitoso, por lo que se formuló una réplica denominada *Plan Mérida* que asignó a México alrededor de mil quinientos millones de dólares por año, a Centro América trescientos millones de dólares y al Caribe ciento cincuenta millones. Esta política se podría estar reproduciendo en Perú para enfrentar el problema del narcotráfico y el de Sendero Luminoso.

El segundo modelo es el chileno a nivel nacional y, nuevamente, el caso colombiano de seguridad a nivel local. Estos casos se convierten en exitosos gracias a que la cooperación internacional los vende internacionalmente con mucha fuerza. Las políticas del BID, Banco Mundial, OPS y OEA, los muestran como modelos a replicarse (buena práctica), puesto que Chile tiene una tradición de muy baja violencia histórica y una institucionalidad clara, sustentada en los órganos clásicos del sistema penal: cárcel (privatizada), justicia y policía (militarizada). La cooperación internacional plantea una visión sustentada en la perspectiva epidemiológica. José Miguel Insulza, que fuera ministro del Interior en Chile, adopta esta visión en la

política de seguridad en Chile y luego la lleva a la OEA, cuando asume la Secretaría General. El caso colombiano se sustenta, por el contrario, en una alta violencia y muy diversificada que es enfrentada localmente, desde los municipios de Bogotá, Cali y Medellín, cuyos alcaldes se convierten en referentes para los organismos internacionales, sin que –desgraciadamente– hayan podido construir de forma directa una cooperación horizontal.

El Banco Mundial, de manera general, actúa en el ámbito de la justicia con apoyos económicos destinados a la modernización⁷. El BID trabaja básicamente en las áreas de reforma policial y política preventiva⁸, para lo cual ha entregado un poco más de doscientos cincuenta millones de dólares en diez años a doce países. PNUD, en busca de una supuesta integralidad en las acciones contra la violencia, llegó a plantear la denominada *Seguridad Humana*. En el caso de la OEA se ha logrado organizar conferencias de ministros del Interior y de especialistas, para la construcción de una perspectiva integrada en la región que parte de dos ejes: por un lado, de la posibilidad de generalizar la política de seguridad ciudadana chilena y de la cooperación multilateral y, por otro, del impulso de la política de seguridad norteamericana en el ámbito del terrorismo, del narcotráfico y de la migración irregular. Con ello se tiene un escenario institucional que busca integrar las dos vertientes más visibles.

La seguridad en zonas de frontera

La frontera se encuentra en constante transformación porque es un *fenómeno histórico cambiante*, fruto de las relaciones dinámicas que se establecen entre las distintas fuerzas sociales, políticas y económicas presentes en la región⁹. La creciente integración regional plantea una redefinición de las fronteras, en el entendido que “el proceso de globalización parece licuar las fronteras tra-

7 PROJUSITICA, que recibía fondos del Banco Mundial, básicamente planteaba una reforma a la administración de justicia y reformas en el código penal.

8 Que es venida principalmente desde los Estados Unidos e Inglaterra. Tiene tres componentes: prevención situacional, política social, política de prevención comunitaria.

9 Ámbito de fuerzas que operan a la manera de la lógica del imán: un campo magnético de atracción y repulsión.

dicionales de los Estados nacionales, debido a la apertura de los mercados y al desarrollo tecnológico que se vive a escala planetaria” (Carrión, 2010: 77).

Sin embargo, lo que existe es una reconstrucción de las mismas. Las fronteras retoman importancia como fruto de las asimetrías principalmente del nivel de desarrollo, situación que genera espacios propicios para la proliferación de mercados ilegales que convierten estos espacios en puntos de crecimiento. Las asimetrías económicas en la frontera generan ventajas competitivas que son aprovechadas por grupos dedicados al comercio ilegal (contrabandistas, traficantes), tanto por bandas organizadas de alta especialización en el cometimiento de delitos, como de ciudadanos y sus familias que encuentran en esta actividad una forma de lograr algún tipo de mejora en sus ingresos familiares. Las asimetrías de tipo legal también se encuentran presentes en las zonas de frontera, puesto que cada lado del territorio obedece a normativas constitucionales, legales, judiciales y penales diferentes, siendo así que el cometimiento de un delito, su juzgamiento y posterior condena, son determinados por el territorio donde ocurren; una situación como la dicha puede conducir, por un lado, a *lo que aquí no es delito, a lo mejor allá no lo es y viceversa* y, por otro, que la frontera tiende a ser un freno para lo legal y un acelerador para lo ilegal.

La frontera se constituye desde el Estado central, que tiene su expresión más visible en las capitales, mientras la población de estas regiones es reconocida como una realidad distante y marginal, donde la priorización de las políticas del Estado son la salvaguarda de su soberanía y muy poco se destina a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Es por ello que las ciudades de frontera enfrentan el dilema que provoca la diferenciación entre seguridad nacional y seguridad ciudadana; tanto que la frontera y sus actores pueden ser entendidos como potenciales amenazas a la seguridad nacional, por lo que la respuesta inmediata sobre esta zona es la militarización (envío de militares por sobre médicos, ingenieros o profesores); la población no es vista en su condición ciudadana, amparada en las garantías que otorga el Estado, sino como potencial amenaza a la seguridad del mismo (seguridad pública). En otras palabras, en las zonas de frontera se privilegian la seguridad nacional (soberanía) y la seguridad pública (orden interno) sobre la seguridad ciudadana (personas, convivencia).

Ecuador: su conversión en país-frontera

Ecuador, situado en la región noroccidental de América del Sur, tiene una extensión de 256 370 km², viven catorce millones de personas y limita al Norte con Colombia, al Sur y al Este con Perú, y al Oeste con el Océano Pacífico. Es decir, es un país pequeño en términos territoriales, pero que cuenta con una alta densidad poblacional (la más alta de Sudamérica) y con un área limítrofe muy extensa: los límites con Colombia (Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas) y con el Perú (El Oro, Loja, Morona, Pastaza, Napo y Sucumbíos) suman 2 114 kilómetros de fronteras; a lo cual hay que añadir el borde marítimo con el Océano del Pacífico.

A esta condición geopolítica se debe sumar el cambio sustancial que el Ecuador vive desde principios de este siglo; tanto que se ha convertido –en su totalidad– como una frontera. Sin lugar a dudas un elemento central en la conversión a país-frontera proviene, en buena parte, de la aplicación del denominado *Plan Colombia* que produjo la desaparición de los cárteles territoriales (cártel de Cali o de Medellín) y la conformación de las Bandas Criminales Emergentes; la erosión de los liderazgos fuertes y personalizados (Escobar, Rodríguez Gacha) y la aparición de los barones pequeños pero múltiples; el desplazamiento de la producción hacia Perú y Brasil, y del procesamiento (laboratorios) hacia Ecuador y Perú, regionalizándose el conjunto del proceso; la reducción de las zonas de producción ilegal colombiana, compensadas con el incremento de la productividad que las hizo mucho más eficientes; y lo más importante, la articulación de las zonas de producción y procesamiento (andinas) con las de comercialización controladas por los cárteles mexicanos (Sinaloa, el Golfo)¹⁰.

También hay que considerar que el segundo país consumidor de coca a nivel mundial es Brasil, país que si bien no es limítrofe con Ecuador, sí lo es fronterizo¹¹; tanto que forma parte de una *tetra frontera* (Colombia-Leticia,

10 Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, quince países de América Latina están vinculados directamente al cártel de Sinaloa y diez, incluido Brasil, al cártel de los Zetas (*El Comercio*, 06/01/2011).

11 Esta conversión tiene que ver con la mejora económica que ha tenido el Brasil, sobre todo en la reducción de casi cuarenta millones de personas que salieron de la pobreza y de la ampliación de la clase media, lo cual le ha dado al país una mayor capacidad de consumo, sobre todo hacia los sectores medios bajos.

Perú-Iquitos, Ecuador-Sucumbíos, y Brasil-Manaos). La distinción entre límite y frontera es clave para entender esta condición: mientras los límites son resultados de acuerdos políticos entre países colindantes para señalar –incluso con mojones– una línea hasta donde llega un país y empieza otro, la frontera es un espacio regional de encuentro bajo la lógica de una región y de una dinámica histórica.

Los límites marítimos del Ecuador también son parte de la zona fronteriza, en razón de que los mejores puertos del Océano Pacífico en Sudamérica se encuentran en Ecuador; lo cual convierte a la costa en una frontera con destinos múltiples, por los vínculos que se establecen con los mercados de Europa, Asia, México y los Estados Unidos. En otras palabras, esta conexión proviene de la demanda que generan, como mercado natural de la exportación de droga que sale desde Colombia y Perú y que pasa parcialmente por el Ecuador.

El cártel de Sinaloa, que es el más grande del mundo¹², tiene un control hegemónico del tráfico por el Océano Pacífico y, además, del manejo de buena parte de los negocios de la coca que se generan en el Perú y Colombia. Pero también por las evidencias *empíricas* de la presencia del cártel de Sinaloa, el Ecuador tiene una ubicación estratégica, no solo por estar en medio de los dos principales países productores de coca del mundo, sino también por ser un lugar clave respecto a los países de mayor consumo del mundo (Estados Unidos y Brasil).

Mientras antiguamente el que controlaba la producción de narcóticos era el que determinaba la lógica económica del narcotráfico –con los cárteles territoriales como los de Medellín o de Cali–, en la actualidad esa función se cumple en una fase distinta: no la producción y sí la circulación; esto es, los que manejan las rutas, como es el caso del cártel de Sinaloa que controla la ruta del tránsito de México hacia los Estados Unidos. En Colombia está ocurriendo la fragmentación de los grandes cárteles y la pluralización en pequeños grupos que se encargan de tareas y espacios específicos: por ejemplo, Cordillera en el microtráfico, las Oficinas de Cobro

12 Joaquín Guzmán Loera, alias el “Chapo” Guzmán, es el líder del cártel de Sinaloa. Después de la muerte de Osama Bin Laden, el “Chapo” Guzmán fue señalado por algunos medios de comunicación como el hombre más buscado por la justicia mundial.

en servicios ilegales, las Águilas Negras en sicariato, los Rastrojos en la producción, las FARC garantizando el tránsito por ciertas tramos de las rutas; todos integrados a la manera de una tercerización o de división del trabajo. Al revisar las rutas del narcotráfico se pueden advertir los enlaces que existen en los caminos usados por los traficantes de personas, de armas y de precursores químicos; todos controlados por las organizaciones ilegales mexicanas: Golfo, Sinaloa, Zetas, entre otras, que tienen articulaciones con los Rastrojos, Urabeños y Cordillera, entre otras, en Colombia.

Esta nueva lógica de control de este sistema delincencial produjo también una *metástasis* en América Latina que logró articular las zonas de producción de Colombia, Perú y Bolivia, con las de circulación, donde México, Centroamérica, Ecuador y Venezuela tienen roles explícitos.

Ecuador, en este contexto, queda atrapado entre, por un lado, el Perú convertido en el primer productor de coca del mundo y Colombia desplazado al segundo puesto, lugares desde donde ingresan los narcóticos hacia el país; y, por otro lado, al Oeste en la costa del Pacífico y al Este en las provincias de Sucumbíos y Orellana, espacios desde donde salen los narcóticos hacia la demanda de los Estados Unidos y Brasil (país de consumo y de tránsito). En otras palabras, el Ecuador ha pasado a ser un país por donde entran y salen alrededor de doscientas setenta toneladas de coca; donde el nivel de consumo ha aumentado en cantidad y disminuido en calidad; donde la fase del procesamiento con laboratorios ha echado raíces; donde se ha instalado una parte de la nueva institucionalidad de la ilegalidad para el control de las rutas, y donde su funcionalidad es menos un lugar que cumple un rol de ‘alimentador’ en la cadena de producción y más de un *hub* de redistribución mundial (importación/exportación en tiempo real).

Resultado de esta realidad, los delitos conexos medidos por homicidios muestran una lógica espacial muy clara: en la frontera con el Perú están las tasas de crecimiento de homicidios más altas del Ecuador, en las provincias limítrofes con Colombia están las tasas más altas de homicidios del país (el doble del promedio nacional) y en la zona costera del Pacífico se tiene los grados de violencia más altos, tanto que el sicariato se ha afincado¹³.

13 El sicariato está ingresando con fuerza en el Ecuador, en el caso de Colombia el 47% de los homicidios son provocados por sicariato, convirtiéndose en la primera causa de muerte en Colombia.

Adicionalmente, el narcotráfico trajo la modalidad organizada del crimen, expresado en la existencia de un conjunto de bandas¹⁴ que operan a lo largo del país, aunque con la presencia mayor en ciertos enclaves claramente identificados: Esmeraldas, Manabí, Guayas y Sucumbíos. El sicariato llegado al Ecuador con gran fuerza desde mediados de la década pasada, bajo dos modalidades: la una vinculado al narcotráfico y la otra insertada en la vida cotidiana¹⁵.

Referencias al contenido del texto

El Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Sede Ecuador, trabaja en un proyecto de investigación sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y comprender con mayor profundidad la conflictividad y dinámicas presentes en cada una de las localidades fronterizas. Dentro del marco de dicho proyecto, se planteó la necesidad de discutir, comparar y socializar conocimientos sobre las problemáticas de fronteras, para lo cual se realizaron tres seminarios internacionales, con el objetivo de analizar las dinámicas y problemáticas particulares en las zonas de frontera —especialmente en materia de violencia, conflicto y seguridad ciudadana— en el contexto de América Latina.

El primer seminario, “Seguridad ciudadana en zonas de frontera”, fue realizado el 21 y 22 de junio de 2010 en Quito y publicado en el 2011 (Carrión, 2011), y contó con la participación de expositores de: Italia, Canadá, Haití, Honduras, México, Brasil, Argentina, Venezuela, Colombia y Ecuador. El segundo seminario, “Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas en Quito”, fue organizado el 28 y 29 de septiembre de 2011, y publicado en el 2013 (Carrión, 2013), participaron ponentes de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México,

14 En el caso de Colombia existe un viraje de la política de seguridad democrática, puesto que ya no ven en las FARC o el narcotráfico el principal problema, sino en las BACRIM que son las (pequeñas) bandas criminales que actúan en todo el territorio, provocando esta cantidad de homicidios.

15 Ajustes de cuentas por deudas, problemas, extorsión.

entre otros. El tercero fue el “Seminario Binacional, Balance de las Estrategias de Seguridad Ciudadana en la Región Fronteriza”, que se desarrolló en la región transfronteriza en las ciudades de Quito, Tulcán e Ipiales, del 14 al 17 del 2011; en este caso participaron expositores de: Guatemala, México, Brasil, Colombia y Ecuador. Este seminario se compila en el libro denominado “Fronteras: rupturas y convergencias”, que recoge los artículos que fueron presentados y realizados por los expositores en el seminario. El libro se encuentra estructurado en cuatro secciones que hacen un recorrido por estudios de caso en las siguientes fronteras: la ecuatoriano-colombiana, las de Centro y Norteamérica, las del MERCOSUR, y el proceso de integración europea.

Capítulo I. Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema

Esta sección recoge los artículos relacionados a la situación de la frontera norte del Ecuador. Roque Espinoza, en su texto: “Discursos de seguridad”, hace un señalamiento importante que permite posicionar el discurso planteado desde el Estado. Al hablar de seguridad, ¿de la seguridad de quién o quiénes? ¿Qué actores se busca proteger y evitar su desestabilización? La respuesta se relaciona en una primera instancia al Estado mismo, como elemento central; aunque también existen importantes actores económicos y políticos que tienen estrategias de acción en seguridad. Se trata de propuestas que operan desde el nivel central hacia la periferia (frontera) y que afectan en mayor proporción a la población que habita en estas regiones. Identifica dos enfoques predominantes de seguridad a nivel de las regiones transfronterizas: la denominada *seguridad democrática*, que se ha desarrollado en Colombia, y la conocida como *seguridad integral* en Ecuador, vinculada a los conceptos de seguridad humana que plantea Naciones Unidas.

Daniela Pacheco presenta un estudio comparado desde la visión de la condición jurídica de la seguridad de la frontera de Colombia y Ecuador. Su artículo “Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad en la frontera norte”, hace una lectura que empieza desde un nivel macro,

haciendo un recorrido por las normativas internacionales a las cuales se han suscrito los Estados ecuatoriano y colombiano, en temas como narcotráfico, terrorismo, desarme nuclear, seguridad, derechos humanos. En términos generales, los datos registrados por la autora señalan que entre los dos países existen leyes y normas similares sujetas a situaciones políticas e ideológicas.

Andrés Gómez, en su artículo titulado: “Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada”, hace un análisis exploratorio entre las políticas públicas relacionadas a la seguridad ciudadana aplicadas desde el año 2000 tanto en Ecuador como en Colombia. El artículo parte del planteamiento de los antecedentes, acciones y reacciones que se han dado alrededor de los operativos desarrollados en el “Plan Colombia”, en el marco de la política de *Seguridad Democrática* de Colombia, y en el “Plan Ecuador”, en el contexto de la Constitución ecuatoriana del 2008, relacionadas al tratamiento de la seguridad en las zonas de frontera. El tema de desplazamiento humano forzado es un eje transversal usado para medir los efectos que, sobre la población, han tenido las diferentes acciones encaminadas al debilitamiento y a la consecuente eliminación de grupos ilegales.

El artículo “La economía de la frontera norte del Ecuador”, de Pablo Samaniego, hace hincapié en la diversidad existente en las tres provincias de la frontera norte del Ecuador, sin embargo existe un rasgo común: los altos índices de pobreza, mismos que se encuentran muy por encima del promedio nacional. Hace un análisis de la evolución en el valor agregado de las distintas actividades entre los años 2003 y 2007; también de la evolución del sistema financiero, en el que toma en consideración el periodo comprendido entre 2005 y 2009, donde las cifras presentadas, a decir del autor, muestran que no existiría correspondencia directa entre el crecimiento económico de estas provincias y el número de depositantes. Otros ejes utilizados corresponden a la estructura del mercado laboral y al comercio exterior que Ecuador mantiene con Colombia.

Por su parte Laura González, en su artículo “Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza”, realiza una lectura de la situación del desplazamiento de los ecuatorianos en la frontera norte del Ecuador. Su estudio se centra alrededor de la hipótesis de que la salida de ecuatorianos en esta

zona no es ‘esporádica’, sino que correspondería a un proceso paulatino de expulsión. La creciente presencia militar en la zona de frontera, tanto de grupos considerados ilegales, como de las Fuerzas Armadas de Colombia y de Ecuador, son variables consideradas conflictivas en el desarrollo de la cotidianidad de los pobladores de la región fronteriza. El análisis se realiza alrededor de testimonios de varios pobladores de la frontera norte ecuatoriana que han sido afectados de una u otra forma por la presencia de estos actores armados.

Alrededor del tema de derechos de la población en la zona de frontera colombo-ecuatoriana, Anaité Vargas nos presenta un artículo que lleva el nombre de: “Los derechos en la última frontera”. El análisis del artículo se centra alrededor de las condiciones sociales actuales en las provincias de la frontera norte del Ecuador y pone énfasis en la situación socioeconómica de la sociedad de esta zona, así como en la convivencia fronteriza basada en la interrelación de la población civil de Ecuador y Colombia, como factores de tipo ‘natural’ que se ven afectados por la implementación de políticas públicas de seguridad de ambos países. Desde esta perspectiva el artículo hace una descripción de los principales derechos humanos violados en esta zona de frontera, principalmente los relacionados a temas de migración y movilidad humana.

Capítulo II. Fronteras: el caso de Centro y Norteamérica

La segunda sección del libro recoge cinco artículos que hacen una lectura de la actual situación de seguridad en Centro y Norteamérica. En el artículo: “La idea de seguridad fronteriza en Centroamérica: cambios y nuevas amenazas”, Juan Carlos Arriaga hace un recorrido por la construcción histórica de seguridad fronteriza, que a lo largo del siglo XX se desarrolló en Centroamérica y las principales instituciones que fueron partícipes en su definición. Esto sirve de marco para que, en la siguiente parte del texto, se realice un análisis del impacto del proceso de mundialización económica en la aparición de nuevas fuerzas de partición territorial en Centroamérica; la última sección del artículo es una descripción de los fenómenos de

contenido territorial que se han convertido en las nuevas amenazas de la seguridad fronteriza de los países en Centroamérica.

Carol Girón en su artículo: “La frontera Guatemala-México: un intento por reconocer sus múltiples dinámicas”, hace un recorrido por la construcción del sentido de frontera en la región. En una primera instancia hace hincapié en la necesidad de reconocer los distintos flujos migratorios que ocurren en la frontera entre Guatemala y México; se identifica de manera clara el proceso por el cual se construye la categoría de ‘ilegal’ alrededor del fenómeno migratorio. Acerca de las dinámicas cotidianas de esta frontera, se manifiesta como interés particular la situación de migración laboral de los indígenas de “El Naranjo”, tanto de adultos como menores de edad; se realiza una descripción de las condiciones a las que se enfrentan, así como también de los escenarios en los que se desarrollan.

Por su parte José María Ramos, en su artículo: “Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza”, hace un análisis de los principales problemas que en materia de seguridad fronteriza atraviesan las fronteras de estos países, de manera particular en los primeros años de la presidencia de Barack Obama. Las crecientes tensiones que en la frontera México-Estados Unidos se están dando, son potenciadas por políticas de seguridad que no cuentan con corresponsabilidad en su construcción estratégica, por lo que a decir del autor, no se logran conciliar prioridades de seguridad, competitividad y bienestar entre estos dos países.

“Desafíos de la frontera México-Estados Unidos: el narcotráfico y sus implicaciones en la región fronteriza”, es el artículo de Jorge Luis Sierra. El autor inicia con una afirmación que guía el artículo: la frontera entre México y Estados Unidos es una de las más violentas del mundo; frente a lo cual se analiza las acciones punitivas que se han implementado privilegiando el uso de la fuerza pública y las consecuencias para la población. El narcotráfico y la violencia conexas resultan amenazas para la seguridad de los Estados, que privilegian sus acciones en el ámbito de la represión militar y dejan de lado las acciones relacionadas a las políticas de desarrollo social, educación o, incluso, de reducción de consumo de drogas.

Tonatiuh Guillén y Guillermo Alonso, en su artículo: “La frontera México-Estados Unidos: entre imágenes de inseguridad y desarrollo”, hacen

un recorrido por las condiciones actuales de la frontera norte de México, en el que ponen de manifiesto que el dinamismo económico propio de una zona de frontera, donde la colindancia entre Estados con condiciones socioculturales similares generan una región de desarrollo que es poco difundida; por otra parte se fabrica una suerte de “leyenda negra” alrededor de una imagen de frontera violenta y plagada de conflictos, elementos que si bien existen, opacan a las posibilidades del desarrollo de esta región. Las migraciones laborales y el aprovechamiento de asimetrías económicas han sido las principales afectadas por la ‘impermeabilización’ de la frontera, producto de las acciones contra el crimen organizado y el narcotráfico.

Capítulo III. Fronteras en el MERCOSUR

La tercera sección del libro recoge artículos que analizan la situación de las fronteras en el MERCOSUR. En el artículo “La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR”, los autores José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone ponen de manifiesto las condiciones históricas bajo las cuales surge la necesidad de reducir las asimetrías intrarregionales existentes entre los países que conforman este bloque regional. Para resolver las asimetrías y los desequilibrios territoriales, se crean instrumentos como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que busca fortalecer las capacidades proyectuales de los actores subnacionales, fronterizos, que forman parte del MERCOSUR. Se hace un recorrido por las condiciones actuales de las unidades subnacionales del MERCOSUR en el que se considera su condición dentro de procesos de integración regional. Los autores ponen de manifiesto que la cooperación transfronteriza no finaliza con las fronteras y su interacción, sino que, por lo contrario, genera una suerte de redimensionamiento que permite su visualización. El artículo cierra con varios señalamientos alrededor del proyecto “Fronteras Abiertas en MERCOSUR”, que es llevado a cabo por el CESPI y el IILA.

Silvia Montenegro realiza un análisis alrededor del tema de: “La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay”. Dentro de las áreas fronteri-

zas del MERCOSUR, quizá una de las más importantes es la denominada Triple Frontera, puesto que es un espacio que permite la interrelación social, económica y cultural de tres países (Argentina, Brasil y Paraguay); el artículo busca sintetizar los principales elementos que caracterizan a esta frontera, considerando a los elementos migratorios, de asimetrías geográficas y de diferencias económicas entre los tres países. Una segunda parte del artículo muestra una perspectiva general de los ‘discursos’ globales creados alrededor de esta frontera; se señala la importancia del tema de seguridad, que cobró esta zona posterior a los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos, puesto que se la vinculó con grupos terroristas, crimen organizado y tráfico de armas; hipótesis que no se ha podido comprobar. La priorización de estos temas ha dejado de lado la realidad y conflictos de esta zona.

Los “Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera” es el tema que Eric Cardin aborda en su artículo. Se hace una caracterización de los principales personajes que de una u otra forma se encuentran vinculados en los procesos de comercio ilegal en la Triple Frontera. Prácticas como el contrabando, defraudación fiscal y tráfico, son analizados en el marco de las especificidades de esta zona fronteriza. El artículo, posteriormente, hace una lectura de cómo se desarrollan los flujos de personas y mercancías; para esto se revisa la forma de operar de los *sacoleiros* y de los *laranjas* y se pone de manifiesto sus interrelaciones, así como también los canales utilizados para sus actividades. Las acciones llevadas a cabo por parte del Estado brasileño, con el propósito de terminar con estas prácticas, han generado un proceso de especialización y búsqueda de nuevas rutas por parte de estos actores en la Triple Frontera.

Fernando Salla y Marcos César Álvarez, en su artículo “Brasil y sus fronteras”, plantean las principales características de la franja fronteriza brasilera, señalando también datos correspondientes a los homicidios producidos en los municipios fronterizos; la presencia de grupos organizados para el cometimiento de delitos, ponen a los gobiernos locales ante la necesidad de crear acciones conjuntas frente a problemas similares; esto a pesar de contar con diversos ordenamientos jurídico-políticos. Esta situación toma gran complejidad si tomamos en cuenta que Brasil tiene aproximadamente diecisiete mil kilómetros de fronteras, de las cuales el

80% de municipios fronterizos tiene población por debajo de los veinte mil habitantes. La relación de Brasil con los países que comparte frontera no presenta conflictos significativos, por el contrario, el flujo migratorio ha sido continuo, en razón del aprovechamiento de asimetrías económicas.

Capítulo IV. Otras fronteras: el dilema del caso europeo

Con el propósito de contar con experiencias de frontera con dinámicas diferentes a las de América, se contó con el aporte del CESPI (*Centro Studi di Politica Internazionale*); Raffaella Coletti, que es parte de este centro, en su artículo “Cooperación transfronteriza y territorial en el proceso de integración europea” pone de manifiesto que no existe un modelo particular respecto a los niveles de participación de los diferentes actores involucrados en los procesos de cooperación e integración; sin embargo, es un buen ejemplo de gobernanza a múltiples niveles. Para aterrizar sobre el valor agregado que la cooperación transfronteriza europea ha tenido, se hace una breve revisión histórica por la realidad de Europa; temas como la superación de problemas comunes en áreas de frontera, valoración de bienes naturales y culturales, acercamiento de comunidades locales, entre otras, favorecen la gobernanza a varios niveles. Al final de su análisis, hace un recorrido por los aportes realizados desde la experiencia europea hacia América Latina respecto a la cooperación transfronteriza y territorial; sobre este tema en particular, usted podrá encontrar mayores referencias en el artículo “La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR”, de José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone.

Bibliografía

- Carrión, Fernando (2005). “Seguridad ciudadana”, en: *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*. Santiago, Chile.
- Carrión, Fernando y Espín, Johanna (2011): *Relaciones Fronterizas: encuentros y conflictos*, Ed. FLACSO-IDRC, Quito.
- (2010). “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”, en: *Relaciones Fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito, Ecuador. http://works.bepress.com/fernando_carrion/291
- (2013). “Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica”, en: *Asimetrías en la Frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*. Quito, Ecuador. http://works.bepress.com/fernando_carrion/586