

Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo, editores

Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?



© De la presente edición:

Organización Latinoamericana y del Caribe
de Ciudades Fronterizas - OLACCIF
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Teléfono:(+593-2) 29 46 800
www.flacso.edu.ec/olaccif/

FLACSO Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Tel.: (+593-2) 29 46 800 - Fax: (+593 2) 29 46 803
www.flacso.edu.ec

Universidad Privada de Tacna
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Campus Capanique
Av. Jorge Basadre Grohmann s/n Pocollay
Tacna-Perú
Teléfono: (+51) 052 427212
www.upt.edu.pe

Universidad de Tarapacá
18 de Septiembre 2222, Arica
Región de Arica y Parinacota, Chile
(+56) 58 2205100
www.uta.cl

ISBN: 978-9942-36-370-1

Edición: FLACSO Ecuador
Diseño y diagramación: Antonio Mena - FLACSO
Imprenta: Editorial Ecuador
Tiraje: 600 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2019

El aporte de los autores pasó por un proceso de revisión (arbitraje) de parte de un comité técnico y luego editorial, conformado por Fernando Carrión, Cecilia Fuentes, Ricardo Jiménez y Francisco Enríquez.

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Dinámicas transfronterizas en América Latina : ¿de lo nacional a lo local? / editado por Fernando Carrión y Francisco Enríquez, Quito ; Tacna, Perú ; Región de Arica y Parinacota, Chile : OLACCIF : FLACSO Sede Ecuador : Universidad Privada de Tacna, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Campus Capanique : Universidad de Tarapacá, 2019

xxii, 248 páginas : ilustraciones, cuadros, fotografías, gráficos, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942363701

FRONTERAS ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; MIGRACIÓN ; NACIONALISMO ; ASPECTOS SOCIALES ; MUJERES ; INDÍGENAS ; GEOGRAFÍA ; AMÉRICA LATINA. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. ENRÍQUEZ, FRANCISCO, EDITOR

320.12 CDD

OLACCIF es una organización interterritorial de ciudades fronterizas de la región, conformada por Autoridades Municipales, universidades y centros de investigación cuyo objetivo es promover las relaciones transfronterizas.

Índice

Introducción

El trazado continuo de las fronteras en América Latina:
en la geografía y la historia ix
Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo

Capítulo I

La urbanización fronteriza o la región transfronteriza 1

Repensar las fronteras desde sus ciudades 3
Fernando Carrión M., Juan Pablo Pinto

Capitalismo y geografía en la frontera
peruano-chilena contemporánea:
hacia una escala de la urbanización tacno-ariqueña. 19
Felipe Valdebenito Tamborino

Hacia la construcción de regiones transfronterizas 41
Francisco Enríquez Bermeo

Capítulo II

Las ciudades de frontera y sus desafíos 63

Políticas públicas y derechos en las
ciudades fronterizas de Brasil 65
Letícia Núñez Almeida

Desafíos de la vivienda social en ciudades de frontera: caso Tacna-Arica.	81	La frontera como dispositivo en los discursos desarrollistas de los pueblos indígenas desde las experiencias en el hemisferio sur.	213
<i>Nelly Gonzales, Marlene Mendoza, Delia Mamani, René Mamani</i>		<i>Dante Choque-Caseres</i>	
Historia de dos ciudades: fronteras, informalidad y globalización en Tacna (Perú) y Ciudad del Este (Paraguay).	107	Migrantes tradicionales y migrantes contemporáneos en aulas de la frontera chilena.	229
<i>Ricardo Jiménez Palacios</i>		<i>Raúl Bustos González Elías Pizarro Pizarro</i>	
Capítulo III			
La academia fronteriza y su interacción.	127		
Investigación social crítica en contextos educativos de la región fronteriza de Arica y Parinacota: reflexiones desde el trabajo de campo para la integración escolar	129		
<i>Pamela Zapata-Sepúlveda</i>			
Los estudiantes migrantes peruanos en la región de Arica y Parinacota Norte de Chile: Caracterización, distribución y desafíos	147		
<i>Carlos Mondaca, Wilson Muñoz, David Martínez</i>			
Integración académica transfronteriza Chile, Perú y Bolivia: el caso de la Universidad de Tarapacá	173		
<i>Edgar Estupiñán, Arturo Flores</i>			
Capítulo IV			
Los actores fronterizos: indígenas, mujeres y migrantes	187		
Mujeres andinas en centros de madres de los pueblos del interior de Arica. Elaboración local de género en contextos (trans)fronterizos: extremo norte de Chile, mediados del siglo XX	189		
<i>Shirley Samit Oroz, Cristhian Cerna</i>			

Hacia la construcción de regiones transfronterizas

Francisco Enríquez Bermeo

Introducción

Las fronteras tradicionalmente han estado asociadas a la existencia de un territorio sobre el que hay supuesta o realmente posesión, uso y control de parte de alguien. Cuando se trata de un territorio nacional, necesariamente debe existir una línea demarcatoria a partir de la cual el Estado ejerce su derecho como tal. En ese sentido, la frontera es el límite de un territorio, que define el ámbito de la soberanía del Estado.

Lo simbólico de la frontera está dado porque determina la pertenencia a una comunidad política inscrita en un territorio específico y delimitado por un corte geográfico, lo que a la vez la vincula con el tema de la identidad (Foucher, citado por Kauffer, 2005, 13). Lo imaginario de la frontera está en la delimitación o separación con el otro, con el diferente.

De acuerdo a Peter J. Taylor¹, la noción de frontera tiene dos connotaciones: la primera hacia adentro, definida por una línea de demarcación o zona de división, de separación y opera como borde (*border*), y la otra, hacia afuera, como frente (*frontier*), como una zona de contacto con el Estado contiguo. En la primera, la frontera es el margen, el límite, el borde de un espacio mayor que es el territorio del Estado-Nación, por lo que se trata de

¹ Peter J. Taylor y Colin Flint, "Geografía Política: Economía, mundo y localidad", 2da edición corregida y aumentada, Trama Editorial, mayo 2002, Madrid, España.

un espacio periférico², marginal, determinado y que depende del centro, de la capital del Estado. En la segunda, la que está orientada hacia afuera, la frontera es una zona de contacto con el Estado vecino, con quien puede mantener relaciones cordiales o incluso de confrontación. A pesar de ello, las relaciones entre zonas de frontera suelen ser de complementariedad.

La frontera o el límite fronterizo, al ser un corte geográfico, es también un espacio truncado, que en algunos casos representa la división de pueblos cultural e históricamente afines, quienes, a pesar de la separación con la frontera conservan una estructura social de reserva que incluso en momentos críticos la pueden activar. Ello se expresa en el hecho de que ciertas relaciones sociales estables, persistentes y a menudo importantes, se mantienen por encima de los límites fronterizos entre Estados nacionales (Barth, 1976, 2).

Otra característica de los territorios fronterizos (periferia) es que mantienen con el Estado nacional (centro) tensiones a pesar de formar parte de un mismo ente territorial, lo que responde a que el centro restringe la libre circulación en las fronteras y las relaciones con los del otro lado, en nombre de la soberanía nacional. La identidad cultural de grupos de población afines, ubicados en los dos lados de la frontera facilita y dinamiza las relaciones de todo tipo. Incluso cuando se trata de grupos culturalmente distintos, al compartir un territorio contiguo con características naturales y ambientales similares, existe la posibilidad de que acuerden y actúen en conjunto³.

Las fronteras son periféricas en los países porque se trata de zonas de incorporación tardía a la economía nacional en condiciones desfavorables respecto a los otros miembros, de zonas más antiguas y menos distantes del centro, quienes son socios con plenos derechos. Los nuevos se incorporan a la parte de la economía que es periférica, mientras que los antiguos

2 “... la situación de periferia implica que estas zonas nuevas no se incorporaron a la economía-mundo en calidad de ‘socios de pleno derecho’, sino que se incorporaron en condiciones desfavorables respecto a los antiguos miembros; en realidad se incorporaron a una parte determinada de la economía-mundo que denominamos periferia” (Taylor, 2002, 21).

3 Ejemplos hay muchos principalmente en la frontera entre México y EE.UU. en donde autoridades municipales de los dos países tienen acuerdos de colaboración para actuar frente a desastres naturales e incluso para temas relacionados con la migración indocumentada. Al respecto ver Ponce, 2009.

mantienen sus vínculos con el grueso de la economía, al igual que los más cercanos a la capital. En esa medida, son los procesos los que estructuran el espacio como centro o como periferia y no los espacios por sí mismos, aunque la distancia y el acceso son importantes.

Además, las fronteras al ser espacios periféricos carecen de infraestructura y servicios de todo nivel, producen desarrollos económicos desiguales, en donde el centro explota y la periferia es explotada (Wallerstein, citado por Taylor, 2002, 21). Allí la explotación se produce debido a que en las distintas zonas operan procesos diferentes. Los procesos del centro se caracterizan por combinar factores como salarios más altos, tecnología moderna y una producción diversificada, mientras que los procesos de la periferia (fronteras) combinan salarios bajos, tecnologías rudimentarias y producción simple. Esas diferencias a veces son mayores cuando se comparan los dos lados de las fronteras de países limítrofes, porque forman parte de realidades nacionales distintas, resultado de modelos históricos económicos, políticos y sociales diferentes.

Las dinámicas fronterizas

La dinámica fronteriza cambió radicalmente a partir del proceso de globalización. Mientras antes de la globalización la frontera era una línea de demarcación territorial que separaba a dos Estados; a partir de la globalización “*se concibe la frontera como un espacio continuo*” (Diana Mejía, 2013), en donde “*no será el de límite o de muro que separa, sino el de un espacio continuo... que primero debe ser explorado y luego... integrado*” (Fernando Carrión, 2013). Actualmente en las fronteras, el espacio continuo tiene más peso que la línea de demarcación o límite.

Con la globalización las fronteras se transforman y adquieren una triple dimensión:

- Una primera dimensión es la Nacional, en donde las zonas de frontera son concebidas como espacios marginales, periféricos, bordes determi-

- nados por el centro, por la capital y la dinámica local está subordinada a la soberanía nacional y a lo que el centro considera el interés nacional⁴.
- Una segunda dimensión es la Regional, en donde lo local fronterizo opera como parte de una zona transfronteriza que integra territorialmente a la localidad o localidades del o los países vecinos. Entre las localidades fronterizas comúnmente existe una importante relación basada en las *complementariedades*, en las que una frontera abastece a la otra de las mercancías de que esta carece, que en muchos casos se vuelven asimétricas por las diferencias de precios de los bienes producto de las diferencias productivas, monetarias, cambiarias y en general económicas, que hacen más competitivo a uno de los lados, no solo de los bienes demandados en las zonas de frontera, sino incluso de todo el país. Esa ventaja a veces es favorable para una frontera y a veces es para la otra frontera, es variable.
 - En ese sentido, las fronteras son un campo de fuerzas que se atraen (imán), que dan lugar a la conformación de una región natural de integración. Los Gobiernos Nacionales generalmente ignoran esas dinámicas y adoptan, como ya se anotó, políticas restrictivas de carácter aduanero, arancelario y migratorio, que hacen que las *asimetrías complementarias* en lugar de reducirse se acrecienten y mientras más grandes son, es mayor el incentivo para que grupos delictivos internacionales incursionen en ellas. Las restricciones de la política pública nacional de cada país, hacen que la complementariedad adquiera un carácter predominantemente ilegal (contrabando y tráfico), puesto que no consideran el potencial de las relaciones comerciales, económicas, sociales y culturales que integran a los pueblos fronterizos.
 - Una tercera dimensión es la Global, en donde las fronteras cumplen funciones que trascienden el territorio nacional, ya que forman parte de circuitos transfronterizos internacionales, por donde circulan bienes y personas destinadas a satisfacer las necesidades de mercados globales, en donde los mercados ilegales tienen cada vez una mayor signifi-

⁴ Sassen dice que borde geográfico no es lo mismo que borde sistémico, puesto que este segundo puede localizarse en cualquier parte del territorio, aunque cumple la función de borde del sistema (Sassen, 2011).

ción. En este caso, las nuevas funciones de las regiones fronterizas no solo son el resultado de la unión-separación de dos o más países, sino principalmente de una nueva lógica mundial, en donde las fronteras, incluidos puertos y aeropuertos, se constituyen en nodos, rutas, pasos de circuitos transfronterizos de mercados ilegales, por donde circulan de manera irregular bienes ilícitos y personas indocumentadas, muchas de ellas traficadas⁵ para trabajos de explotación sexual o laboral. Este tipo de mercados ilegales son operados por redes internacionales del crimen, que han convertido a las zonas de frontera en los lugares peligrosos y de mayor violencia de muchos países, con tasas de asesinatos mayores que el promedio nacional. Grupos criminales internacionales que actúan en redes, es decir, de manera coordinada, que en materia de guerra significa bajo un mando unificado.

En esa medida, las fronteras se han convertido en plataformas internacionales de flujos transfronterizos de bienes y personas que van hacia los grandes centros metropolitanos y en escenarios de confrontación de los grupos criminales que las operan. Los Estados nacionales han apelado a la guerra y al control riguroso de las fronteras mediante la intervención de policías y militares y la creación de barreras y rigurosos sistemas de control muros, cuyos resultados han sido contraproducentes dado que en lugar de reducir la violencia la han incrementado y han dado pauta para que las instituciones responsables de los controles sean penetradas por el narcotráfico mediante la cooptación de sus autoridades y miembros.

De ahí que las políticas nacionales cada vez resultan más insuficientes, no se diga para controlar, sino más bien para aprovechar las condiciones de las fronteras como un factor de desarrollo endógeno regional transfronterizo (los dos lados) que beneficie a sus pobladores. Ello exige la generación de propuestas que produzcan impactos reales de desarro-

⁵ El uso de migración ilegal o irregular es cuestionado por varias razones, una es que no existen personas ilegales, ni irregulares, lo que hay es personas sin documentos que no han cumplido con alguna ley o norma, que no son solo los migrantes, sino otros como los evasores de impuestos, los lavadores de activos, etc. Hay quienes cuestionan el uso de este término basándose en el art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece el derecho de las personas a la libre circulación, lo que sucede es que hay Estados que violan ese derecho.

llo fronterizo que impliquen competitividad territorial y bienestar para la población, en donde los gobiernos locales, la academia y la sociedad civil pueden cumplir un rol preponderante. Las políticas de fronteras que son formuladas desde el ámbito nacional, que no toman en cuenta el hecho de que con la frontera vecina comparten el mismo problema y a la vez el mismo potencial, están condenadas al fracaso, puesto que lo que hacen es ahondar las asimetrías, cuando de lo que se trata es de reducirlas y si es posible suprimirlas, ya que son esas asimetrías y las restricciones a la circulación, las que avivan los mercados ilegales. No se trata de no tener control sobre las fronteras, cuya competencia es de los Estados nacionales, quienes además deben actuar de manera coordinada y en conjunto con las fuerzas policiales de los demás países por tratarse de una confrontación con fuerzas internacionales del crimen que actúan coordinadas bajo un mando unificado. Pero ese control no debe restringir el potencial fronterizo y la posibilidad de integrar en una sola región transfronteriza a los dos o más lados de la frontera, permitiendo la libre circulación de bienes producidos en cadenas productivas locales y nacionales y no de bienes que usan las fronteras como lugares de paso de bienes ilícitos, adquiridos fraudulentamente, falsificados o que causen daño a la salud de las personas y a las sociedades como las armas y los estupefacientes.

La región andina: cocaína y violencia

La región andina es la mayor productora de hojas de coca y de cocaína del mundo. Desde allí se exporta este narcótico hacia todos los continentes. Desde esa región sale cocaína hacia Norteamérica, pasando por Centroamérica y el Caribe; hacia Oceanía y Asia por el Pacífico y hacia Europa y África por el Atlántico (Brasil y canal de Panamá), y por supuesto desde allí sale la cocaína para toda América del Sur. Varios son los países andinos involucrados en la producción y distribución de ese narcótico, en donde cada país cumple diversas funciones dentro de lo que es la cadena de producción de la cocaína.

La hoja de coca se produce en Bolivia, Perú y Colombia, siendo este último país el de mayor producción por toneladas métricas y has.⁶, seguido por Perú y Bolivia. Una parte de esa producción de hojas de coca (10%), la consumen los pueblos indígenas de Bolivia y Perú, en donde es permitido su cultivo como parte de una tradición cultural ancestral, aunque de una manera restringida y controlada por esos Estados, mientras la otra parte (90%) se destina a la producción de pasta base y clorhidrato de cocaína. “En este contexto, los países de la región andina (Perú, Bolivia y Colombia) ocupan un lugar fundamental, en la medida en que son los principales productores del insumo básico para la producción de pasta base y clorhidrato de cocaína: hoja de coca” (Dammert, 2017, 141). Estos tres países además de productores son también traficantes de pasta de coca y cocaína al mundo.

Los volúmenes de producción de la hoja de coca y los lugares donde se cultiva en cada uno de esos países, suelen variar, dependiendo de las dificultades creadas por el control policial y militar que ejercen los Estados sobre ese mercado ilícito, aunque desde hace algunos años la mayor producción de hojas de coca se localiza en Colombia, con una tendencia hacia el alza. Se estima que para el 2018 la producción de cocaína alcanzará alrededor de las 1.500 TM⁷, que representan alrededor de \$ 84 mil millones de dólares anuales.

Ecuador, Venezuela, Chile, Brasil y otros países de la región tienen como actividad principal el tráfico del narcótico hacia el mundo y en menor medida su producción. Países como Venezuela y Ecuador, a pesar de tener condiciones agrícolas y climáticas similares a los tres mayores productores de hoja de coca, tienen como actividad principal el embodegaje y el tráfico del narcótico hacia el mundo entero, particularmente hacia Norteamérica y Europa, por lo que son eslabones importantes de la cadena productiva de la cocaína; su abastecimiento proviene principalmente de Colombia. Por Ecuador se estima pasan alrededor de 400 TM, de las

6 De acuerdo al Ministerio de Justicia de Colombia, citado por Insightcrime (2018, 8), en 2016 se cultivaron 200 mil has, siendo la mayor área de cultivo desde el año 2000.

7 Para el 2013 el mercado de la cocaína tenía más de 20 millones de consumidores (40% en EE.UU, 25% en Europa y la diferencia en el resto del mundo) (UNODC, 2017).

cuales el 20% son capturadas por la Policía (80 TM), hay un consumo interno de 8 TM y el resto sale hacia el exterior (312 TM). 400 TM que equivalen a 400 mil kilogramos de cocaína que representa un poco más del 25% de la producción total de Colombia y un 15% de la producción de toda la región andina⁸.

Desde Venezuela también se envía cocaína hacia los EE.UU., siendo su ruta la del Caribe hasta arribar a Centroamérica, particularmente por Honduras. Chile, abastecido por Perú y Bolivia, es una de las principales rutas del mercado de la cocaína hacia Australia y Oceanía en general. Países como Brasil, Venezuela y Panamá son las mayores rutas de la cocaína hacia Europa y el África y en menor medida al Asia, ya que el mayor consumo en ese continente es de heroína y otros opiáceos. Colombia con un territorio con salidas a los Océanos Pacífico y Atlántico es, además del mayor productor, una de las principales rutas hacia todos los continentes. Similar es el caso de Perú y Bolivia cuyas rutas van por la Amazonía hacia el Brasil y Europa, aunque también van a Europa por el Pacífico, vía canal de Panamá, y por ese mismo océano, hacia Norteamérica y Oceanía.

Todo el “circuito económico está cartelizado; Colombia ocupa un papel estructurador ante Perú o Bolivia que funcionan relativamente subordinadas al rol de productores en las actividades de base” (Blanes, 2017, 102). Ecuador y Venezuela, a pesar de estar muy cerca, no son zonas de cultivo.

La localización de los cultivos ha variado muy poco hasta 2017, aunque lo que ha cambiado son las tasas de crecimiento de los cultivos y su productividad, principalmente en los Departamentos de Nariño, Putumayo y Santander en Colombia, limítrofes con Ecuador y Venezuela.

Se trata, como dice Ariel Ávila “de un negocio dinámico en el que los grupos criminales tienen capacidad de adaptación, (a los cambios de) la cadena de producción y comercialización del narcotráfico” (2017, 161), cambios que se producen principalmente en la forma de organización del negocio y en su producción; en las rutas; en los mercados; en los precios y en el proceso de acumulación.

8 De acuerdo a la OEA (2013), el precio de un kilo de cocaína en las fronteras y puertos colombianos oscila entre \$ 6 mil y \$ 7 mil dólares. Si por Ecuador pasan 400 mil kilogramos, se podría decir que se trata de un mercado ilegal que mueve alrededor de \$ 2.800 millones de dólares en el país.

“En los noventa vino la crisis de los grandes carteles, y eso en principio contribuyó a que hubiese una pequeña democratización del negocio” (Ávila, 164), en donde ya no era funcional el gran cártel del narcotráfico, siendo reemplazado por lo que Ávila denomina los *baby cartels*, es decir pequeños grupos criminales en donde los grupos o cárteles mexicanos tienen el liderazgo, como es el caso del cártel de Sinaloa que “a través de emisarios se conectan con productores colombianos que les sirven de proveedores y custodios de la mercancía que compran” (165). Los cárteles mexicanos contratan bandas criminales colombianas con presencia y control de distintas zonas de Colombia y de la región andina, entre las que está Ecuador, principalmente al norte (Esmeraldas y Sucumbíos)⁹.

Otro cambio importante se dio en el proceso de acumulación de capital a escala regional, ya que de una mayor apropiación del valor agregado que antes se daba en la región Andina, con los cambios en la estructura de la organización de ese mercado, esta apropiación se trasladó a otros eslabones de la cadena de producción, localizados espacialmente fuera de la región Andina.

Generalmente en los procesos productivos, quien controla un insumo escaso, es quien puede organizar el ciclo de producción propiciando que la mayor parte del valor que se crea se quede para sí. Es decir, el control del insumo escaso, da la posibilidad de apropiarse de una buena parte del valor agregado, y eso es precisamente lo que aconteció en el pasado con la cadena de producción de la cocaína, cuando los grandes cárteles colombianos controlaban todo el proceso y lo hacían a partir del control de la producción del insumo escaso, es decir, el cultivo de la hoja de coca.

El otro proceso en el que se acumula buena parte del valor agregado es en el micro-tráfico, cerca de los grandes mercados de consumo, en este caso en las calles de las ciudades principalmente norteamericanas en donde se sitúa el mayor mercado. Allí, el control de las fuerzas policiales implica un alto riesgo que influye sustancialmente en los precios. Es decir, las di-

9 Dammert afirma que “no es posible hablar de organizaciones centralizadas que controlan los diferentes momentos de la cadena, sino de complejas redes que hacen posible que la cocaína producida en el Perú llegue a los grandes mercados... aunque eso no se traduzca en un orden jerárquico y centralizado de toma de decisiones” (2107, 42, 43).

facultades, restricciones y riesgos que se crean, son un factor decisivo en el precio de un bien prohibido, en este caso la cocaína.

De acuerdo al Bruce Blagley, en el siglo pasado, cuando estaban vigentes los grandes cárteles colombianos, el 80% de la rentabilidad del mercado de la cocaína se quedaba en la región andina y principalmente en Colombia, mientras el 20% restante salía de esta región. Con los cambios antes descritos, esa relación se invirtió dado que en la región andina apenas se queda el 20%, mientras que México y EE.UU. se quedan con el 80%.

Desde que se inicia la cadena de producción de este mercado ilegal, es decir, las plantaciones de los tres países andinos donde se produce la hoja de coca, hasta la venta de la cocaína en las grandes urbes de los EE.UU., se pueden observar espacialmente dos sitios donde se producen saltos importantes en el precio. El primero se da en la frontera entre México y los EE.UU., cuando se introduce la droga al mayor mercado del mundo. El precio de un kilo de cocaína en el trayecto que va de la región andina hasta la frontera mexicana, antes de entrar a EE.UU., crece hasta 30 veces. El segundo salto en el precio y el mayor, se da cuando se vende el narcótico en las grandes urbes norteamericanas: un kilo de cocaína producido en Colombia cuesta hasta 500 veces más al llegar a Estados Unidos.

Ese salto de precios de la cocaína en dos sitios del trayecto, dio lugar al traslado de la mayor apropiación de la rentabilidad de ese mercado, de la región andina hacia Norteamérica. De ahí el incremento de poder de los cárteles mexicanos sobre los demás cárteles, particularmente colombianos, en los mercados ilegales de la región y el mundo y la consolidación de los EE.UU. como el espacio más importante de lavado del dinero de ese y otros mercados ilegales, todo ello facilitado por la presencia de “paraísos fiscales” localizados en Panamá, en el Caribe y en otros lugares del mundo, los que no fueron creados por los habitantes de donde se localizan, sino por los grandes centros financieros mundiales ubicados en Londres, Chicago, Nueva York y otros, quienes ofrecen a sus clientes ese servicio para eludir y evadir impuestos y mantener el secreto bancario de los propietarios de esos depósitos, muchos obtenidos ilícitamente.

Concomitante con estos cambios, la violencia social que acompaña a los mercados ilegales, se difuminó por toda la región. De una violencia

localizada en la región andina y particularmente en Colombia, esta se amplió hacia toda Centroamérica y México. No es que en esta zona no había violencia, si había aunque tenía un carácter predominantemente político y social, particularmente en los años 80 y 90, pero desde finales del siglo anterior esa violencia vinculada a los mercados ilegales, se ha ido expandiendo considerablemente y en niveles cada vez de mayores.

Limitar los mercados ilegales y la violencia en las fronteras

Como ya se anotó, de acuerdo a la UNODC, el mercado de la cocaína genera anualmente \$ 84 mil millones de dólares, los que si bien dinamizan las economías de los países de la región andina y brindan oportunidades “laborales” a algunas personas principalmente de las zonas de frontera, lo hacen a costa de violencia, extorsión, usurpación, sufrimiento y muerte de sus habitantes. Muchos de esos recursos, además son invertidos en otras actividades ilegales como la minería, el contrabando, la trata y tráfico de personas y sirven para adquirir grandes cantidades de armas con las que mantienen estructuras de poder con las que se genera un clima de violencia. Sus protagonistas son grupos criminales organizados que asaltan, secuestran, extorsionan y además financian campañas electorales, compran a autoridades políticas, policiales y militares, penetran empresas privadas con sus ingentes recursos, todo lo cual acrecienta las economías ilegales.

A esos recursos se suman otros provenientes de la corrupción de directivos y altos funcionarios estatales, muchos de los cuales se depositan en paraísos fiscales, en algunos casos en complicidad con sectores del área de los bancos y financieras, todo lo cual configura un círculo vicioso de corrupción y muerte, no solo en las zonas de frontera sino incluso en regiones como la andina o latinoamericana, o a nivel mundial, puesto que alrededor de los mercados ilegales se genera entre el 2 y el 3% del PIB mundial, es decir, más de \$ 400 mil millones de dólares. Todo ello, como ya se anotó, con fuertes articulaciones con la economía formal y con el poder.

Las fronteras son doblemente explotadas porque, al menos en la región andina y particularmente en la frontera de Colombia y Ecuador, además

de ser las zonas de mayor cultivo y producción de coca y cocaína, son zonas en donde incluso el narcotráfico no reinvierte en ellas sino que, los mayores beneficios, salen hacia otras zonas, reproduciéndose la dinámica histórica de ser economías de enclave.

De ahí la necesidad de propiciar la creación de regiones transfronterizas, sobre la base de la integración de dos o más lados de la frontera en un espacio territorial progresivamente unificado que tenga un régimen de excepción de parte de los gobiernos nacionales de las zonas que se integran. El objetivo principal es reducir las asimetrías y propiciar la creación de una economía que no tenga como base al mercado de la cocaína y demás mercados ilegales, sino que tenga como base las actividades lícitas que se derivan de la integración y del estatus de zona de excepción.

La excepción estaría dada por políticas tributarias, aduaneras, de producción y de inversión, caracterizadas por la presencia de incentivos y exoneraciones, con lo cual se buscaría crear otras economías que brinden progreso y empleo a los habitantes de estas zonas. Crear una economía, con mercados, producción, empleo e intercambio interno y con el exterior. Se trata de una aspiración al largo plazo, que requiere grandes inversiones en infraestructura: vías, transporte, conectividad transfronteriza, principalmente con grandes urbes del país y del país vecino. Se trata de proyectos que deben ser concebidos de manera integral, entre los dos países. Las zonas de frontera deben ser zonas con políticas especiales que dinamicen su desarrollo social y económico

Cambiar la dinámica histórica de las zonas de frontera de economías de enclave, de las que se extraen recursos para llevar a las metrópolis, por economías en las que se reinvierta la rentabilidad obtenida.

Se trata de reducir el peso de la dinámica fronteriza nacional, en donde en nombre de la soberanía y el interés general, se afectan las posibilidades de desarrollo fronterizo. Hay que potenciar la dinámica regional, reduciendo las asimetrías existentes entre las fronteras y propiciando la creación de una región transfronteriza que integre los dos o más lados, con regímenes especiales que tiendan a eliminar barreras y restricciones a la circulación de bienes, con lo que se contrarresta el predominio de los mercados ilegales.

La dinámica transfronteriza de los mercados ilegales no va a desaparecer, la que debe ser combatida local, nacional e internacionalmente, mediante un proceso progresivo de levantamiento de la prohibición del consumo y comercialización de narcóticos, creando mecanismos legales y controlados de producción y consumo y tratando a sus consumidores con políticas y programas de salud pública para adictos.

Por tratarse de un problema transnacional y transfronterizo, la competencia para enfrentarlo se localiza en el nivel global a través de la UNODC y otros organismos supranacionales, los Estados nacionales y por supuesto los gobiernos subnacionales locales y regionales, en la medida que buena parte de la conflictividad de esta actividad se manifiesta en las ciudades de frontera.

La principal política con la que se enfrenta esta problemática, es la prohibición de la producción, comercialización y consumo, no solo de la cocaína, sino de muchos estupefacientes incluida la marihuana, la heroína y otros. Alrededor del tráfico de la cocaína se aglutinan los demás mercados ilegales como el de las armas, la trata y tráfico de personas, el contrabando y otros.

El principal instrumento de la política de prohibición es el combate violento con policía, en algunos países incluso el ejército, y los sistemas judicial y carcelario. En este caso y, como ya se anotó, por tratarse de un conflicto transnacional, quien dicta las políticas son las NN.UU. y las grandes potencias, principalmente los EE.UU. En la región andina, esa política fue y es hegemonizada por el Plan Colombia desde hace más de 15 años. Los Estados nacionales son simples ejecutores de esa política, quienes han adecuado sus códigos penales y sus instituciones de seguridad a esa política.

Han transcurrido más de 40 años desde que esa política está vigente y en lugar de reducirse el problema, este se ha acrecentado significativamente y ha dejado a su haber cientos de miles de muertes, cárceles llenas, millones de personas enfermas de adicción, miles de millones de dólares gastados provenientes de los fondos públicos y, por supuesto, ganancias fabulosas localizadas principalmente en el sistema financiero de los países consumidores y sus extensiones ubicadas en los paraísos fiscales.

Cambiar esa política es imperativo. Política que debe dejar de ser trazada de manera centralizada solo desde los EE.UU. y organismos supranacionales como la UNODC, excluyendo al resto de Estados nacionales y, por supuesto, a los gobiernos subnacionales. Al respeto ya se han dado pasos positivos en esa línea como son las políticas de legalización de la marihuana en Estados nacionales como Uruguay y en varios Estados de los mismos EE.UU., cuyos resultados son positivos y esperanzadores.

Existen en varios países leyes nacionales que proponen la creación de Zonas Especiales de Desarrollo Económico (Código de Producción de Ecuador, art. 34), que son la base de lo que se propone, las que deben ser reformuladas desde la perspectiva de región transfronteriza y además deben tener vigencia en los dos lados de la frontera. La CAN propuso hace varios años la creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIP) con regímenes especiales y transfronterizos. Esta iniciativa debe ser canalizada a través de una instancia internacional de América del Sur o de América Latina como la UNASUR, el CELAC o la OEA, puesto que se trata de una acción que involucra a varios países por no decir a todos los de la región.

Buscar atraer inversión productiva nacional y extranjera es una prioridad, con transferencia de tecnologías y encadenamientos productivos locales y regionales.

Los gobiernos y regionales y la paradiplomacia

Pero esta no es solo una actividad de los Estados nacionales, de los organismos internacionales de la región, sino que debe tener como actor protagonista a los gobiernos locales y territoriales fronterizos, quienes deben involucrar a los Estados nacionales y a la comunidad internacional como financiadores, asesores y socios.

Adoptar un modelo de desarrollo endógeno que parta por reconocer las vocaciones del territorio, las que no están asociadas exclusivamente a los factores geográficos y naturales, sino a las capacidades generadas por la población en su trayectoria histórica, sus instituciones, su tejido social, las capacidades de su población, y a la vez potencie esas vocaciones en el

mundo globalizado, es una vía para alcanzar competitividad territorial y bienestar para la población.

Muchos son los factores que condicionan y limitan esa posibilidad, pero hay tres que vale la pena enfatizarlos y son, como ya se anotó, las políticas económicas emanadas desde el Estado nacional que no consideran las particularidades de las zonas de frontera; la escasa funcionalidad del capital humano fronterizo respecto de las demandas y potencialidades que brinda la globalización y finalmente la carencia de recursos propios para lograr un nivel de inversión que permita generar las condiciones necesarias para dicho desarrollo.

En esa perspectiva, corresponde a los niveles de gobierno local y territorial, los sectores productivos, la academia y la sociedad civil, emprender un proceso de concertación social e institucional que posibilite, más allá de identificar tres o cuatro líneas estratégicas prioritarias a ser ejecutadas en el mediano y largo plazo, más allá de ello, construir una voluntad social que permita emprender dicho proceso. Con ello se garantizaría un nivel de gobernanza adecuado y eficaz que combine lo social con lo institucional, sobre la base de una agenda que debe ser promovida y negociada con actores como los Gobiernos nacionales, las institucionalidad de la región fronteriza del país vecino (Colombia y Perú), con las instancias supranacionales de tratados de libre comercio (CAN, MERCOSUR, APEC, Unión Europea, entre otros), con el capital privado nacional e internacional y con centros de conocimiento e innovación, todo ello bajo el amparo de las NN.UU. en concordancia con las agendas globales: ambiental, social y productiva.

Es la gobernanza del proceso la que va a permitir forjar los debidos encadenamientos no solo productivos sino institucionales y sociales, que permitan cumplir con una agenda territorial de bienestar y competitividad.

En ese sentido, el problema de la ausencia de las agendas de la cooperación internacional en la gestión de los gobiernos municipales y de otros niveles, no solo es consecuencia de sus limitadas capacidades, sino que es consecuencia también de cómo se las construyen. En el mundo globalizado en el que vivimos se corre el riesgo de poner en práctica lo que algunos denominan la *globalocalización*, que no es otra cosa que pensar globalmente y actuar localmente, en donde los Estados nacionales establecen los

objetivos y las metas de las agendas, para que los gobiernos municipales y otros deban solo ejecutarlas. De ese modo, el centralismo que opera a nivel nacional se traspol¹⁰ al nivel global.

De ahí que la recomendación de Nahuel Oddone de la CEPAL sea absolutamente pertinente en el sentido de que hay que construir no sé si una o varias agendas municipales acordes con la Agenda 2030 para:

“promover una gobernanza territorial, en términos de prioridades, capitalización de buenas prácticas, nuevos esquemas de financiamiento, promoción de redes integrales y transversales e incentivar trabajo en redes de comunidades de desarrollo, lo que en general implica compartir un lenguaje común para el desarrollo. Estos restos de gestión, conllevan conocer si los gobiernos locales pueden superar sus nociones tradicionales sobre administración municipal a un paradigma de gestión metropolitana, de gobernanza transversal y gestión transfronteriza” (Ramos, 2016, 3).

En esa perspectiva, es fundamental crear otros espacios o foros de participación que tengan como protagonistas a los gobiernos subnacionales y particularmente municipales, quienes, junto con la sociedad civil, puedan fijar agendas de desarrollo que complementen las de NN.UU. Agendas que para su implementación contemplen la posibilidad de realizar acciones conjuntas y coordinadas entre dos o más municipalidades, quienes guiadas por un plan metropolitano puedan alcanzar los objetivos trazados. De ese modo, los gobiernos municipales ejercen su autonomía al no estar sujetos a procesos nacionales o supranacionales de implementación nacional. No se trata de ejercer autonomía sin considerar las agendas internacionales, se trata más bien de enriquecerlas con las particularidades de cada ciudad o región y de implementarlas en función de su especificidad, que puede ser similar a la de la municipalidad vecina.

¹⁰ Si bien la palabra traspol no está registrada en el Diccionario de la Lengua Española, se utiliza para hacer referencia a la idea de trasladar una situación real a otra que se estima que puede asumir sus mismas propiedades.

La cooperación intermunicipal

Las ciudades y regiones fronterizas padecen de una serie de limitaciones en su desarrollo provocadas por dos factores: uno, el estar físicamente alejadas del centro (periferia), en este caso de la capital del Estado nación, y no formar parte del núcleo central del desarrollo nacional (border), y dos, por estar localizadas en un territorio híbrido, en donde conviven modelos económico-político nacionales distintos, en muchos casos contradictorios, y diferentes al resto de territorios de sus respectivos países y que en materia de política pública no son considerados como distintos por sus gobiernos nacionales, todo ello en nombre de la soberanía nacional (frontier).

Los gobiernos municipales y regionales en América Latina y el Caribe carecen de un marco jurídico y normativo internacional (o es muy limitado) que les permita actuar de manera autónoma y descentralizada, para crear y mantener entre sí espacios y dinámicas de cooperación intermunicipal. El marco jurídico y normativo está concebido para la cooperación internacional entre Estados nación.

Casi todos los países de la región (Estados federales y unitarios) tienen un marco jurídico y normativo que obliga (en unos casos más que en otros) a los gobiernos municipales a contar con la aprobación de los gobiernos nacionales en todos los aspectos que tengan que ver con las relaciones y la cooperación intermunicipal e internacional.

No solo padecen estas limitaciones los gobiernos municipales fronterizos sino también la sociedad civil, e incluso los agentes del mercado, a quienes en nombre de la soberanía nacional se les restringe su accionar y la libre circulación.

Todos estos factores y otros, exigen de parte de quienes padecen estas restricciones, una actitud proactiva, mancomunada, continua y permanente, que les permita, mediante políticas públicas, ir cambiando esas adversas condiciones y construyendo un marco jurídico y normativo que favorezca la cooperación intermunicipal para el desarrollo humano y territorial.

En las ciudades de frontera, esa posibilidad se vuelve aún más compleja, ya que se trata de que los gobiernos municipales, ejerciendo su autonomía, puedan establecer acuerdos y compromisos y realizar gestiones enmarcadas

en planes metropolitanos de ciudades de dos o más países. En esa medida, corresponde a esos gobiernos municipales y la sociedad civil, impulsar lo que se denomina paradiplomacia, es decir, una acción intermunicipal que más que internacional, es interterritorial, que realizan los gobiernos municipales para formular e implementar agendas metropolitanas de desarrollo, que no deben tener el aval de sus gobiernos nacionales, pero a los cuales el sistema de NN.UU. debe respaldar. En este marco, la cooperación descentralizada interterritorial es fundamental.

Conclusiones

- Legalización del consumo de la marihuana, manteniendo en el Estado (sea nacional o subnacional) la producción y la comercialización en un mercado regulado con participación privada. Esa como puerta de entrada para ir avanzando de manera gradual hacia la legalización de los demás estupefacientes.
- Propiciar la creación de regiones transfronterizas con economías integradas que reduzcan las asimetrías y con ello la presencia de incentivos a los grupos criminales que operan los mercados ilegales, en donde los gobiernos subnacionales (municipales y estatales) sean protagonistas.
- Mantener en el nivel supranacional y de los Estados nacionales las políticas y el control sobre otros mercados ilegales como el de las armas, la trata y tráfico de personas, entre otros.
- Las políticas y acciones sobre mercados ilegales como el contrabando, deben ser competencia de los Estados nacionales y subnacionales, así como su control y regulación.

De allí se desprende que el objetivo es crear regiones transfronterizas con economías integradas y diferenciadas de las economías de los dos o más Estados nacionales limítrofes, reduciendo las asimetrías y con ello desincentivando la presencia de grupos criminales transfronterizos. El sujeto o protagonista de la intervención son los gobiernos subnacionales, en este caso, los gobiernos municipales de las dos o más ciudades y regiones fronterizas,

quienes deben impulsar en sus propios países la posibilidad de convertirse en regiones especiales que cuenten con políticas de excepción que les permita generar una economía regional transfronteriza que en perspectiva vaya reduciendo el peso de la economía vinculada a los mercados ilegales y con ello reduciendo la presencia de grupos criminales, bajando así los índices de violencia.

Referencias bibliográficas

- Barth, Fredrik (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carrión, Fernando (2013). “La alteridad transfronteriza: negación y afirmación”. En: *Aproximaciones a la frontera*. Quito: Flacso Ecuador, IDRC-CRDI.
- Ducan, Gustavo (2014). *Más plata que plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Editorial Debate.
- Emmerich, Norberto (2014). “Estudios sobre narcotráfico en América Latina”. En: *Estudio 2. Apuntes preliminares para una historia del narcotráfico en Ecuador*. Buenos Aires - Argentina: Universidad de Belgrano.
- Kaufér, Edith (2005). “De la frontera política a las fronteras étnicas. Refugiados guatemaltecos en México”. En: *Frontera Norte*, Vol. 17, Núm. 34, México.
- Mejía, Diana (2013). “Aportes para la discusión de un sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador”. En: *Aproximaciones a la frontera*. Quito: Flacso Ecuador, IDRC-CRDI.
- Moncayo, Edgar (2002). *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, Serie gestión pública, 27.
- OEA (2010). *El problema de drogas en las Américas: Capítulo 4. La economía del narcotráfico*. Documentos oficiales. OEA/Ser.D/XXV.4 Add.4.
- Ponce, Esther (2011). “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales”.

- (2009). “Cooperación transregional y binacional en América del Norte: hacia un marco de análisis”, XIV Congreso Internacional de la CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador Bahía, Brasil.
- (2009): “*Cooperación transregional y binacional en América del Norte: hacia un marco de análisis*”. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.
- Ramos García, José María (2016). *Seminario gobernanza en las fronteras de México, hacia la agenda 2030: dilemas para las capacidades institucionales locales*. El Colef, Coyoacán, México.
- Reguillo, Rossana (2015). “La narco máquina ya no necesita chapos”. En: *Revista Anfibia*. Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Ri-Sausi, José Luis y otro (2013). *Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina*. Investigación & Desarrollo, vol. 21, núm. 1, pp. 260-285. Universidad del Norte, Barrquilla, Colombia.
- Rivera, Fredy y otro (2011). *Ecuador, ¿País de tránsito o país productor de drogas?* Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Policy Paper 36. Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS-Ecuador, Quito.
- Sansó, Daniel (2005). Grupo de Investigación “Estudios estratégicos y seguridad”. FLACSO-Ecuador.
- Sassen, Saskia (2011). Conferencia en la Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Bogotá Colombia.
- Taylor, Peter y Flint, Colin (2002). *Geografía Política: Economía, mundo y localidad*. 2da edición corregida y aumentada. Madrid, España: Trama Editorial.
- UNODC (2012). “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research report”.
- Zeraoui, Zidane (2016). “Para entender la paradiplomacia”. En: *Revista Desafíos*, vol. 28, núm. 1, pp. 15-34. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Otras fuentes consultadas:

- Dirección Nacional de Antinarcóticos de Ecuador (2005). InSight Crime (2014). “Disminuye el cultivo de coca en Colombia en regiones con minería informal”.
- (2014). “*Análisis multi-temporal de cultivos de coca periodo 2001-2012*”, Bogotá, Colombia.
- Revista Terra Incógnita (2006): http://www.terraecuador.net/revista_40/40_choco.htm
- SIMCI/UNODC (2015). “*Censo de Cultivos de Coca 2014*”. Bogotá, Colombia.
- UNODC (2014). “*Indicadores de Cultivos Ilícitos en el Ecuador 2013*”. Quito.