Presidente de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros Históricos

From the SelectedWorks of Fernando Carrión Mena

January, 2011

Relaciones fronterizas: Encuentros y Conflictos

Fernando Carrión Mena, Arq.
Johanna Espín M., Ing.

Available at: https://works.bepress.com/fernando_carrion/609/

Relaciones fronterizas:
Encuentros y Conflictos

Fernando Carrión M. Johanna Espín M.
Coordinadores

Relaciones fronterizas: Encuentros y Conflictos

Esta publicación es resultado de un proyecto de investigación financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca).

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

Coordinador General
Fernando Carrión M.

Editora
Johanna Espín M.

Investigadores
Geannine Alvarado R.
Fernando Carrión M.
Johanna Espín M.
Andrés Gómez L.
Laura González
Victor Llugsha G.
Diana Mejía M.
Daniela Pacheco P.
Pablo Samaniego P.
Andreina Torres A.

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, Canada

ISBN:978-9978-67-267-9
Corrección de Textos: Juan José Rodríguez
Diseño de la Portada e Interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2011
Primera edición: enero 2011

Índice

Presentación 7

Introducción.
La geografía del delito en la lógica de frontera 9
Fernando Carrión, Johanna Espín

Parte 1.
Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana

Ciudadanías de frontera o fronteras de la ciudadanía 21
Roque Espinosa

Dilemas de la seguridad ciudadana en las zonas de frontera de Ecuador 51
Francisco Carrión M.

La problemática de la violencia y el respeto a la vida en la frontera norte 63
Johanna Espín M.

En el límite de la vida: "la violencia fronteriza" 77
Fernando Carrión M.

Violencia y seguridad ciudadana:
un nuevo campo de investigación 119
Geannine Alvarado

Gobernanza de la seguridad ciudadana
en la frontera norte del Ecuador 141
Victor Llugsha

Parte 2.
Seguridad ciudadana y violencia
en las zonas fronterizas en América Latina

Fronteras y seguridad:
La experiencia entre México y Estados Unidos 159
Tonatiuh Guillén López

Para la construcción de un sistema de bienstar marítimo
en Centro América 171
Vincenzo Castelli

Violencia y fronteras en Brasil 187
Fernando Salla, Marcos César Alvares, Paula R. Ballesteros

La frontera colombo-venezolana:
De la conflictividad limítrofe a la global 203
Ana Marleny Bustamante

Dinámicas y problemáticas en las zona fronteriza
colombo-ecuatoriana 223
Socorro Ramírez

Integración fronteriza: entre políticas multilaterales
y la construcción de espacios solidarios 235
Diana Mejía M.

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 sólo 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 sólo 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.

En el 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 esta colección 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 el Seminario "Seguridad Ciudadana en Zonas de Frontera", cuyo propósito fue generar un espacio para la reflexión sobre las causas y las expresiones de los distintos tipos de conflictos en las provincias de la frontera norte ecuatoriana, y sobre su incidencia en el sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera.

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 no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO sede Ecuador

Introducción
La geografía del delito en la lógica de frontera

Fernando Carrión
Johanna Espín

Desde mediados de la década de los años ochenta, se percibe el fenómeno de la generalización, crecimiento y diversificación de la violencia, lo cual ha producido significativos impactos en la sociedad mundial, y ha configurado lo que podría considerarse una *mega tendencia global*. La violencia se hace ubicua y elusiva, por que crece, cambia y se multiplica a escala internacional, convirtiéndose en el problema más importante de principios del Siglo XXI[1]. En la actualidad, esta situación se ve aún más agravada dada la posibilidad de organización y capacidad de acción que han alcanzado los actores involucrados, quienes no sólo se han globalizado, sino que ahora son más adinerados y políticamente más influyentes a escala planetaria (Naim, 2006).

La violencia se convierte en un tema particularmente importante a nivel mundial, tanto por las demandas que hace la población como por el hecho de que deja de ser un asunto marginal, debido a su importante ubicación en la economía, la política y la cultura. Se estima que dentro del comercio mundial, el crimen mueve una cifra no menor del 10 por ciento[2] del total.

1 La violencia no sólo es ubicua y elusiva, sino que parece crecer y multiplicarse rápidamente en todo el planeta, amenazando en convertirse en uno de los problemas más intratables de la especie humana. Su veloz crecimiento, es probable que la convierta en el problema más importante del ser humano para el Siglo XXI (Echeverri, 1994).

2 "Naím muestra que nunca como hoy, estas estructuras tiene la capacidad de operar a nivel mundial, conectando lugares remotos del planeta y las capitales más cosmopolitas, con un poder económico que mueve más del 10% del comercio mundial y sobre todo con el poder político que han acumulado" (Garzón, 2008: 16).

Gran parte de los delitos –independientemente de su escala– están hoy directamente vinculados a la economía y es a partir de ella que logran impactos en otras esferas como la política (infiltra, corrompe), la cultura (dinero fácil, valores) o la sociedad (temor, relaciones). Si esto es así, ¿por qué se trabaja más con enfoque policial y no se diseñan políticas de contención del delito en el ámbito de los instrumentos propios de la economía? Da la impresión que lo que se debería enfrentar es la oferta y la demanda, así como los ciclos y los agentes económicos que se encuentran detrás de cada uno de los delitos, es decir, atacar la ilegalidad que está detrás de la producción, circulación y consumo de estos bienes, servicios y mercancías. Una propuesta de este tipo nos lleva a cuestionar el énfasis que se pone en las acciones de la policía o, incluso, de las fuerzas militares para detener la violencia, cuando probablemente se puedan tener mejores resultados con políticas económicas.

Actualmente, con la *modernización de la violencia* (Carrión, 2009), existe una clara *división espacial del trabajo* a escala internacional, que se expresa en: por ejemplo, se produce en este país, pero allá se consume y más allá se desecha (lo cual evidencia la existencia de un circuito económico con múltiples fases que tienen actores y territorios específicos, que superan a los estados nacionales[3]). Esta mundialización del fenómeno muestra una problemática que tiene dinámicas distintas al pasado (*violencia tradicional*), así como diferencias entre territorios y actores sociales. Se han conformado y han aparecido nuevos sujetos sociales con poderes importantes y con valores distintos, lo cual ha producido nuevos escenarios de acción, con nuevas instituciones públicas y privadas.

Precisamente, allí radica el peso estratégico que empieza a tener la *geografía de la violencia* o, si se quiere, la producción social del espacio de la violencia. Sin duda que hay una modificación de la geografía delictiva que viene de los cambios históricos de la violencia. Por esto, se percibe en este momento tres lugares específicos en los cuales descansa y adquiere relevancia esta nueva *coyuntura delictiva*: primero, los paraísos fiscales; segundo, las ciudades; y, tercero, las fronteras. Cabe mencionar que este orden

3 Nos referimos a delitos tales como los siguientes: narcotráfico, tráfico de personas, mercados de armas, robo de patrimonio cultural y vehículos, entre otros.

solo hace relación a la lógica expositiva y no a la importancia de unos sobre otros.

Los *paraísos fiscales* se convierten dentro de este proceso en uno de los elementos estructurales más importantes. El narcotráfico, la corrupción, la evasión de impuestos y el mercado ilegal de armas, entre otros, tienen a estos "Estados" como los lugares estratégicos de impulso de los circuitos ilegales de la economía planetaria y de articulación con la economía legal. Estos lugares, generalmente pequeños en área y población, acumulan alrededor del 25 por ciento de la riqueza privada del mundo (según datos del FMI), bajo la lógica *offshore*, es decir, de la extraterritorialidad. Con ello, se consagra una política en el ámbito de la seguridad (guerras preventivas), de la economía (offshore) y de la justicia, donde la soberanía nacional queda seriamente lesionada y donde las posibilidades de acrecentar el conflicto –y, por tanto, la violencia y la ilegalidad– son evidentes.

La *ciudad* también empieza a tener una función estratégica, dado que la violencia tiende a concentrar la organización y los delitos se urbanizan, en la medida en que existen conflictos urbanos no resueltos[4], lo cual la convierte en la plataforma de esta avanzada global del crimen (nodo). En dicho marco, se identifican dos tendencias que caracterizan a la región. Por una parte, la acelerada urbanización del territorio en la primera mitad del siglo pasado que tiende a disminuir en este último cuarto de siglo[5], y, por otra parte, la duplicación de la violencia urbana en el mismo período[6]. Sin duda que estos indicadores –entre otros– nos deben llevar a estudiar, analizar y reflexionar sobre los vínculos violencia-ciudad-seguridad ciudadana.

De allí que no sea raro percibir que durante los últimos años la violencia urbana se ha convertido en uno de los temas más importantes de las ciudades latinoamericanas. Esto ha sucedido en parte, debido a sus nue-

4 La violencia se urbaniza y también se produce el desarrollo de una violencia típicamente urbana, como puede ser la violencia de los estadios, de los conflictos por los servicios y de las pandillas.

5 En 1950, América Latina tuvo el 41 por ciento de la población concentrada en ciudades, y en la actualidad, tiene cerca del 80 por ciento (según datos de UN-Hábitat).

6 En 1980, el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes era de 12.5 al año. En 2006 fue de 25.1 lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo (Kliksberg, 2008).

vas formas, sus impactos sociales y económicos, y al incremento de su magnitud. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región, con peculiaridades y ritmos propios, pero provocando cambios en las urbes: la lógica del urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial), los comportamientos de la población (angustia, desamparo), la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y la militarización de las ciudades, a costa de la reducción de la calidad de vida de la población. En otras palabras, a los problemas de transporte, servicios, medio ambiente, pobreza, equipamientos, vivienda, gobernabilidad de nuestras ciudades, se han incorporado las violencias. Tal hecho requiere que se diseñen nuevos mecanismos de política anti-delictiva, social y urbana, porque esto no sólo se ha convertido en un problema urbano adicional, sino que ahora tiene autonomía propia y afecta a otros componentes de la sociedad y la ciudad[7].

En tercer lugar, encontramos al escenario de las *Fronteras,* dada la lógica que existe en un *locus* donde se produce la complementariedad de las distintas entidades territoriales para el delito y donde se construye la discontinuidad para confrontar los hechos delictivos. En otras palabras, una frontera aparece como espacio de integración para el crimen, pero que se reafirma como un lugar de separación para las fuerzas que luchan contra él, es decir, una dinámica de negación y reafirmación en la cual las zonas fronterizas se convierten en un espacio privilegiado para el crimen y la violencia. Esta integración/separación diferenciada que construyen los estados nacionales –sobre todo en un contexto de globalización– es una instancia de tensión local/nacional/global. En dicha instancia, lo local es el espacio de expresión de las diferencias nacionales, y lo nacional hace alusión a territorios con soberanías distintas (espacio de intersecciones). Sin embargo, en este lógica, las localidades se convierten en los espacios donde los efectos concretos de las tensiones se sienten, sea a través de distintas formas de delitos, violencias o en la propia vida cotidiana.

7 Los efectos económicos son cada vez mayores. En Colombia, según información de Echeverri (1994), el Ministerio de Salud estimó que en 1993 la violencia causó pérdidas por US 1.250 millones. En gastos de atención a heridos por violencia, el Ministerio gastó casi US 100 millones en ese año, lo que podría asegurar la vacunación completa de los niños colombianos en los próximos 20 años.

No obstante, adicionalmente las fronteras se convierten en puntos estratégicos que asumen la función de intermediación entre el delito que se organiza globalmente y su ejecución que se expresa localmente, es decir, una *delincuencia con organización global y acciones locales*. De allí que la producción social del delito sea clara en las fronteras: delitos con lógicas nacionales e internacionales pueden encontrar en estos lugares de encuentro-separación amplias ventajas para su circulación expansiva.

Por esto, el problema que viven los pueblos fronterizos es particularmente complicado porque lo local es el espacio de expresión de una doble diferencia entre los países, así como al interior de ellos. En este contexto, la región fronteriza es vista como el espacio donde los efectos de las soberanías distintas se sienten, y el espacio limítrofe es el asiento de una sociedad local, que en su vida cotidiana enfrenta los efectos concretos de las violencias y de los delitos.

En ese sentido, el concepto de frontera no debe ser entendido como límite o muro que separa, sino como el espacio continuo de alteridad, donde se encuentran los universos simbólicos diferentes y desiguales, los cuales deben ser explorados y estudiados, para luego poder ser franqueados e integrados. Únicamente desde esta perspectiva integracionista se podrá disminuir el delito y la violencia.

Además, en estas zonas, se puede observar la existencia de una *economía de frontera,* altamente diversificada –compuesta por mercados legales e ilegales– y que tiene una lógica invasiva en los planos legales, económicos y políticos, a través de prácticas violentas y delictuales. Esta situación se vuelve aún más compleja cuando consideramos que, en este marco, encontramos también a una serie de diversos actores transfronterizos[8]. Frente a esta situación, es necesario plantear que esta economía de frontera debe ser enfrentada más desde la perspectiva económica que desde las acciones militares, policiales o diplomáticas. La asimetría económica existente entre países no se resuelve sólo con la represión; más bien, es necesario establecer convenios transfronterizos para asumir la problemática desde la lógica del mercado, para que sea una solución y no un problema. Tampoco se resuelve sólo con políticas de seguridad, porque terminan cri-

8 Se pasa de la figura del contrabandista que corrompe al traficante que intimida o elimina.

minalizando los territorios de frontera y porque éstas deben desarrollarse independientemente de la condición de inseguridad existente.

A lo largo de los estudios realizados sobre la situación de violencia en las zonas fronterizas, se ha encontrado que es necesario *reducir las distancias* que existen entre las percepciones y los proyectos desarrollados desde los centros de poder nacionales y los problemas de la vida cotidiana de la población del cordón fronterizo. En otras palabras, si bien la frontera es un tema nacional no se deben soslayar las demandas locales. Esta distancia ha conducido a la existencia de cuatro problemas en la zona. En primer lugar, las políticas que priman son de seguridad nacional y escasamente de seguridad ciudadana (políticas). En segundo lugar, los medios de comunicación estigmatizan la realidad que se vive en la frontera (agenda pública). En tercer lugar, las condiciones de vida en la frontera son ignoradas por razones de Estado (descentralizar). Por último, en cuarto lugar, la frontera se convierte en límite excluyente y no en espacio de integración (barrera).

Frente a estas constataciones, es claro que la región transfronteriza podría ser una región segura y, además, aportar a la paz de los países, pero sólo si es considerada como un espacio particular de inclusión y encuentro para equilibrar las desigualdades socioeconómicas, articular las diferencias de lo nacional y conectar los territorios distantes que le dan sentido a lo (inter)fronterizo. Para que ello ocurra se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales, y sociales.

Contenido de la Publicación

Desde el año 2008, 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 investigación 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.

Los resultados de esta investigación serán presentados en varios tomos, los cuales conforman la Colección *Fronteras,* 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 esta colección permita posicionar esta temática tanto en el debate académico como en la formulación de políticas públicas.

En este primer volumen, a la manera de una memoria del evento, se ha realizado una recopilación de varios artículos presentados en el Seminario "Seguridad Ciudadana en Zonas de Frontera"[9], cuyo propósito fue generar un espacio para la reflexión sobre las causas y las expresiones de los distintos tipos de conflictos en las provincias de la frontera norte ecuatoriana, y sobre su incidencia en el sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera.

Los artículos incluidos en este primer tomo de la colección se encuentran organizados bajo una lógica de exposición que consta de dos secciones. En una primera sección, denominada *Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana*, se encuentran aquellos artículos enfocados en el estudio de los conflictos, las manifestaciones de violencia y las políticas de seguridad en la frontera entre Ecuador y Colombia. Por otro lado, en una segunda sección, denominada *Seguridad ciudadana y violencia en las zonas fronterizas en América Latina*, se han incluido los textos, en los que se realiza un análisis de la situación de violencia, conflictos o estrategias de seguridad implementadas en otras zonas de frontera latinoamericanas. En cada una de las secciones, se ha incorporado un total de seis artículos.

En la primera sección, podemos encontrar seis artículos con varias perspectivas teóricas y metodologías de análisis diferentes para abordar el

9 El seminario "Seguridad Ciudadana en zonas de Frontera" se realizó en Quito, el día 9 de marzo del año 2009. Su objetivo fue colocar en el debate académico el tema de la violencia fronteriza y las correspondientes estrategias de seguridad ciudadana. En el marco de este evento, se presentó, por primera vez, la investigación "Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana", auspiciada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

fenómeno de la violencia. Sin embargo, en todos los textos, podemos encontrar que el objeto de estudio lo constituye la zona fronteriza ubicada entre Ecuador y Colombia. Cabe destacar que, si bien los trabajos incluidos en esta sección presentan distintas perspectivas teóricas, en todos existe una preocupación por la situación de (in)seguridad que enfrentan las poblaciones locales de la zona fronteriza.

La visión de la zona de frontera como un espacio de encuentro/separación entre una o más naciones determina que, en el imaginario nacional, estas áreas sean concebidas únicamente en términos de soberanía nacional, lo cual invisibiliza a las poblaciones que viven en estas zonas, a sus necesidades e, inclusive, a las relaciones sociales que se producen en el nivel local. Precisamente, son estas relaciones sociales –sean de cooperación o conflicto– las que configuran el imaginario de las poblaciones locales respecto a la zona fronteriza. En el caso de la frontera norte, como se menciona en los diferentes textos del libro, existe una tensión permanente, no sólo entre el imaginario nacional sobre la frontera y el imaginario local, sino también entre las necesidades locales y las respuestas políticas implementadas desde el nivel nacional, lo cual genera que estas poblaciones vivan en una situación de exclusión y marginalidad.

Frente a este contexto hegemónico –en el que lo nacional ha primado sobre lo local, tanto en términos de relaciones, como de estudios o de política pública– a lo largo de los artículos incluidos, podemos encontrar que los autores reunidos en este volumen nos plantean pensar la frontera desde lo local. En términos de seguridad, esto implica pasar de la noción de seguridad nacional –centrada en la soberanía del Estado– a una concepción de seguridad ciudadana –centrada en los ciudadanos, en este caso, en los residentes de la áreas fronterizas–.

Por otro lado, en una segunda sección, se han incluido aquellos artículos que, desde una perspectiva local, realizan análisis de la conflictividad en distintas zonas de frontera de América Latina, tales como: frontera México-Estados Unidos, Colombia-Venezuela, fronteras de Brasil y Centroamérica. Al final de la sección, se incluye un artículo en el cual se presenta una revisión general acerca de los principales mecanismos de integración fronteriza implementados en América Latina y su vinculación con la creación de espacios de frontera solidarios. La intención de contrastar, desde una perspectiva local, la situación de conflictividad que se vive en la zona fronteriza Ecuador-Colombia con la situación de otras zonas de frontera en América Latina, responde a la necesidad de identificar elementos comunes en las distintas zonas, los cuales nos permitan una comprensión más integral de las problemáticas fronterizas y un diseño de políticas que cuenten con una incidencia más real en dichas áreas.

Dada la posición periférica de las fronteras respecto a las principales urbes de los países latinoamericanos, un análisis local de las problemáticas fronterizas permite entender sus particularidades con el fin de diseñar mecanismos de integración fronteriza. Si consideramos que la integración regional implica una reproducción de las interrelaciones sociales, entonces, examinar las relaciones que se producen entre las poblaciones que habitan en las zonas fronterizas de América Latina, nos permite no sólo entender las dinámicas locales de las zonas fronterizas sino además generar políticas públicas orientadas hacia la superación de sus principales problemas.

Consideramos que la entrega de este primer volumen de la colección *Fronteras* constituye un aporte significativo a la reflexión sobre las dinámicas de la violencia fronteriza, sus expresiones en el nivel local y la formulación de políticas públicas como respuesta.

Para terminar, es necesario mencionar que la publicación de esta Colección ha sido posible gracias al apoyo brindado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo –IDRC–. La realización de la misma responde al interés que FLACSO y el IDRC comparten por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

Bibliografía

Carrión, Fernando (2009). "Prevención: ¿Una propuesta ex ante al delito?". *Revista URVIO*, No. 6, pp. 7-14. Quito: FLACSO-Ecuador.

Echeverri, Oscar (1994). "La violencia: Ubicua, elusiva, prevenible". En Alberto Concha Eastman, Fernando Carrión y Germán Cobo (edito-

res). *Ciudad y violencias en América Latina.* Quito: PGU, Alcaldía de Cali.

Garzón, Juan Carlos (2008). *Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá: Planeta

Kliksber, Bernardo (2008). "¿Cómo enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina?". *Revista Nueva Sociedad*, No. 215, pp. 4-16. Buenos Aires.

Naim, Moisé (2006). *Ilícito, cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Buenos Aires: Ed. Suramericana S.A.

Parte 1
Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana

Ciudadanías de frontera o fronteras de la ciudadanía

Roque Espinosa[1]

Introducción.

¿Qué es ser ciudadano en las fronteras del Ecuador? ¿Existen ciudadanos y, por ende, ciudadanía, en las fronteras? Este texto reflexiona sobre estas preguntas. La idea que está en la base de estas anotaciones es que en las zonas de frontera se ha asistido a un proceso histórico de ciudadanización por parte de las poblaciones que están ubicadas en los "bordes" de la República. Este proceso, sobre todo en las últimas décadas, ha ido de la mano con las estrategias de visibilización que han empleado las poblaciones fronterizas frente al Estado. Dichas estrategias han estado y están en tensión permanente con otras estrategias de invisibilización que les han permitido, a las poblaciones de frontera y a ciertos grupos étnicos asentados en dichas zonas, sobrevivir en condiciones de exclusión, cuando no de inexistencia.

Este enunciado alude a dos hechos sustanciales: las poblaciones de frontera son realidades específicas; son, además, espacios en donde el Estado, a través de sus instituciones y representantes y por medio de múltiples mecanismos, intenta implantarse (no siempre de manera exitosa). Desde la perspectiva de este trabajo, son realidades específicas en la medi-

1 Sociólogo e historiador. Se desempeña como Decano de Investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Actualmente orienta sus investigaciones y estudio a temas relativos a la frontera entre Ecuador y Colombia.

da en que están atravesadas por relaciones sociales, culturales y políticas particulares, estructuradas en base a lo que Charles Tilly ha denominado: *redes de confianza*[2]. Por tanto, si el Estado (y, por ende, sus instituciones, organizaciones y representantes) no ha logrado implantarse es porque no ha podido destituir, sustituir o incorporar dichas redes en las relaciones políticas que *crean* ciudadanos[3]. Ello ha obedecido a que el Estado ha sido débil, pero también a un hecho correlativo que no siempre ha sido resaltado: porque las relaciones sociales locales y regionales, en una palabra las sociedades de frontera, han sido más fuertes y han generado mecanismos de oposición decisivos ante los mecanismos de implantación del Estado, logrando, de ese modo, no integrarse ni ciudadanizarse en los términos establecidos.

A su vez, esto último –en correspondencia con lo que hemos señalado anteriormente– se ha debido a que no siempre ha convenido a los habitantes y comunidades de frontera hacerse visibles; antes bien, la estrategia ha sido pasar desapercibidos ante los ojos del Estado (podría decirse ante la mirada panóptica de las instituciones públicas, como ha insistido M. Foucault[4]), ya que esta misma invisibilidad ha sido una condición para garantizar la pervivencia de las dinámicas y relaciones locales. El proceso de invisibilización aparece, en este sentido, como una estrategia de ocultamiento del Estado y de los procesos de ciudadanización. Las realidades de frontera, que son las que definen a las sociedades fronterizas, se deben entender, pues, como caracterizadas por una tensión entre dos lógicas: la de invisibilización y *ocultamiento* social, y la de implantación del Estado que, en términos de soberanía, amplía y constituye a la sociedad nacional.

Obviamente, una lectura crítica a esta tesis podría decir que es una nueva forma de reintroducir (tal vez, por la ventana) otra suerte de dua-

2 Charles Tilly (2007). *Contienda política y democracia en Europa 1650-2000.* Barcelona: Hacer Editorial. Más adelante se analiza con detenimiento a este autor, por lo que, en este punto, conviene únicamente tener en cuenta este primer referente conceptual.

3 Agudamente, Vidal, había señalado, hace unos años, que la frontera no solamente *crea* soberanía sino ciudadanía (Al respecto: Vidal, Hernán (2000). "La frontera después del ajuste. De la producción de soberanía a la producción de ciudadanía en Río Turbio". En Alejandro Grimson (comp.) *Fronteras nacionales e identidades. La frontera como centro.* Buenos Aires: Ediciones CICUS.

4 Foucault, Michel (1997). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI.

lismo estructural, entre un Estado central débil y una periferia fuerte. La idea que sirve de fundamento a este artículo es, sin embargo, que las sociedades de frontera están sometidas y se constituyen en un proceso no siempre resuelto de colonización interna: bien porque el Estado requiere de las fronteras para imponerse y ratificarse, así sea simplemente como exponente de la fuerza, o bien porque las sociedades locales se resisten y están en condiciones de contener (a ratos podría decirse sustituir) al Estado, incluso, en el uso de la fuerza. No existe, pues, un colonialismo interno realizado sino uno no resuelto que resulta conveniente para cada uno de los involucrados en esta relación: al Estado en tanto las fronteras le sirven para ratificarse como tal (aún en cuanto ello conduzca a no hacer realidad el ideal de construir una sociedad nacional); a las sociedades de frontera para mantener una autonomía relativa que se presenta cada vez más precaria ante el avance del Estado.

En este sentido, las fronteras aparecen como realidades atravesadas por una tensión no resuelta que oscila entre la subordinación y la autonomía política. En este marco, la ciudadanía en frontera (como seguramente toda ciudadanía) aparece como una condición frágil y precaria (que se hace y deshace) y que no alcanza a forjarse completamente. Lo curioso es que esta misma precariedad deviene en condición necesaria de la existencia de sociedades de frontera.

Aunque este documento introduce un conjunto de hipótesis que deberán ser analizadas y comprobadas de manera más acabada, se asienta en trabajo de campo que dio origen a un libro y a una serie de artículos especializados que el autor ha producido en los últimos años[5]. Es decir, las reflexiones que aquí se proponen descansan en una base fáctica y documental que les sirve de fundamento.

5 Espinosa, Roque (2006). "Anotaciones sobre los discursos en torno a la frontera colombo-ecuatoriana". *Revista Comentario Internacional*, Revista del Centro andino de Estudios Internacionales, Número 7, 2006; (2008). "Retórica e imaginarios en los discursos de frontera". *Revista Kipus*, Nº 21, Universidad Andina Simón Bolívar; (2009) "El enclave cocalero colombo-ecuatoriano", en Grace Jaramillo (compiladora) *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito: FLACSO.

Primera hipótesis.

Conviene decir, para empezar, que en este trabajo se entiende por frontera –tal como discutimos ampliamente en nuestros trabajos anteriores[6]– al espacio geográfico que se ubica entre el límite al que llega el territorio reconocido, y que demarca la república, y el ámbito siempre difuso y en proceso de construcción al que llega la soberanía. Se trata, por tanto, de un espacio ambiguo que, como se ha sugerido en la introducción, está en permanente proceso de reconfiguración de acuerdo a las relaciones políticas que establecen las poblaciones allí asentadas con el Estado y el conjunto de la sociedad nacional.

En este espacio, como se ha indicado en *Las Fronteras con Colombia*[7], se han desarrollado sociedades y realidades heterogéneas de carácter regional y que se definen por la presencia de una trama de relaciones que las poblaciones asentadas en las fronteras han establecido con los habitantes del "otro lado". Estas relaciones son, por decirlo gráficamente, *verticales*, y determinan el conjunto de relaciones *horizontales* que se establecen con los "de este lado", entre las cuales se destacan los vínculos con los Estados y las sociedades nacionales[8]. No se puede entender, por ejemplo, las realidades fronterizas de las provincias del Carchi, Esmeraldas o Sucumbíos, si no se toman en cuenta las relaciones –abiertas y sumergidas– con las poblaciones del Putumayo y Nariño, en Colombia. Son estas relaciones las que determinan y permiten comprender las relaciones internas de esas poblaciones con el resto de la sociedad provincial y nacional, así como las que han establecido con los estados de Colombia y Ecuador. Por tanto, las realidades de las poblaciones y sociedades de frontera solamente son comprensibles si -como lo ha señalado A. Grimson, y lo ha ratificado para

6 Véase, al respecto, (2008) "Retórica e imaginarios en los discursos de frontera". *Revista Kipus,* Nº 21, Universidad Andina Simón Bolívar.

7 Espinosa, Roque (ed.) (2008). *Las Fronteras con Colombia.* Quito: Corporación Editora Nacional.

8 Seguramente la idea de relaciones *verticales* y *horizontales* puede resultar algo esquemática, dado que en otros momentos hablaremos de *tramas* y de *redes* de relaciones. En este punto, únicamente hemos pretendido graficar los vínculos que construyen las poblaciones contiguas, sin cuya caracterización no es posible entender las realidades múltiples y diversas de las zonas fronterizas.

el caso del Ecuador, I. Ramos[9]–se considera que están articuladas en unas redes[10], podría decirse en una trama de relaciones transfronterizas que son determinantes y que definen realidades económicas, sociales, culturales y políticas particulares[11].

Ahora bien, aunque los trabajos de A. Grimson son seguramente de los más serios del Continente en cuanto a estudios sobre frontera, conviene señalar como lo destacamos en otro trabajo[12], que en ellos se ha puesto énfasis en un aspecto restringido de las relaciones transfronterizas. Se trata del *comercio hormiga* y de las relaciones microsociales que constituyen un

9 Isabel Ramos: "Carchi, las fronteras desconocidas" en *Las fronteras con Colombia,* Primera Parte.

10 El concepto de redes surgido en los estudios etnológicos, tal como lo han destacado D. Gurak y F. Caces, ha ganado amplia aceptación, ha generado una vasta literatura y está "relativamente bien definida en la investigación en ciencias sociales". Se ha usado para analizar un "abanico complejo de temas", además de la dinámica de la migración: redes sociales y movimientos sociales, redes informales y asistencia pública, redes no territoriales en el caso de los análisis de la comunidad, acción colectiva y redes sociales y comportamientos colectivos, entre otros muchos (Al respecto, Douglas T. Gurak y Fe Caces, "Redes migratorias y la formación de sistemas de migración", en Graciela Malgesini (comp.), *Cruzando fronteras. Migraciones en el Sistema Mundial,* ICARIA, 1998). Dicho sea de paso, en el estudio de los movimientos sociales las redes sociales han sido vistas como *recursos que se pueden movilizar* y que se deben tener en cuenta el momento de analizar la contienda.

11 Aunque más adelante se propone una conceptualización más acabada de *redes sociales* conviene decir que éstas –como ha enseñado la etnología– expresan relaciones estructuradas estables, normadas e institucionalizadas que dan origen, por ejemplo, a estructuras del parentesco. Estas redes aluden a la conectividad social que se establece entre cada punto de la red a partir de un sistema de normas que ubican a un sujeto, por ejemplo, como pariente cercano, lejano, no pariente de éste o de aquél, o; si se extiende este concepto a otra serie de relaciones comunitarias de carácter regional, como las que se alude en este trabajo, como conocido cercano, próximo, lejano, *conocido de vista*, o como no conocido. Lo mismo sucede con los amigos íntimos, cercanos, lejanos y no amigos.
Las funciones que el autor reconoce a estas estructuras y que han sido preocupación constante de sus investigaciones (Véase, *Parentesco y reproducción. El caso de Membrillal*, Ediciones ABYA YALA, 1990) son: 1. limitan y constriñen la interacción social; 2. resuelven problemas de coordinación, cooperación, reciprocidad; 3. proporcionan información; 4. reducen la incertidumbre social que acompaña toda transacción económica, política, simbólica; 5. contribuyen a mantener cierto orden social; 6. están institucionalizadas y, por ende, constituyen sistemas de normas. La economía institucional ha reconocido la importancia de las limitaciones informales en la medida que proporcionan informaciones, convenciones y normas en la definición de los "costos de transacción" (Al respecto, Douglass North (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: FCE)

12 *El enclave cocalero colombo ecuatoriano*, FLACSO, 2008. Es preciso mencionar que nos referimos a Grimson, como exponente de una tendencia académica que mira los estudios de frontera como un caso de los estudios culturales.

aspecto de la realidad local y que, en el caso de Ecuador, se expresa en esos intercambios de alimentos, indumentaria y productos destinados a la reventa, como gas, gasolina, leche, frutas, papas y ganado en pie, que pasan diariamente de un lado a otro de la frontera, porque constituyen el modo de vida de la gente establecida en esos espacios. No obstante, aunque este tipo de intercambio es importante[13], no solamente que no da cuenta de la trama de relaciones en las fronteras sino que, en la mayoría de casos, impide conocerla y analizarla. Circunstancia, esta última, que escamotea la posibilidad de observar otras relaciones de carácter más amplio que se asientan en un tejido social, político y militar, estatuido en la región y que, generalmente, descansan en una matriz histórica específica.

En efecto, uno de los aprendizajes más relevantes del trabajo de campo realizado en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, ha sido comprender que buena parte de este comercio micro, de carácter cada vez más sumergido, en especial desde la aplicación del Plan Colombia[14], se inscribe en un entramado social regional (en algunos casos, ancestral) que ha definido una realidad económica, política, en las fronteras de esas provincias. Esto quiere decir, que difícilmente se puede entender la emergencia de la producción cocalera en el Putumayo colombiano si no se considera y analiza la trama de relaciones transfronterizas que ha permitido la emergencia de la economía cocalera, en los límites de los Estados de Colombia y Ecuador. Son estas relaciones regionales las que han posibilitado la emergencia de lo que hemos denominado el *enclave cocalero*, como una forma específica de producción que está más en relación con el exterior (en el contexto del modelo primario exportador al que pertenece) que con las sociedades y estados nacionales[15].

13 En el caso de la población que vive en los márgenes de los ríos Putumayo, como hemos señalado en trabajos anteriores, este comercio se resuelve en la compra-venta que se realiza en la veintena de barcazas que transitan de arriba abajo desde Puerto Leguízamo a Puerto Asís, pasando por Puerto Ospina. Es decir, en un lugar flotante que destituye los límites geográficos y que seguramente expresa lo que son las fronteras. (Al respecto, *Las fronteras con Colombia, Segunda parte,* p. 307).

14 Como se ha señalado en el trabajo citado, unos de los efectos más remarcables del Plan Colombia ha sido invisibilizar y precarizar, aún más, las relaciones económicas que las poblaciones han establecido en la frontera colombo-ecuatoriana. Digo "económicas" porque las relaciones que la gente construye a ambos lados del límite político, no se limitan al intercambio y, muy por el contrario, son producidas por (y son producto de) unas particulares estructuras productivas, de unos mercados y de unas formas de organizar los usos de la fuerza de trabajo y los circuitos de circulación de mercancías, cuya característica constitutiva es su condición transfronteriza (Agradezco esta última anotación a I. Ramos).

Aunque en el Ecuador se ha procurado negar la evidente inserción del país en la economía de la coca, un minucioso trabajo de campo ha puesto en evidencia, en realidad, que el enclave cocalero ha sido posible porque a ambos lados de la frontera se han generado las condiciones para su emergencia y desarrollo. Por ejemplo, si no hubiera existido un apoyo desde el lado ecuatoriano a la provisión de insumos, abonos para el cultivo y elaboración de pasta base y cocaína, no se hubiera podido desarrollar la "plantación" e industrialización de la hoja de coca en el Putumayo. Si bien, de tiempo en tiempo, el gobierno ecuatoriano ha reconocido que sus connacionales han sido importantes proveedores de precursores, generalmente se ha sostenido que éste ha sido su único papel. No obstante, cuando se analiza la realidad regional se observa que, en el caso de Sucumbíos, la población de frontera ha proporcionado tradicionalmente medios de subsistencia, insumos, materias primas y fuerza de trabajo complementaria para el cultivo y procesamiento de la coca. Incluso, el enclave petrolero que se ha desarrollado en esa provincia debe ser visto en este contexto.

En otros términos, no solamente que la población directamente fronteriza y la de otras zonas de las provincias de Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo, cuando no pudo integrarse a la producción petrolera, se ha dedicado históricamente a "pasar al otro lado" en busca de trabajo, sino que la producción nacional de abonos, fungicidas, pesticidas y materiales de construcción, así como los proveedores y comerciantes de alimentos, bebidas y ropa (vinculados a las grandes casas nacionales abastecedoras de estos productos[16]) se han beneficiado con el intercambio fronterizo. Es

15 He definido a la producción cocalera como de enclave porque: a) se trata de una forma de integración al mercado mundial, tipo primario exportador, en el que las decisiones no pasan por instancias internas sino externas; b) no existe relación reconocida con el Estado Nación; c) se basa en relaciones económicas "precapitalistas"; d) ha dado origen a relaciones regionales específicas que son típicas de una zona marginalizada.

16 En este punto vale la pena hacer una observación, por demás interesante: al enclave cocalero se abastece de mano de obra, insumos y mercancías de todo tipo que no vienen solamente de Ecuador. Provienen también de Colombia y de otros países como Perú, pero es importante destacar que ingresan por Ecuador. De ahí que los grandes comerciantes nacionales hayan terminado siendo los mayores beneficiarios de este comercio.

decir, buena parte de los excedentes de la producción cocalera se han realizado en el lado ecuatoriano[17].

Se trata, en todo caso, de relaciones económicas transfronterizas de carácter regional que se expresan en la emergencia o la consolidación de mercados de productos estratégicos o en los desplazamientos indetectables de mano de obra, que sólo pueden entenderse sobre la base de relaciones de vecindad, parentesco y localidad, que se han forjado y estatuido en las fronteras, hasta hace poco abiertas, entre Colombia y Ecuador. Relaciones transfronterizas regionales que casi siempre se han constituido en la perspectiva de aprovechar ventajas –complementarias y comparativas– y que, en muchos casos, disimulan su naturaleza expoliadora. Por ejemplo, en el caso de la fuerza de trabajo flotante que va y viene, y que se constituye sobre la base de redes de confianza generalizadas que se han mantenido y reproducido, como condición necesaria para que un tipo determinado de producción, como la cocalera aunque no exclusivamente, pueda emerger y mantenerse.

Se trata de relaciones que configuran la realidad y la historia de la zona y, por ende, la economía y la política locales. Sin estas redes de confianza, ni los sistemas de trabajo y explotación, ni la economía extensiva de cultivo, ni las formas de cosecha serían posibles; tampoco serían posibles las formas de industrialización y comercialización observadas.

Al respecto, conviene hacer una reflexión marginal. En la trama de relaciones transfronterizas que intentamos delinear, se han insertado los grupos étnicos de la amazonia siguiendo un patrón de explotación que es, al parecer, histórico. Por consiguiente, solamente si se considera esta trama es posible entender su participación en las economías de frontera y, entre ellas, en la economía de la coca. Tal como lo ha observado M. Almeida en la etnografía de Sucumbíos[18], las comunidades indígenas se han integrado al cultivo de la coca siguiendo un sistema tradicional de explo-

17 Aunque esta afirmación debe ser objeto de una investigación específica se puede decir que dichos *excedentes* deben ser entendidos en términos de los salarios obtenidos por los trabajadores, pero también por las ganancias que los comerciantes han obtenido en la provisión de insumos y productos al "otro lado". Al respecto, es necesario tomar nota de las observaciones de la cita anterior.

18 Milena Almeida, "Sucumbíos: la provincia de la que más se habla", en *Las fronteras con Colombia*, Segunda Parte.

tación de productos tropicales (entre ellos, el caucho). Y aunque en determinados momentos, se ha tratado de racionalizar y limitar estas formas de explotación, hasta donde conocemos, éstas se han mantenido porque son uno de los pocos mecanismos al alcance de estos grupos para obtener el dinero que les permita satisfacer sus necesidades, en especial de productos externos esenciales para su reproducción, entre ellos, cuchillos, machetes, sal, fósforos, etc.

Segunda Hipótesis.

Charles Tilly ha llamado la atención sobre la importancia de las denominadas redes de confianza en el análisis de la contienda política y la democratización, entendida esta última como "un proceso político" (Tilly, 2007: 14). Para ello indica que los "cambios cruciales en las relaciones sociales que subyacen a la democratización se producen en tres ámbitos que interactúan entre sí: la política pública, las desigualdades entre categorías [es decir, conjuntos políticos] y las redes de confianza" (Ibid.). Para el análisis de las situaciones de frontera nos parece decisivo el análisis de las redes de confianza ya que, a partir de ellas se puede entender y ubicar a la política pública y a las desigualdades entre conjuntos sociales. Sobre todo porque en ámbitos marginalizados –como se explica en el trabajo ya citado sobre los *discursos de frontera*– éstas adquieren importancia fundamental y son cruciales para analizar la política pública y las desigualdades sociales regionales.

Para Tilly, lo más destacado de las redes de confianza es que, en un momento histórico dado, que es siempre eventual y particular para cada realidad, "esas redes pasan de evadir al gobierno a estar controladas por agentes del gobierno, o [a] depender parcialmente de éstos, y [a] presuponer que tales agentes cumplirán con sus *compromisos* a largo plazo" (Tilly, op.cit.: 15). No es necesario que esta dependencia conecte directamente con el gobierno, dado que las conexiones pueden estar mediadas por diferentes asociaciones u organizaciones (Ibid.). Naturalmente, los procesos inversos generan procesos de *desdemocratización*, que se producen "cuando las redes de confianza proliferan aisladas de la política pública", y esta

situación "socava la capacidad del gobierno", reduce los incentivos de los ciudadanos para colaborar en unos procesos democráticos que se tornan costosos e incrementa las oportunidades de que determinados actores (los ricos y poderosos, por ejemplo) intervengan en la política pública en su propio nombre (Ibid.).

En la argumentación de Tilly, este último supuesto no significa que "cuanto más absorba y domine un gobierno la vida social dentro de su jurisdicción, más democrático resultará el régimen"[19], porque no es condición de la democratización simplemente la confianza en que los agentes del gobierno cumplirán normalmente sus compromisos, pues las personas que participan en las redes de confianza están en libertad de retirar (en cualquier momento) su consentimiento y castigar los "cargos" (léase, funciones) que se desempeñan mal. En otras palabras los procesos de democratización se consolidan no porque las redes de confianza se disuelvan y se sustituyan por relaciones políticas, pues ello supondría limitar y restringir la libertad y autonomía de ciertos conjuntos, sino porque se mantienen e integran a la política pública de modo que "*sancionen o colaboren* en la producción de bienes públicos por parte del gobierno" (Ibid.[20]). Se trata de una integración hasta un punto (siempre indefinido) a partir del cual, la misma reduce y no acentúa la democracia.

Enunciado de otro modo, las redes de confianza son necesarias cuando están, hasta cierto punto integradas a la política pública, dado que resultan beneficiosas y contribuyen a la democratización (sobre todo, si *coinciden* con cambios en la política pública y si modifican las desigualdades entre categorías); por el contrario, si están segregadas y funcionan de manera autónoma conducen, según la argumentación de Tilly, a una "desdemocratización". Se entiende, en todo caso, que la integración o segregación de las redes de confianza es siempre contingente. De hecho, ciertos conjuntos pueden, en un momento histórico determinado, integrarse pero, poco después, pueden segregarse. Se trata de una situación lábil que pone en evidencia un hecho no destacado abiertamente por Tilly, y es que la integración o segregación son estrategias que utilizan determinados conjuntos específicos (en este caso las poblaciones de frontera), con la finalidad de lograr modificar la política pública en materia de igualación de derechos, activos, bienestar entre las personas y disolución de controles específicos mantenidos por el gobierno sobre determinadas actividades. La integración o segregación aparece también como una estrategia de las redes de confianza cuando, a través de ellas, se apunta a la igualdad entre grupos y personas (por ejemplo, grupos étnicos), así como a la formación de coaliciones regionales que impiden el tratamiento excluyente del gobierno respecto de las poblaciones de frontera. Se trata de una estrategia que, al menos en estos casos, es decisiva y permite comprender el retraimiento y la integración al gobierno y al Estado por parte de las poblaciones de frontera, la cual se pone en evidencia en la visibilización o invisibilización, a la que se ha aludido anteriormente.

19 Ibid. Esta manera de argumentar –vale resaltar– es propia de Tilly y apunta a señalar que no hay procesos necesarios e ineluctables que vayan de la desintegración a la integración absoluta como un aspecto positivo de la democracia. Apunta a destacar también que se trata de procesos que pueden producirse, pero que podrían no hacerlo, siendo éste un aspecto propio del azar histórico. Finalmente, siguiendo al autor, una y otra forma (véase más adelante) deben ser entendidas como parte de un proceso histórico en el que nada está dicho de manera definitiva.

20 Cursiva integrada al texto.

Como toda estrategia, en todo caso, la integración o segregación no deben ser consideradas como definitivas y dadas. De hecho, en la medida en que se trata de una maniobra lábil, apunta a reinaugurar en cualquier punto y en cualquier momento la integración o la segregación. Se trata de procesos que no están concluidos y que están encaminados a mantenerse y a reiniciarse permanentemente, generando una tensión entre las poblaciones de frontera y el gobierno. Es esta misma tensión la que caracteriza las realidades regionales y, sobre todo, la trama de relaciones políticas que existen, se mantienen y, gracias a las estrategias señaladas, se reproducen a espaldas de los sujetos y del propio Estado.

Tercera Hipótesis.

¿Qué son las redes de confianza? C. Tilly señala que son las "redes interpersonales con las que cuentan las personas al emprender empresas de riesgo a largo plazo, tales como el matrimonio, el comercio a larga distancia, la pertenencia a algún oficio, la inversión de los ahorros y la educación a distancia"(Tilly, op.cit.: 15). Forman parte de ellas las que se origi-

nan en la relación patrón-cliente y en las relaciones de ayuda mutua. En la práctica, pueden considerarse también como parte de las redes de confianza las que se fundan en el parentesco, linaje, pertenencia a grupos étnicos específicos, así como las que emanan de la vecindad y localidad, que definen e identifican, amigos, vecinos, conocidos, etc.

En una palabra, se pueden considerar como redes de confianza –siguiendo de cerca de Tilly– el conjunto de relaciones interpersonales fundadas en promesas y compromisos personales, y en las que son decisivas las instituciones y reglas particulares que surgen de dichas relaciones, las cuales están en oposición a las relaciones racionales de carácter instrumental y a la presencia de instituciones públicas que son resultado de la imposición/aceptación de un sistema generalizado de normas jurídicas a partir del Estado. Es decir, aquellas que se basan prioritariamente en relaciones personales de cualquier tipo, que constituyen la base de la estructura social y de la acción colectiva y que, por su naturaleza, destituyen relaciones fundadas en niveles de anonimización creciente entre *tipos sociales específicos* propias de las sociedades actuales, como lo ha destacado en su momento la fenomenología[21].

Para que se produzca, en todo caso, la integración de las redes de confianza a la política es necesario que se destituya la segregación, por la vía de la disolución de redes de confianza relativamente aisladas, o por la vía de la integración-absorción (sin disolución) de estas últimas en la política, es decir, en la acción de los funcionarios públicos, en las normas generales y en las instituciones públicas. Este hecho va a permitir la igualación formal entre categorías sociales, la imposición de un sistema de normas jurídicas en base de la implantación de derechos para todos, la cual potencia el control colectivo e inhibe a los poderes locales y regionales (y a los poderosos) que son los que estatuyen la arbitrariedad regional[22].

Según entendemos, no se podría dar una integración, disolución o absorción de las redes de confianza si no se desarrolla de algún modo el

21 Alfred Schutz (1974). "Las dimensiones del mundo de la vida", en *Estudios sobre teoría social.* Buenos Aires: Amorrortu.

22 La idea que está en la base de esta afirmación es que las relaciones regionales instauran relaciones políticas al margen del sistema institucional y normativo propio del Estado, mismas que, por su estructura, son de carácter eminentemente arbitrario.

comercio[23]. Este último es, en realidad, un factor esencial, pues, permite la igualación real, es decir a través del mercado, entre distintas categorías económicas y sociales, aún cuando, en un primer momento, la igualdad jurídica de los agentes económicos se posponga. Se entiende que el comercio no puede desarrollarse si los derechos sobre la propiedad que supone no están garantizados. Razón por la cual se puede decir que derecho y comercio deben, en algún momento, ponerse en consonancia. Obviamente, esto último no quiere decir que el desarrollo del comercio dé paso necesariamente a cambios en el marco legal, pues en los países de América Latina (tal el caso el Ecuador), el formalismo jurídico se ha impuesto históricamente antes de que se consoliden las relaciones económicas comerciales típicas de la economía capitalista[24]. De todos modos, es adecuado de que exista un cierto nivel de consonancia entre ambos procesos.

Más allá de estos asuntos de carácter general, conviene hacer un par de precisiones específicas.

Se ha considerado que el desarrollo del comercio no protegido[25] va a permitir una igualación real de categorías sociales que pueden dar paso a una igualdad de derechos entre estas últimas. Ahora bien, en situaciones en donde el modelo de economía es primario exportadora y, más aún en economías tipo enclave, que es una forma específica de producción, dis-

23 Barrington Moore llamó la atención de la importancia del comercio en las revoluciones modernas. Sus discípulos, entre ellos Tilly, disminuyeron su relevancia en la perspectiva de acentuar los aspectos políticos que determinaban la acción colectiva y la contienda. No obstante, en los últimos años, en el texto citado, este autor ha vuelto a considerar el comercio y las relaciones económicas como aspectos mucho más importantes de los que, en un comienzo, estaba dispuesto a admitir (Al respecto, (2002) *Los Orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. España: Editorial Península).

24 Esta afirmación debe ser tomada con cuidado porque la normativa implantada por las elites ilustradas en América Latina ha sido portadora de un *espíritu capitalista,* heredado de la vieja Europa, en donde el Estado y su estructura jurídico-normativa nacen y se construyen desde los imperativos del sistema. En tal sentido se puede considerar que obedece a las exigencias del capitalismo en su conjunto.

25 Tal como lo ha señalado C. Tilly, el incremento del comercio basado en relaciones personales de confianza ha sido una forma importante de desarrollo comercial "inicial". Sin embargo, en un punto, este tipo de comercio se vuelve poco eficiente. De ahí que haya sido necesario integrar estas redes iniciales al comercio empresarial regulado y protegido por reglas jurídicas que emanan del Estado (es decir, destituir el comercio protegido por relaciones personales y pasar a estar regulado por normas estatales), dado que ello ha termina siendo más adecuado y menos costoso para los agentes económicos.

tribución y comercio para la exportación, que está basada en relaciones no capitalistas, la posibilidad de su emergencia y mantenimiento se asienta en relaciones personales de explotación y dominio no capitalistas, que son su condición de existencia. Por tanto, la posibilidad de generar relaciones de otro tipo es mucho más compleja de lo que parece pero, ciertamente más decisiva de lo que se puede pensar.

Dicho de otro modo, la posibilidad de que se disuelvan las redes de confianza regionales en el caso de este tipo de economías es complicada y, seguramente, es más costosa en términos políticos de lo que se podría suponer. Entre otras cosas porque destituir estas relaciones es destituir el enclave, de ahí que los agentes involucrados desarrollen todas las acciones tendientes a su mantenimiento. De todos modos, se debe tener presente un hecho ya destacado por los investigadores que analizaron inicialmente este tipo de modelo primario exportador[26]: el enclave supone la presencia de determinadas relaciones políticas, sin las cuales no se puede hacer efectivo el sistema de explotación y dominio que éste inaugura. De ahí que generar procesos de integración de las redes de confianza y de igualación de categorías, a la postre, más allá de los incentivos económicos que ofrece el enclave, puede resultar altamente necesario en determinados momentos históricos en los que se pretende consolidar el Estado, aún cuando ello termine siendo costoso.

Esto último apunta a decir que la acción de los funcionarios públicos, la generación y aplicación de un sistema de reglas jurídicas y políticas, y la emergencia de organizaciones e instituciones de Estado competentes y responsables en las zonas de frontera, son acciones indispensables para integrar las redes de confianza a la política, establecer mecanismos de igualación real y formal de categorías políticas y, sobre todo, traspasar la posibilidad de cumplimento personal de las promesas al nivel de los compromisos gubernamentales. Se trata de acciones históricas que pueden

26 Entre la vasta literatura generada en América Latina sobre las economías de enclave entre los años sesenta y setenta del siglo pasado se deben tomar en cuenta dos texto claves: Celso Furtado, *Desarrollo y subdesarrollo*, Editorial Universitaria, 1976, y; Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Subdesarrollo y dependencia*, Ediciones Siglo XXI, 1978. De paso, vale recordar que el enclave más que un modelo económico de integración al mercado mundial es un modelo político, y es desde esta perspectiva que merece ser "trabajado".

permitir avanzar en un proceso sostenido de ciudadanización –tal como se destaca más adelante– de las regiones de la frontera Norte del país, mucho más visible en el caso de la provincia de Sucumbíos, pero no menos importante en Carchi y Esmeraldas[27].

En relación con este tema vale destacar un hecho básico: una respuesta tradicional a la economía de la coca (léase al enclave cocalero, dominante en Sucumbíos y Putumayo) ha sido enfatizar en la necesidad de avanzar en la transformación de cultivos. Ahora bien, aparte de que en el caso colombiano esta respuesta ha terminado siendo inmanejable, entre otras cosas, por la falta de "decisión política" y por el deseo de liquidar a los enemigos del Estado asociados al economía de la coca antes que a esta última, hay una cuestión a la que se apunta en estas líneas: la integración de las redes de confianza y la igualación formal y real de las poblaciones de frontera vinculadas a esta actividad con el resto de la población del país, es un proceso que debe formar parte –como se destaca en las conclusiones– de la agenda de ciudadanización y de la construcción de otras formas de sociedad en dichas zonas. Se trata de una inversión política que es tanto o más importante que los esfuerzos económicos emprendidos por el Estado para hacer inefectivas las posibilidades que tienen las poblaciones de frontera de integrarse a actividades económicas que, en el imaginario comunitario, aparecen como altamente rentables. Enunciado de otro modo, las determinaciones políticas orientadas a la igualación de categorías deben ser consideradas como fundamentales al momento de analizar la economía de la coca, pues, tal parece que haciendo inversiones en este campo (y no solamente en el campo económico) se puede avanzar mucho

27 En este punto, es preciso señalar que, según evidencias que hemos recogido para *Las fronteras,* los "agentes locales del Estado" (maestros rurales, tenientes políticos, policías, personal de los subcentros de salud, etc.) están articulados a las redes de confianza. Es por ello que se han desarrollado formas alternativas de aplicación de las leyes y normativas que se expresan en "acuerdos comerciales transfronterizos", en formas específicas de arreglo social, vía, "traiga la cédula del vecino" para poder recibir éste o aquel beneficio, así como en la confección y administración de "listados locales" de beneficiarios de los programas sociales del Estado. De donde se puede inferir que la integración de estas formas alternativas que forman parte de las redes de confianza es institucionalmente esencial, pero no siempre podrá ser lograda, pues forma parte de las estrategias de sobrevivencia local. Circunstancia que explica, además, de qué modo ciertos actores políticos locales pueden usar y asentar su influencia en el uso de estas formas para mantener su poder (Agradezco a Isabel Ramos por esta observación).

más rápidamente en la destitución del enclave cocalero de lo que, a primera vista, aparece. Y ello, a pesar de los "esfuerzos" que los distintos agentes realizan para el mantenimiento del enclave cocalero, estructurado sobre redes de confianza que han terminado por destituir las relaciones políticas.

Cuarta Hipótesis.

Hasta este momento se ha pretendido señalar que, para avanzar en un proceso de ciudadanización de las poblaciones de frontera, es conveniente integrar las redes de confianza a la política[28]. Entre otras cosas porque ello va a reforzar los procesos de igualación jurídica y real de las categorías sociales y políticas regionales respecto del resto del país y, además, va a incidir en la inclusión política de las poblaciones fronterizas, de modo que la consulta permanente del gobierno a las poblaciones de esta región y no la consulta protegida, realizada cotidianamente por los poderosos locales (líderes tradicionales, profesionales, comerciantes y terratenientes con influencia pública), se convierta en una realidad. Se trata de una apuesta que, aún cuando sea costosa se debe realizar en estas zonas, dado que es un mecanismo que puede convertirse en un factor que contribuya a la destitución del enclave cocalero (en el caso de Sucumbíos) y al desarrollo de formas de integración política y social distintas a las que se han constituido tradicionalmente.

28 Generalmente en el Ecuador se ha entendido a la ciudadanía y, por ende a la ciudadanización, como un proceso que permite el reconocimiento y la realización de los derechos políticos (en algunos casos, económicos, sociales y culturales) de ciertos sectores de la población. De hecho, la idea general de que las políticas de Estado se basan en derechos ha sido una tópica corriente del actual gobierno y de los debates corrientes sobre el tema.
Este trabajo señala, sin embargo, que antes que la declaratoria (léase reconocimiento) por parte del Estado de los derechos políticos, existe un factor esencial: la generación de procesos regionales que permiten la integración a la política pública de ciertos actores, como una condición para que los derechos se reconozcan y realicen. Por tanto, este trabajo se asienta en la idea general de que la ciudadanía es un proceso que puede conducir, entre otros aspectos, al reconocimiento de derechos políticos. En caso de que este proceso no se desarrolle dicho reconocimiento hará de ellos "letra muerta".

En una palabra, la ciudadanización es, al parecer, un factor determinante para que las condiciones económicas y sociales en las que se asienta la economía de la coca pierdan la importancia económica y social que han adquirido y se deslegitimen y, en otras zonas de frontera se avance en formas de integración política que no agudicen la precarización de poblaciones ni tampoco de las relaciones transfronterizas en las que aquellas se asientan[29].

Al respecto, conviene hacer dos observaciones que están íntimamente vinculadas: La inclusión política (que los procesos de ciudadanización permiten) aunque no conduzca necesariamente a la democratización es un factor contribuyente para que, finalmente, se logre este resultado. Se trata de una medida de orden político que destituye dos lecturas sobre la frontera: de un lado, que hay que generar alternativas necesariamente productivas; de otro lado, hay que fortalecer la presencia del Estado[30]. En las páginas anteriores se ha hablado del primer tema, por tal razón conviene detenerse, aunque sea brevemente, en esta segunda cuestión.

En los debates actuales, el incremento de la presencia del Estado en la frontera no ha sido entendido en el sentido de avanzar en procesos políticos de ciudadanización que integren (entre otros aspectos) a las redes de confianza, permitan la igualación de categorías y contribuyan al avance de la consulta universal protegida por el Estado. Por tal razón, se ha traducido en un ligero reforzamiento de la presencia de cierta burocracia estatal, especialmente, en el campo de la salud, educación y, en algunos casos, en el ámbito del desarrollo (que, hasta el momento, no ha dado ningún resultado; más bien, ha contribuido a destituir al Estado[31]). Más allá de ello, únicamente se ha avanzado en el reforzamiento militar. Por tanto, el

29 Más adelante se insiste en este punto.

30 A comienzos de la última década, cuando se creó UDENOR, se hablaba de que el reforzamiento de la presencia del Estado en las zonas de la frontera Norte estaba vinculado a la generación de proyectos productivos alternativos. En la actualidad, en la medida en que las estrategias de desarrollo han fracasado, a pesar de las promesas que contiene el denominado Plan Ecuador, estas dos líneas de intervención se han separado definitivamente. Actualmente se privilegia la presencia del Estado al margen de toda propuesta de desarrollo; lo curioso es que tampoco se habla de una estrategia de ciudadanización de esas poblaciones que las iguale al resto de categorías sociales, económicas y políticas del país.

31 Al respecto, *Las fronteras con Colombia*, Cuarta Parte: Conclusiones Generales.

aumento de la presencia del Estado, amparado en un discurso que pretende combatir la inseguridad y la violencia en Esmeraldas y Sucumbíos, principalmente, se ha traducido en un aumento del número de los efectivos de las Fuerzas Armadas destacados en las poblaciones fronterizas.

Ahora bien, este incremento de la presencia militar, al tiempo que ha postergado cualquier salida política, en especial en el campo de la ciudadanización efectiva e inclusión, de hecho, ha precarizado, aún más, las relaciones transfronterizas[32]. En buena medida porque las relaciones sumergidas del comercio transfronterizo han sido ya no solamente consideradas contrabando, incluso el comercio hormiga, sino que se les ha dado el tinte político de que constituyen apoyos solapados a narcotraficantes y terroristas. Es decir, se las ha estigmatizado a un nivel no registrado hasta el momento, generándose una suerte de represión sistemática a toda clase de intercambio, incluido el paso de personas, y "señalando" a la población que se dedica a estas actividades[33] (es decir, a la mayoría de pobladores ubicados en el denominado "cordón fronterizo").

Ahora bien, esta suerte de represión no sólo ha precarizado al pequeño comercio sino que ha incrementado, paradójicamente, el peso de los grupos que controlan los intercambios regionales transfronterizos en el que aquel se inscribe. Enunciado de otra manera, la militarización de esta región ha sumergido aún más el comercio de frontera y ha obligado a los pequeños comerciantes a recurrir a las redes establecidas, controladas por poderes (y poderosos) locales, fenómeno que antes que destituirlas las ha reanimado reforzando la subordinación y el sometimiento de que históricamente ha sido objeto la población local. No hay que olvidar que estos "poderosos locales" lo han llegado a ser, precisamente por la importante función que han cumplido en el marco de las economías de enclave: como articuladores de "contactos" a ambos lados de la frontera, como "facilitadores" de trámites burocráticos como los *permisos de libre circulación,* como proveedores mayoristas de determinadas mercancías o, simplemente, como propietarios

32 En este punto se repiten de manera sintética una serie de argumentos desarrollados ampliamente en *Las Fronteras con Colombia.*

33 Aquí se alude a los procesos de *señalamiento social* como otras forma de exclusión y de estigmatización.

de inmuebles estratégicamente ubicados en los cuales se "embodega", se "da paso" y se controla la seguridad del tránsito transfronterizo[34].

Ninguna medida más discutible, pues, que esta estrategia de militarización de la frontera Norte construida en base de un discurso que considera que ésta es la única respuesta ante las amenazas externas. Esto último porque, aparte de la problemática desatada por el peso de los militares en las realidades locales (que, en muchos casos, ha desquiciado las estructuras comunitarias), ha introducido una intervención autoritaria desde el Estado que ha confinado al margen a las poblaciones de frontera, impidiéndoles su integración política. Además, ha contribuido a reforzar y a sumergir aún más a las tradicionales redes de confianza locales y regionales.

Quinta Hipótesis.

¿Cómo entender, en este marco, las estrategias de visibilización e invisibilización a las que se aludía inicialmente en este trabajo?

Al respecto, y con la finalidad de poder sacar ciertas conclusiones conviene retomar algunas de las constataciones y anotaciones consignadas en *Las fronteras con Colombia*[35]. En el año 2001, como iniciativa de la "Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos" que logra ampliar su experiencia hacia la provincia de Orellana, se crea la "Asamblea Biprovincial", la cual, entre ese año y el 2006, realiza cinco paros. La *chispa* –como se dice en la investigación citada– fue la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), en la medida en que, para la población de esas provincias, se hizo evidente que dicha obra únicamente servía para sacar la riqueza del subsuelo, mientras se mantenían "postergadas" las demandas que tenían que ver con la falta de servicios básicos y, sobre todo, con la construcción de la vía *troncal amazónica*.

34 Agradezco a Isabel Ramos por esta anotación.

35 Se usa este ejemplo porque fue consignado anteriormente por los investigadores que participaron en la indagación sobre la provincia de Sucumbíos que está integrado a *Las fronteras con Colombia*, pero también al hecho de que en ese texto faltó un análisis de su significación política, que se intenta desarrollar en este trabajo.

Ya en diciembre del 2000, en la XI Asamblea Popular reunida en Lago Agrio, se dio a conocer que Orellana y Sucumbíos "no permitirán" la construcción del OCP, mientras no exista un compromiso del gobierno de concluir con los tramos viales asfaltados. En julio de 2001, las asambleas de Sucumbíos y Orellana definieron la reforma a la *Ley de Reconversión Petrolera*, con la finalidad de exigir que estas dos provincias pudieran acceder de forma directa a los recursos generados por la explotación petrolera. En este contexto, propusieron un artículo a través del cual los tributos se "queden en estas provincias". Fue así como el tema del petróleo y de las rentas petroleras adquirió centralidad en la confrontación con gobierno.

Desde el año 2001 al 2006 –como se dijo anteriormente– se convocaron cinco paros biprovinciales, que se orientaron a exigir la realización de obras básicas, atención a servicios prioritarios, y a interpelar al Estado para que logre acuerdos más adecuados con las empresas petroleras. Esto último, en relación al impuesto a la renta, y además la construcción de obras comunitarias, la contratación de bienes y servicios locales, la eliminación progresiva del sistema de tercerización laboral, entre otras cuestiones. En este marco de conflicto se generó un proceso que localmente se entendió como de "institucionalización de la ciudadanía" (Almeida, 2008: 351). Sin embargo, este proceso fue rápidamente captado por las elites locales provenientes de los sectores medios, la Iglesia y las organizaciones de mujeres, los cuales "rechazan toda participación partidaria y gremial, no en vano, en su confrontación se puede observar la ausencia de la Federación Indígena de Sucumbíos que, durante la década del noventa, fue uno de los actores más importantes de la provincia" (Op.cit.: 350).

Durante el período 2000-2006 fueron, efectivamente, las elites locales las que lideraron el intento de ciudadanización y visibilización de las demandas provinciales, circunstancia que generó varias consecuencias. De una parte, las ratificó como actores y representantes regionales, en la medida que anclaron sus demandas sobre la base de la gama de relaciones que históricamente habían construido, tal el caso de la Iglesia católica, pero también de ciertos dirigentes políticos. De otra parte, estas elites, para no perder el poder acumulado hasta el momento, se fueron *autonomizando* de la política que provenía de Quito, a la que fueron identificando con la acción gubernamental. Finalmente, se fueron alineando con una propuesta ajena al proyecto de cambio presentado por el Presidente Rafael Correa que fuera elegido poco después. Incluso, la misma Iglesia católica que en Sucumbíos había establecido una línea proactiva a través de *la pastoral social* en defensa de los indígenas y de las poblaciones desfavorecidas, en medio del alineamiento general de la jerarquía católica con las posturas más reaccionarias del país, se fue distanciando de las propuestas del nuevo régimen, al punto de que su silencio (que contrasta con la participación en años anteriores) se fue convirtiendo en un aval de la emergencia de las posturas segregacionistas de las elites.

Dicho en otros términos, si hasta el año 2006 las elites provinciales (en el caso de Sucumbíos y Orellana) coparon la escena política mediante la visibilización e institucionalización de las demandas ciudadanas que se expresaba en la fórmula "nosotros también tenemos derechos" y el "derecho a tener derechos" –que recorrió América Latina, a partir del levantamiento zapatista de 1994– gracias a un proceso de confrontación sistemática con el gobierno, se fueron separando de la política pública. Esta postura segregacionista se acentuó cuando estas fuerzas se alinearon con las propuestas lideradas por los opositores al régimen lo que, finalmente, les permitió ganar presencia regional. Esta circunstancia, desde nuestra perspectiva, contribuyó a destituir los procesos de ciudadanización que se expresaron en la contienda política, al comienzo de la década.

Sexta Hipótesis.

Vista la experiencia histórica de Sucumbíos y Orellana, es posible afirmar que los procesos de ciudadanización a los que han apelado las poblaciones de frontera han apuntado a lograr visibilidad para sus demandas ante los "poderes centrales y el gobierno". Ahora bien, en la medida en que este proceso se ha mantenido a través de un conflicto sostenido, esta circunstancia ha dado origen a la emergencia de elites con intereses "autonómicos" respecto de la política pública. Esta autonomización ha reforzado sus posturas segregacionistas y la consulta protegida a los ciudadanos de frontera por parte de estos sectores,. Se trata de un tipo de consulta sobre sus

demandas y su destino al margen de los intereses del gobierno. Dichas demandas han sido presentadas bajo la denominación de demandas de las "poblaciones de la amazonía". Como es natural, este fenómeno ha reforzado las redes de confianza regionales en las que estas elites se asientan, así como la trama de relaciones políticas (tipo patrón-cliente) que, históricamente han servido de fundamento a la acción social y a la contienda política en las zonas fronterizas. En especial, cuando estas últimas se han aliado con las propuestas antagónicas al régimen actual.

El rol segregacionista de las elites de estas regiones se ha visto, en todo caso, consolidado por una serie de estrategias fallidas por parte del gobierno actual. Por un lado, la poca capacidad de escuchar a los contendores que aparecieron a comienzos de la década, cooptar a los dirigentes locales y poner en un código político general sus reivindicaciones particulares. Por otra parte, el fallido intento de los gobiernos (actual y anterior) de generar respuestas a la problemática de la frontera, a través de estrategias como *UDENOR* y *Plan Ecuador*[36]. Finalmente, la apuesta por la militarización de la frontera en la perspectiva de ganar presencia estatal y, de ese modo, conjurar un peligro potencial que surge de la violencia que proviene del "otro lado" de la frontera.

Todas las acciones señaladas, en efecto, han comprometido la palabra del gobierno y han mermado su legitimidad al no lograr "un desarrollo regional equilibrado" que satisfaga las necesidades de las poblaciones de frontera. Incluso, el aumento de la presencia de efectivos militares ha permitido la reemergencia de ciertas redes de confianza (que anclan en las relaciones transfronterizas) en favor de los poderosos (léase, agentes aliados a las redes de narcotraficantes) de la región que, sin duda alguna, son los grandes ganadores de esta estrategia.

En este marco, el proceso de ciudadanización que comenzó a articularse a comienzos del año 2001, cuando se crea la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos que da origen a la Asamblea Biprovincial, ha terminado siendo postergado. A partir del año 2006, en realidad, se observa –como se señaló anteriormente– un retroceso que favorece la consolida-

36 El fracaso de Plan Ecuador ha sido particularmente estrepitoso y sus consecuencias políticas han sido significativas para el actual gobierno.

ción de las redes de confianza y acentúa la desigualdad política de categorías e impide su igualación con el resto de la población del país.

Séptima Hipótesis.

D. McAdam, S. Tarrow y C. Tilly, en su libro *Dinámica de la Contienda Política*[37], señalan que existen dos formas de contienda política que están íntimamente vinculadas: la *transgresiva y la contenida*. La diferencia básica entre una y otra descansa en el hecho de que, en la *contienda transgresiva,* al menos uno de los participantes que se enfrentan al gobierno es un actor identificado y emplea acciones colectivas innovadoras, en tanto que, en la *contienda contenida,* todos las partes que intervienen en el conflicto son actores políticos constituido[s38].

De lo que hemos analizado en el caso de las provincias de Sucumbíos y Orellana, la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos y la Asamblea Biprovincial dio origen, o al menos canalizó, una serie de paros con la finalidad de lograr la atención a las demandas y necesidades regionales. Se trata de una contienda transgresiva que enfrenta al gobierno con las po-

37 Doug Mc Adam, Sidney Tarrow, Charles Tilly, definen a la contienda política como:
La interacción episódica, pública y colectiva entre los reivindicadores y sus objetos cuando: a) al menos un gobierno es uno de los reivindicadotes, de los objetos de las reivindicaciones o es parte de las reivindicaciones, y b) las reivindicaciones, caso de ser satisfechas, afectarían a los intereses de al menos uno de los reivindicadores. (Mc Adam, Tarrow y Tilly, 2007: 5)

38 Los autores citados señalan expresamente que:
La contienda contenida hace referencia a aquellos casos de contienda política en los que todas las partes son actores previamente *establecidos* que emplean medios bien *establecidos* de reivindicación.
Además, señalan que la contienda contenida consiste en:
[…] la interacción episódica y pública, colectiva, entre los reivindicadotes y sus objetos cuando a) al menos un gobierno es uno de los reivindicadores, es objeto de las reivindicaciones o es parte de las reivindicaciones ; b) las reivindicaciones, caso de ser satisfechas, afectarían a los intereses de al menos uno de los reivindicadores; y c) todas las partes en el conflicto estaban previamente establecidas como actores políticos constituidos.
Por su parte, señalan que:
La contienda transgresiva es la interacción episódica y pública, colectiva, entre los reivindicadores y sus objetos cuando: a) al menos un gobierno es uno de los reivindicadores, es objeto de las reivindicaciones o es parte de las reivindicaciones; b) las reivindicaciones, caso de ser satisfechas, afectarían los intereses de al menos uno de los reivindicadotes; c) al menos algunos de los participantes en el conflicto son actores políticos recientemente autoidentificados y/o d) al menos una de las partes emplean medidas innovadoras. (Op.cit.: 8)

blaciones de frontera y en la que las elites regionales utilizan de manera innovadora el eslogan de la ciudadanía, el cual institucionaliza el conjunto de exigencias de las Asambleas Biprovinciales. Esto último en el sentido de que, en ese momento, ninguna demanda podía emitirse sino en términos de los derechos negados o que deben ser reconocidos por el Estado, como un referente universal que articula la contienda.

Hacia finales del año 2006, sin embargo, dichas "asambleas" se mantienen pero las demandas regionales ya no pasan por ellas ni se manifiestan en una contienda transgresiva que lucha por la ciudadanización. Más bien se *aplacan* y se transforman en contienda contenida que se expresa en las reivindicaciones de las elites alineadas con los partidos opositores, en especial *Sociedad Patriótica,* en contra del gobierno que llega al poder a través de *Alianza País*.

Esta contienda –como todos los ecuatorianos conocen– entre el gobierno y *Sociedad Patriótica* se agudiza durante el período 2007-2009, circunstancia que permite la consolidación de este partido como el exponente de los intereses regionales, manifestándose la contienda al interior del régimen, de manera institucional: entre un partido político y un gobierno que todavía se reivindica como de la "revolución ciudadana". En todo caso, mientras *Alianza País* se consolida a nivel nacional, *Sociedad Patriótica* lo hace a nivel regional. En ese marco –como se ha destacado– los procesos de ciudadanización que se habían iniciado cuando las Asambleas eran decisivas –en tanto expresaban demandas compartidas por las mayorías regionales– se detienen, mientras la contienda política se institucionaliza y partidiza.

A diferencia de lo que se podría suponer, mientras la contienda era transgresiva y representaba a los sectores movilizados de las provincias de Sucumbíos y Orellana, los procesos de ciudadanización avanzan; por el contrario, cuando las elites provinciales se apropian de las reivindicaciones y se alinean directa o indirectamente con el partido opuesto al gobierno, este proceso se detiene. De todos modos, debido a una serie de circunstancias, el proceso que conduce y reanima la segregación, termina consolidando a los poderosos locales que se alinean en contra del gobierno nacional.

Esto último se debe no solamente a que existe un partido que, anclado en lo regional, desdibuja los procesos de integración nacional y se convierte en el referente de los poderes regionales que, en una situación de precarización creciente debido a la militarización de la frontera, capitalizan las redes tradicionales de confianza que se pliegan momentáneamente a las propuestas de Sociedad Patriótica; sino porque el gobierno nacional deja de escuchar a las bases inicialmente movilizadas, no propone formas efectivas de desarrollo regional, y no logra articular una plataforma de apuestas políticas que destituyan la segregación de la política pública de la población fronteriza, de manera que se integren a estas últimas y se modifiquen –como lo ha destacado Tilly en sus investigaciones– las interacciones entre los ciudadanos y los agentes de gobierno. Sobre todo, en la perspectiva de que se amplíe la participación política, se dé paso a un proceso de igualación de las poblaciones de frontera respecto del resto de ciudadanos del país, se potencie el control colectivo respecto de las decisiones que estaban a cargo de las Asambleas Biprovinciales y, de este modo, se inhiba el poder arbitrario que desatan las elites regionales aliadas a *Sociedad Patriótica*.

Octava Hipótesis.

En relación a este tema, hay que señalar un hecho complementario[39]. Al comienzo de la década del año 2000 y hasta el 2006, las reivindicaciones de frontera son demandas de ciudadanía. Se trata de un enunciado general a partir del cual, en las provincias de Sucumbíos y Orellana, es posible incorporar las reivindicaciones de los diversos sectores de la sociedad civil (un referente introducido unos años atrás por las organizaciones de derechos humanos y la Pastoral Social de la Iglesia) en la perspectiva de convertir a los pobladores de frontera en ciudadanos con derechos políticos, económicos, sociales y culturales, semejantes a los del resto del país.

En el caso de la Pastoral Fronteriza, que integra a las arquidiócesis de los departamentos del Putumayo y Nariño, en Colombia con las arqui-

39 En lo que sigue se retoma (es decir, se redefine), para el caso de la frontera de las provincias de Sucumbíos y Orellana en el Ecuador, algunas anotaciones que hace unos años atrás hiciera H. Vidal, para el caso de Río Turbio en la Patagonia Argentina el tema de la ciudadanía y soberanía. (Al respecto, Hernán Vidal, op.cit.)

diócesis de las provincias Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, en Ecuador, la ciudadanía es una propuesta de intervención pública y privada que pretende convertir a colombianos y ecuatorianos residentes en las zonas de frontera en "sujetos de derechos". Es decir, en "actores sociales de su propio desarrollo", protegidos por la Ley y con igualdad de derechos respecto del resto de connacionales. Este presupuesto lleva, a principios de la década, a los representantes de la Iglesia católica a preocuparse sobre todo por la situación de refugiados y desplazados, al punto que la Pastoral Social, que había sido dominante en la década del noventa del siglo XX y había puesto su interés en la promoción de las poblaciones indígenas y grupos vulnerables, se transforma en Pastoral Fronteriza.

La ciudadanía se convierte, también, en el eje de las reivindicaciones de las organizaciones provinciales de mujeres que emergen en Sucumbíos a comienzos de 2000. En efecto, auspiciadas por las disposiciones de la Constitución de 1998 y por el trabajo de profesionales nacionales y extranjeros, estas organizaciones ponen en el centro del debate público una batería de demandas de (derechos de) género que les permiten su vinculación con otros sectores movilizados de la provincia y de la región, tales como, indígenas que luchan por el *reconocimiento efectivo* de sus derechos culturales y nacionales. En una palabra, a comienzos de la década del 2000 salen a luz diversas demandas de ciudadanía desde distintos sectores y, en función de estas últimas, se estructuran las reivindicaciones y movilizaciones que generan los cinco paros biprovinciales a los que nos hemos referido anteriormente.

Ahora bien, aunque en la frontera aparece en esos años un discurso de ciudadanía que, al menos en el lenguaje de la iglesia católica y de movimientos de mujeres y organizaciones indígenas, es incluyente respecto de colombianos y colombianas, a partir del año 2006, se produce un giro sustancial: representantes de las elites regionales, en medio de la campaña electoral se "adueñan" de los espacios públicos, se alinean con las posturas opuestas al régimen que es elegido, *congelan* el discurso de ciudadanía y lo sustituyen por uno de soberanía que es coincidente con el que, desde la implantación del Plan Colombia, se comienza a escuchar en todo el país.

Se trata de un discurso sobre *la violencia que proviene del otro lado* y que exige una respuesta por parte del Estado, dado que aquella está, al

parecer, directamente asociada al conflicto colombiano y amenaza "contagiar" el territorio ecuatoriano y, especialmente, la Frontera Norte[40]. Este discurso de soberanía se estructura sobre las tópicas e imaginarios del conflicto en Colombia que funcionan en términos dicotómicos: violencia/no violencia; inseguridad/seguridad; externo/interno, que contribuyen a estigmatizar a la población colombiana, en la medida que esta última se presenta como la portadora de todos los males. En este discurso, la frontera aparece como una zona vulnerable y desprotegida, razón por la cual, para proteger al Estado y consolidar la Nación, se la debe *blindar*, ya que se corre el peligro de que la población se integre a la dinámica colombiana y *caiga* en los círculos del narcotráfico y en una espiral de violencia incontrolable. En una palabra, es preciso fortalecer –parafraseando a H. Vidal– no la relación de los ecuatorianos con los pobladores del *otro lado*, sino la relación de pertenencia de los ecuatorianos que viven en frontera con la nación[41].

Aunque a inicios de la primera administración del gobierno actual[42] se lanzó el *Plan Ecuador*, como un iniciativa de paz fundada en los derechos humanos y opuesta al Plan Colombia, una vez que esta iniciativa fracasó y se reposicionó al interior del gobierno la necesidad de fortalecer la presencia militar en frontera, sobre todo después del ataque al Ecuador en Angostura en abril de 2008[43], este discurso de soberanía excluyente, no solamente se ha convertido en una política pública, sino que, paradójicamente, en la práctica, se ha vuelto coincidente con el discurso de sus más importantes opositores: Sociedad Patriótica, a nivel interno y el gobierno del Presidente Álvaro Uribe, a nivel externo.

40 En múltiples oportunidades, durante estos años, hemos realizado una crítica a esta postura y a sus diferentes enunciados. De ahí que al lector convenga, únicamente, remitir a esos textos. Al respecto, "Anotaciones sobre los discursos en torno a la frontera colombo-ecuatoriana", en *Cometario Internacional N. 7*, Universidad Andina Simón Bolívar, 2006.

41 A propósito del conflicto desatado en Río Turbio, el autor dice que lo que se juega en el conflicto: "[…] no es la relación con el otro de afuera, sino la relación de pertenencia de los argentinos con la nación". (Op.cit.: 198)

42 No hay que olvidar que el gobierno del Presidente R. Correa termina su administración el 10 de agosto del año 2009, fecha en la cual, una vez que ha sido re-elegido por un período de cuatro años más, según lo dispone la nueva Constitución, inicia su segunda administración.

43 En este ataque, como se conoce, murió en territorio ecuatoriano "Raúl Reyes", segundo comandante al mando de las FARC.

No es el momento de sacar las conclusiones políticas de esta situación, no obstante conviene, en los límites de este trabajo, señalar únicamente que, en estos tres últimos años, el *discurso de ciudadanía*, tanto nacional como regional, ha sido desplazado por un *discurso de soberanía* que ha reposicionado una reivindicación nacionalista territorial de carácter militarista, que ha acentuado la exclusión de las poblaciones de frontera, ha precarizado e invisibilizado aún más las relaciones transfronterizas y, paradójicamente, ha reforzado la posición de las elites opuestas al gobierno. Circunstancia que ha afectado a las poblaciones de frontera, tanto ecuatorianas como colombianas, con las cuales, inicialmente, se había mantenido una postura de apertura democrática, reinstalado, por este camino, un discurso nacionalista que impide que se consoliden respuestas políticas y no económicas o militares aisladas que, a la postre, atentan contra la consolidación de la democracia en las regiones de frontera.

Conclusiones.

Los procesos de ciudadanización, tal como se ha podido observar, son frágiles. Por momentos se consolidan y, por momentos, tienden a retroceder. No se trata de conquistas que se ganan y, gracias a ello, se arraigan. Se trata de procesos en permanente constitución y refiguración.

En determinadas circunstancias, constituyen estrategias políticas que utilizan los sectores movilizados que se encuentran en posición de contienda con el gobierno, lo que les sirve para articular los intereses de los sectores excluidos (no ciudadanizados), los cuales por su misma debilidad, como en el caso de Sucumbíos y Orellana, pueden ser captados (habría que decir capturados) por las elites regionales que redefinen estas demandas en función de sus propios intereses y reivindicaciones segregacionistas de la política nacional.

Las demandas de ciudadanización, en el caso de estas provincias, si bien fueron identificadas por las propias poblaciones a comienzos de la década, después del año 2006, se han disuelto ante la emergencia de discursos meramente oposicionistas de las elites regionales, que tienden a deslegitimar la acción del gobierno nacional. Se trata de un retroceso favorecido por

la inacción del propio gobierno en términos políticos. Esta inacción ha tratado de ser "tapada" mediante la reemergencia de una posición oficial anclada en el reforzamiento de la presencia del Estado en frontera, identificada, de manera casi exclusiva, con la acentuación de la presencia militar que, a la postre, ha favorecido la emergencia de un discurso nacionalista.

La presencia del Estado y el reforzamiento militar, aunque aparecen como parte de un ejercicio de soberanía, no garantizan que se puedan contener las tendencias excluyentes de la política pública, por el contrario, acentúan dichas tendencias. Por esta razón, tal como se enfatiza en este trabajo, conviene favorecer la inclusión política (y, por este medio la inclusión económica y social), mediante la promoción de los procesos de ciudadanización de las poblaciones de frontera, antes que la segregación regional que la militarización de estas regiones propicia.

La ciudadanización, sin embargo, no debe apuntar necesariamente a destituir las redes de confianza. Es decir, no debe destituir a los actores ni al tejido social regional en la perspectiva de generar otra suerte de realidad política abstracta, porque el resultado de iniciativas de ese tipo fortalece la emergencia de procesos segregacionistas que favorecen a las elites y a los poderes locales tradicionales, tal como se ha observado en Sucumbíos. Se debe integrar sin disolver las redes de confianza y los tejidos sociales y culturales que anclan las relaciones transfronterizas.

Seguramente la reactivación de las demandas de ciudadanía en las provincias fronterizas permita *amortiguar* el peso de las elites regionales y, por este camino, cuestionar los discursos de soberanía que estas últimas y el propio gobierno han generado, y que sirven de fundamento al reforzamiento militar en esas zonas. Esto último porque la ciudadanización y la integración aparecen como una de las pocas respuestas consistentes para resolver las problemáticas de frontera que, en nuestro criterio, son eminentemente políticas.

La ciudadanización –como lo ha destacado C. Tilly– no favorece necesariamente la democracia, de todos modos, para el caso de las provincias de frontera puede ser una estrategia de inclusión que, más adelante, seguramente contribuya al objetivo de profundizar la democracia. Sobre todo, en la medida que permite integrar a la política pública a sectores que se han invisibilizado por cuestiones de supervivencia económica y social.

Bibliografía.

Almeida, Milena (2008). "Sucumbíos: la provincia de la que más se habla". En Roque Espinosa (ed.) *Las fronteras con Colombia*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Espinosa, Roque (ed.) (2008). *Las Fronteras con Colombia.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Foucault, Michel (1997). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI.

McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2007). *Dinámica de la Contienda Política*. Buenos Aires: Hacer Editorial.

Ramos, Isabel (2008). "Carchi, las fronteras desconocidas". En Roque Espinosa (ed.) *Las fronteras con Colombia.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Schutz, Alfred (1974). "Las dimensiones del mundo de la vida". En *Estudios sobre teoría social.* Buenos Aires: Amorrortu.

Tilly, Charles (2007). *Contienda política y democracia en Europa 1650-2000.* Barcelona: Hacer Editorial.

Vidal, Hernán (2000). "La frontera después del ajuste. De la producción de soberanía a la producción de ciudadanía en Río Turbio". En Alejandro Grimson (comp.) *Fronteras nacionales e identidades. La frontera como centro.* Buenos Aires: Ediciones CICUS.

Dilemas de la seguridad ciudadana en las zonas de frontera de Ecuador[1]

Francisco Carrión[2]

Por funciones profesionales no académicas, estuve vinculado con temas fronterizos del Ecuador de manera directa[3]. Basado en esa experiencia y en estudios que he hecho posteriormente, intentaré realizar con estas reflexiones un ensayo basado en ciertos conceptos de tipo general sobre seguridad y frontera y, a continuación, por supuesto, mencionaré la situación particular con Colombia.

El conflicto por el que atraviesa Colombia y su impacto sobre nuestro país, ha llevado a que las relaciones internacionales del Ecuador, e inclusive buena parte de nuestras preocupaciones internas, se "colombianicen". Es decir que se condicionen con lo que ocurre en ese país en términos de la violencia e inestabilidad que ahí impera. No cabe duda que la región más afectada por esa situación es la que se encuentra en la frontera o cerca de ella, pero inevitablemente el efecto se ha generalizado a todo el Ecuador.

En términos generales, hay que tener claro, en primer lugar, que existe una gran diferencia entre lo que es "frontera" (entendida como simple

1 Versión magnetofónica revisada de la ponencia presentada en el Seminario "Seguridad Ciudadana en zonas de Frontera", realizado en FLACSO, el 09 de marzo de 2009.

2 Doctor en Ciencias Internacionales. Se ha desempeñado como embajador del Servicio Exterior Ecuatoriano y ex-Canciller de Ecuador.

3 Estuve cercano al tratamiento asuntos fronterizos en virtud de que ejercí funciones de Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador entre 2005 y 2007, época en la cual las relaciones con Colombia se tensaron a causa principalmente de la seguridad y de las aspersiones de glifosato por parte del gobierno de ese país en la zona fronteriza.

línea fronteriza o límite territorial internacional) y lo que son "zonas fronterizas". Una línea de frontera divide, marca el fin del espacio territorial de un país y el inicio del otro. Es decir, es una sucesión continua de puntos que separan dos espacios territoriales. Una zona fronteriza es, en cambio, una superficie, es un ámbito territorial sobre el cual esa línea de separación tiene un impacto y genera relaciones transfronterizas sociales y económicas diferenciadas. Por tal razón, es necesario tener presentes las diferencias entre los dos conceptos pues hay una tendencia a confundirlos como si fueran uno solo. En consecuencia, conviene advertir, para el caso de estas reflexiones, que no nos referimos a una línea de frontera sino a zonas, a regiones fronterizas y que cada una de ellas constituye, a su vez, un mundo particular en función de sus características y de las realidades que en ellas se viven.

Considero que es importante marcar estas diferencias, porque desde los centros de poder –en el caso de Ecuador desde Quito o desde Lima o Bogotá– las percepciones no siempre se corresponden con las realidades en las zonas fronterizas. Desde Aguas Verdes se ve muy lejos a Lima; desde Huaquillas se ve muy lejos a Quito; desde Ipiales se ve muy lejos a Bogotá. Sin embargo, en el caso de Aguas Verdes ven muy cerca a Huaquillas, y en el caso de Ipiales ven muy cerca a Tulcán. En fin, cada zona fronteriza es un mundo aparte en función de sus realidades específicas.

Ecuador tiene líneas de frontera y, en consecuencia, zonas fronterizas con dos países: Perú por el sur y el oriente, y Colombia por el norte. Este hecho, sin embargo no implica que Ecuador tenga dos zonas fronterizas homogéneas, ya que si bien tiene fronteras con esos países, existen a su vez junto a tales líneas, regiones fronterizas con características definidas en función de diversos factores que exigen análisis diferenciados. En la frontera con Perú, por ejemplo, estas regiones se encuentran muy marcadas. La realidad en la zona fronteriza costera del Pacífico no es igual a la de la zona andina y tampoco son iguales las condiciones de la zona fronteriza de la Amazonía. Similar situación se aplica, si bien con circunstancias quizás más radicales, en la frontera con Colombia, donde las realidades son más agudas y agravadas por las circunstancias particulares que ahora imperan.

La región fronteriza con Perú.

En el caso del límite sur y oriental, esto es del Ecuador con el Perú, los antecedentes históricos de las relaciones bilaterales son conocidos. La vinculación fue tradicionalmente conflictiva y en algunos momentos crítica incluyendo enfrentamientos armados, a causa de la falta de definición territorial entre los dos países desde su nacimiento como república independiente. Ello se superó hace un poco más de diez años cuando se firmó la paz "global y definitiva" en Brasilia. Sin embargo, hay que reconocer que esa conflictividad se dio más a nivel de Estados que a nivel de relaciones transfronterizas de los pueblos vecinos en la frontera. Existía en la zona fronteriza con Perú una relación económica y social estrecha, especialmente en la costa y en los Andes, propiciada por poblaciones más estables y cercanas, y una mayor institucionalidad. En la Amazonía, en cambio, había una estrecha vinculación étnica y cultural, sobretodo entre las comunidades shuar y achuar cuyas características y modo de vida a pesar de la carencia de vías de comunicación y de limitada presencia estatal

Característica histórica de esta relación bilateral fue el desinterés o despreocupación por parte de los sucesivos gobiernos ecuatorianos de no invertir en infraestructura en las zonas fronterizas con el Perú por razones geopolíticas o geoestratégicas en regiones donde esa infraestructura, especialmente de carreteras, era muy limitada –sobretodo en las zonas andina y amazónica. Esto último porque se pensaba, sobre la base de motivaciones geoestratégicas, que hacer vías de comunicación cerca de la frontera facilitaría una eventual invasión peruana.

Después de la firma de los acuerdos de paz, la realidad cambió radicalmente porque se inició, y parecería que se va consolidando, un cambio de fondo en las percepciones nacionales recíprocas y en los proyectos de desarrollo entre los dos países. Las relaciones sociales, económicas, humanas, comerciales, de inversión, turísticas existentes en las tres zonas fronterizas con el Perú liberaron sus tensiones y ahora se constata un incremento alentador[4].

4 Hace poco, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador organizó un Seminario con el propósito de realizar una evaluación de los 10 años desde que se firmó la paz con Perú y sus resultados fueron altamente satisfactorios.

En términos de inversión y comercio ya no existe más recelo. Hay proyectos de desarrollo binacionales en curso en función de lo acordado en Brasilia y con proyección de largo plazo. Es importante destacar que se ha generado también una mayor confianza en el ámbito militar. Hay ahora mecanismos de información recíproca, inclusive de inteligencia, que ha llevado a un incremento de la confianza mutua, la cual es elemento básico de los acuerdos de paz con Perú y de cualquier relación estable. En fin, se ha aumentado el comercio, el turismo, las inversiones y la migración, con lo cual se va produciendo un desarrollo sano y aparentemente sostenido. Esto no quiere decir que esté superada la preocupación por la seguridad pública ya que existen otros tipos de problemas, como el contrabando, casi tradicional en todas las zonas de frontera, el narcotráfico –aunque en menor medida que en el norte–, la delincuencia. El caso descrito sobre lo que acontece en la frontera con el Perú se contrasta con la situación que se vive con Colombia.

La zona fronteriza entre Ecuador y Colombia.

Con Colombia, por el contrario, las relaciones han sido, en términos generales, de buena vecindad y avenimiento hasta hace diez años –coincidentes precisamente con el fin de la época de conflicto y desconfianza que se vivían con el Perú. En efecto, hasta hace algo más de diez años, que así mismo coincide con la implementación del Plan Colombia en ese país, existía una buena vecindad y una vinculación estrecha en las diferentes zonas fronterizas ecuatorianas con Colombia. Las relaciones políticas entre los Estados, a nivel oficial, también eran buenas, salvo incidentes menores, y había entendimiento recíproco.

Sin embargo, la agudización del conflicto colombiano y la implementación del Plan Colombia y del posterior Plan Patriota llevaron, como era previsible, a que la violencia se traslade a la frontera sur de ese país y de ahí a la zona fronteriza norte de Ecuador. Después ocurrió lo inevitable: llegaron las desconfianzas y las divergencias entre los gobiernos sobre temas de seguridad, cooperación, paralización de programas y de proyectos binacionales, disminución del turismo, en fin.

Pero lo grave, a mi juicio, es lo que ha venido después como consecuencia de esa nueva y tensa situación: un cambio de la percepción más bien cordial que había existido hasta esa época entre ecuatorianos y colombianos en las zonas fronterizas, hacia a una satanización o "demonización", como lo llama Roque Espinosa (2008: 363), del colombiano y de lo colombiano en Ecuador. Ahora estamos, lamentablemente para los dos pueblos, en un proceso de deterioro de la imagen del colombiano en nuestro país y no solamente en las zonas fronterizas sino en todo el Ecuador, donde inmediatamente se vuelve una persona sospechosa, escasamente confiable y hasta se la llega a considerar peligrosa. Esta situación es tremendamente dañina en las relaciones entre ambos países.

Como había mencionado, existen tres zonas fronterizas diferenciadas aunque tengamos una sola línea de frontera con Colombia. Las tres tienen características que las hacen disímiles. En primer lugar, la topografía: montaña andina, amazonía y costa pacífica, las cuales difieren en términos geográficos. De igual manera, en términos poblacionales, están marcadas por diferentes tipos de poblaciones en esas tres zonas de frontera. En Carchi, existe una población mayoritariamente mestiza y, en la zona oeste, se encuentran ciertas comunidades del grupo indígena Awá; mientras que, en Esmeraldas, existe también población Awá, pero la mayoría es población afroecuatoriana; y, en Sucumbíos, conviven varios grupos indígenas como los Shuar, Cofanes, Kichwas, Sionas, Secoyas y, también, una importante población mestiza en crecimiento. La seguridad, asimismo, es diferente en cada una de ellas, e incluso, el nivel de institucionalidad es desigual en esas regiones.[5]

En la zona amazónica, está claro, no hay el mismo nivel de institucionalidad y presencia del Estado, y las relaciones transfronterizas son complejas aunque cotidianas, en la medida en que la cercanía geográfica de las poblaciones ecuatorianas respecto de las colombianas obliga a una vinculación casi rutinaria. Muchas veces se encuentran únicamente separadas por un río o una quebrada. Hay, inclusive, relaciones familiares y de amis-

5 Por ejemplo, en el caso de Tulcán, según el Informe del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Carchi, llama la atención como la existencia de institucionalidad hace que la situación sea menos compleja de abordar que en las otras dos zonas fronterizas.

tad entre nacionales de Ecuador y de Colombia que hacen que la relación a nivel humano sea muy fluida. Sin embargo, en esta zona fronteriza hay, por un lado, problemas de delincuencia común, y por otro, dificultades resultantes de la presencia, en territorio colombiano, de grupos armados irregulares, sobretodo de las FARC, las cuales cada vez tienen una mayor incidencia sobre el Ecuador. Esta situación hace que se conviva con una realidad conflictiva en varios ámbitos, pero al mismo tiempo de realismo respecto a un inevitable entendimiento fluido.

Cabe poner de relieve que este hecho ha generado una economía local dependiente, a pesar de no existir necesariamente una simpatía ideológica o política del lado ecuatoriano hacia los grupos irregulares. Hay lo que podría llamarse una afinidad económica o comercial, un avenimiento humano y social resultante de la convivencia y de la mutua necesidad. Para muestra un botón: en pueblos de la frontera de ese sector, por ejemplo, existe una desproporcionada cantidad de farmacias o médicos que va más allá de los requerimientos de sus habitantes. De ahí, que vengan de Colombia al Ecuador a descansar, curarse, comprar medicamentos o abastecerse simplemente, miembros de los grupos irregulares. Este hecho activa la economía que a su vez promueve una cierta simpatía por ellos en su calidad de consumidores.

Por otro lado, existe no solo inseguridad real y visible, sino una gravísima percepción de inseguridad. En las ocasiones en que he visitado la zona, por relatos escuchados a lugareños, he podido constatar de qué manera impacta a la población, especialmente a los campesinos, el ruido, por ejemplo, de un helicóptero, de un avión o un disparo, que probablemente es de cacería. Estos ruidos generan una reacción inmediata de temor y de sentimiento de inseguridad que les lleva rápidamente a refugiarse. Según especialistas, médicos, sicólogos, esta situación inclusive los debilita sicológica y físicamente, es decir, viven bajo una especie de estrés producto de la inseguridad que, a su vez, debilita su organismo y lo hace propenso a adquirir enfermedades.

En la zona hay, por lo demás, muy poca infraestructura física e institucional, sobre todo del lado colombiano. En el departamento del Putumayo hay escasa, precaria o ninguna vialidad, mientras que en el lado ecuatoriano si la hay. De igual manera, en Colombia, existe limitada presencia militar o de cuerpos de seguridad del Estado, mientras que del lado ecuatoriano se hace un esfuerzo significativo por mantener la presencia militar, aunque no sea suficiente.

Lo que existe del lado colombiano y que caracteriza y provoca la inseguridad de esta zona fronteriza son los cultivos de coca. Las grandes superficies cultivadas han llevado a que el gobierno de Bogotá utilice, en aplicación del Plan Colombia y de acuerdo con programas y cronogramas establecidos con los Estados Unidos, el peligroso mecanismo de las fumigaciones aéreas para desmantelarlas. De ahí nace el grave diferendo respecto de las aspersiones de glifosato, sobretodo en esta zona amazónica (en la zona andina no es posible que haya vuelos de fumigación por la accidentada topografía). Probablemente haya cultivos pero no puede haber vuelos de helicópteros o avionetas para hacer las aspersiones. En la zona amazónica, los efectos de las aspersiones sobre la salud de la población ecuatoriana son innegables y han marcado la condición de vida de la zona fronteriza. Este tema fue motivo de conflictos diplomáticos hasta que el Ecuador resolvió someter el caso a la Corte de La Haya. Actualmente, el litigio está en curso y tomará años en resolverse.

Respecto de la zona andina, las relaciones entre los habitantes de ambas zonas fronterizas están marcadas por una mayor institucionalidad y por una cultura probablemente más antigua de vinculación entre sus pueblos y ciudades. Ello se ha dado fundamentalmente a través del comercio formal aunque, como en toda zona fronteriza, también del contrabando. Este sector se encuentra mucho más poblado y es más estable. No obstante, hay que reconocer la existencia, igualmente, de grupos irregulares, no en la dimensión de lo que acontece en la Amazonía, pero si como factor perturbador de la seguridad. Operan no solamente las FARC sino también el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y hay una influyente delincuencia organizada. En este contexto, la inseguridad se manifiesta a través del contrabando, de chantajes, robo, asaltos y secuestros, con la complicidad de los habitantes del lado ecuatoriano.

Esta situación se produce a pesar de que, como ya he mencionado, ha existido una mayor institucionalidad y presencia histórica del Estado ecuatoriano y del Estado colombiano, a diferencia de los que sucede en las otras zonas fronterizas sur de Colombia, donde esa presencia es mucho

más limitada. Asimismo, en esta zona hay más infraestructura. Por ejemplo, la carretera Panamericana que cruza por ciudades y pueblos andinos, ha facilitado de manera considerable el comercio, la comunicación y la vinculación humana. De igual forma, existe una mayor presencia militar y policial, lo que hace que esta zona tenga mayores niveles de seguridad ciudadana. Ello no quiere decir que la seguridad pública pueda ser descuidada, en la medida en que, como he señalado, aún existe una importante presencia del ELN, en menor grado de las FARC y principalmente de delincuencia organizada.

En la zona de la costa pacífica, en los últimos dos años, la situación ha cambiado en forma radical hasta transformarse en sumamente violenta y de difícil control. Históricamente, ha habido una vinculación étnica binacional entre los grupos awá colombianos y ecuatorianos quienes han mantenido vínculos cercanos dentro de su hábitat selvático por fuera de la institucionalidad estatal. En la actualidad, en territorio colombiano hay importantes zonas de cultivo de coca, lo que ha llevado a que el gobierno de Bogotá lleve a cabo, también, aspersiones de glifosato, aunque no en la misma medida que en la Amazonía.

Por lo demás, aparte de la confrontación entre los grupos afro descendientes y los awá, lo más grave, y que ha cambiado radicalmente la situación de esa zona, es la presencia de grupos irregulares como el ELN, las FARC y, sobre todo, de las llamadas Autodefensas Unidades de Colombia (AUC). Esto es especialmente cierto en aquellos movimientos de las AUC que perdieron su orientación ideológico-política –si alguna vez la tuvieron– y sus liderazgos, y se han transformado simplemente en bandas criminales que generan inseguridad. Esta situación ha llegado extremos en Esmeraldas, en los sectores de Borbón y San Lorenzo, lo que ha obligado a que el gobierno ecuatoriano decida intervenir, para tratar de controlar la situación de violencia que impera en esta tercera zona fronteriza.

Hago hincapié, como ya lo he señalado, en que en este sector existe contrabando, usual en muchas zonas fronterizas, pero se vuelve particularmente complejo en esta región ya que genera una enorme inestabilidad por el tipo de material que se introduce especialmente de Ecuador a Colombia. Hay dos tipos de contrabando. El primero, de armas y de municiones, que si bien hay también en Sucumbíos y la zona andina, en

Esmeraldas es una nueva actividad y en cantidades significativas. Esto se da, en buena medida, en razón de que no existe presencia permanente de cuerpos de seguridad del estado colombiano en la zona fronteriza con Ecuador. El segundo es el contrabando de combustible y reactivos para el procesamiento de drogas, lo que, junto con el contrabando de armas, ha llevado a que esta zona sea de altísima conflictividad, llegando a ser, según varios estudios, probablemente la zona más conflictiva y sensible de América Latina.

Debo hacer una referencia final al espacio que puede llamarse "cuarta zona fronteriza" que abarca el ámbito marítimo: esto es el sector del Océano Pacífico por el que atraviesa la línea de frontera binacional. Esta zona se ha transformado en una verdadera región fronteriza porque en el mar existen problemas de contrabando en grandes cantidades tanto de productos de consumo local como de armas y combustible. Hay que reconocer que la provincia de Esmeraldas, desde la ciudad de Esmeraldas hacia el norte y especialmente San Lorenzo, se ha convertido en un puerto para la exportación de droga previamente procesada en Colombia y, posiblemente, en algunos casos, en Ecuador. Esta es la zona que ha tenido enorme importancia en todo el proceso de deterioro de la transnacionalidad de las fronteras entre Ecuador y Colombia.

Reflexiones Finales.

El desarrollo en una zona tiene que darse dentro de un entorno de seguridad. Esto no significa que haya que llegar a una situación extrema de securitización, porque en ese contexto, el desarrollo difícilmente echará raíces. Pero si debe haber un mínimo de tranquilidad y confianza para desarrollar actividades sociales, productivas. Sin embargo, en el caso de Ecuador y Colombia, ese límite se ha sobrepasado.

En el caso que en la zona de la costa pacífica y de la Amazonía, la presencia de policías y militares puede llevar a en un falso fundamento para el desarrollo. De todas maneras, no hay desarrollo sin seguridad, pero ¿cómo lograrlo? Inevitablemente, dada la situación de violencia que se vive en la zona fronteriza tiene que haber presencia militar y policial, pero

al mismo tiempo hay que apostar fundamentalmente por la creación y el incremento de la institucionalidad. Todo ello debe hacerse, primero, dentro de una visión de futuro, en la cual la apuesta principal sea la consolidación y funcionamiento de la Zona Internacional de Frontera (ZIF) entre los dos países, para lo cual ya se dieron pasos importantes en la década de los noventas. En segundo lugar, debe existir la decisión nacional de ingresar en un proceso de vinculación fronteriza donde, como en el caso de las ZIFs, haya, por supuesto, protagonismo de los estados pero una mayor participación de los actores locales de ambos lados de la frontera. En este contexto, es indispensable que la seguridad esté presente, tanto en el ámbito ciudadano como en el ámbito público, pero para que este desarrollo se consolide y tenga sostenimiento futuro es necesario que se realice dentro un marco institucional con la participación de los Estados y las autoridades y actores locales. En este sentido, cabe recalcar en la importancia de la participación activa de los actores locales, los cuales, en el cordón fronterizo, –hay que decirlo– no siempre se sienten genuinamente representados por sus propias autoridades locales.

Por último, considero importante abordar brevemente el tema migratorio y de refugio en las zonas fronterizas porque resulta esencial en el relacionamiento de los dos países. Para Ecuador, recibir aproximadamente a medio millón de colombianos que huyen de la violencia, es un esfuerzo muy grande y genera problemas no solamente en materia económica y social sino de seguridad ciudadana. A este respecto, es necesario que Colombia contribuya de alguna manera para ayudar a Ecuador a atender a aquellos colombianos que se han visto obligados a salir de su país por lo que ahí ocurre.

Ecuador realiza un sacrificio grande, con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para proporcionar a esos ciudadanos el estatuto de refugio. No obstante, este es un proceso complejo y costoso por el número de aspirantes. Se manejan cifras de potenciales candidatos a esa categoría superiores a las doscientos mil solicitudes. Cabe mencionar que el esfuerzo en el tema migratorio debe darse dentro de un enfoque de Derechos Humanos, tanto de quienes llegan a nuestro país como de los ecuatorianos que salen al exterior. Es fundamental que esta política de refugio se mantenga y quizá se defina

mejor, ya que se han dado casos de utilización indebida de esa condición. Sin embargo, deben realizarse los mayores esfuerzos para que los derechos de aquellos seres humanos no sean vulnerados mientras vivan en Ecuador.

Para terminar, simplemente quisiera decir que lo que podamos especular y reflexionar desde los centros académicos es, sin duda, muy importante, pero más importante es conocer directamente, en el terreno, la situación prevaleciente en la zona de frontera. De tal manera que los problemas reales que se constaten sean el punto de partida que permitan a las autoridades de gobierno, tanto las locales como nacionales, encontrar soluciones definitivas. Si esa conflictiva realidad no es abordada con responsabilidad y a tiempo, tendremos mucho más que temer en el futuro.

Bibliografía.

Espinosa, Roque (2008). "Desdramatizar y no criminalizar la frontera". En Socorro Ramírez (ed.) *Ecuador: Miradas Binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, IEPRI.

———— (2008). *Informe del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Carchi.* Quito: FLACSO sede Ecuador, ICLEI, Gobierno Provincial de Carchi.

La problemática de la violencia y el respeto a la vida en la frontera norte

Johanna Espín M.[1]

En los últimos años, la violencia en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia se ha convertido en un problema cada vez más serio, tanto para la propia región como a nivel nacional. En términos generales, la violencia es en sí misma un fenómeno complejo y multicausal con varias expresiones (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 17), sin embargo, en zonas fronterizas, las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas.

Si bien las manifestaciones de la violencia a lo largo de las tres provincias –Esmeraldas, Carchi y Sucumbío– difieren de una respecto de la otra, para fines del presente artículo, me enfocaré en el análisis de los homicidios ocurridos en la zona fronteriza. Cabe aclarar que, desde mi perspectiva, establecer violencia y homicidios como equivalentes es equívoco, porque que no se puede comprender un fenómeno multicausal, como la violencia, únicamente desde la interpretación de una variable, en este caso, las tasas de homicidio (Espín, 2009: 192). Además, porque al hacerlo, se invisibiliza otro tipo de manifestaciones de la violencia igual de importantes, como la violencia de género, violencia juvenil, secuestro, trata de personas, entre otras.

Sin embargo, a lo largo de esta investigación emplearé dichas tasas porque, en primer lugar, el derecho a la vida es reconocido a nivel mun-

1 Magíster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorio. Actualmente se desempeña como Investigadora del Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO Ecuador. Correo electrónico: jpespin@flacso.org.ec

dial. En tal virtud, en todos los países el homicidio es considerado un delito, mientras que otro tipo de conductas delictivas son reconocidas como tales dependiendo de la legislación de cada Estado[2]. Esto además nos permite realizar un análisis comparativo por tasas del comportamiento del fenómeno en el tiempo y espacio. Por otro lado, centrar el análisis en la caracterización de los homicidios nos permite visibilizar el fenómeno de la violencia, quizá, en su manifestación más extrema. Además, a pesar de que es innegable el problema de subregistro en las estadísticas y la falta de consistencia en las cifras de las distintas fuentes de información (Buvinic y Morrison, s/f: 2), un homicidio es más constatable en virtud de que los cuerpos de las víctimas son prueba objetiva de dicho delito.

Pero, sobretodo, me enfocaré en el análisis de los homicidios porque la violencia es una compleja construcción social y política que se manifiesta en un territorio y tiempo específicos y que debe ser entendida "desde las relaciones sociales que le dan nacimiento" (Carrión y Espín, 2009: 12-14), a su vez, entendemos al homicidio como una manifestación grave de las relaciones conflictivas (Antioquia se toma la palabra 2006: 5). Entonces, dicho análisis puede aportar una aproximación para comprender el fenómeno de la violencia, al igual que sus dinámicas y condiciones estructurales.

Con este propósito, en una primera parte, realizaré un análisis de la evolución de las tasas de homicidio en las provincias ubicadas en la frontera norte ecuatoriana y las contrastaré con las tasas encontradas a nivel nacional. En una segunda parte, abordaré brevemente las principales políticas gubernamentales que, en la actualidad, se implementan en la frontera norte con el fin de disminuir la violencia y la inseguridad en las provincias fronterizas. Por último, plantearé algunas posibles explicaciones sobre la situación de violencia en la frontera norte, a manera de reflexiones finales.

2 El sicariato no se encuentra expresamente tipificado como delito en la legislación ecuatoriana, sólo existe la figura del asesinato u homicidio agravado. Sin embargo, la legislación venezolana reconoce al sicariato como delito dentro la "Ley Orgánica contra la delincuencia organizada". Respecto a la violencia intrafamiliar, en el caso de la legislación chilena, únicamente el maltrato habitual constituye un delito de violencia intrafamiliar, mientras que en la legislación ecuatoriana, todo tipo de maltrato físico y sexual que conlleve una enfermedad o incapacidad para el trabajo personal es considerado un delito.

Los Homicidios en la frontera norte ecuatoriana

En el caso de Ecuador, al igual que en el resto de América Latina, las tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes han incrementado en los últimos años (ver tabla 1). Sin embargo, en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas –ubicadas en la frontera norte– la situación se presenta aún más crítica, ya que, como se puede observar, las tasas de homicidio casi triplican a la media nacional.

Tabla 1: Tasas de homicidio por cada 100 000 habitantess

Provincia	2005	2006	2007	2008
Sucumbíos	53,74	54,60	57,51	53,34
Esmeraldas	41,08	47,59	31,92	41,91
Santo Domingo				47,16
Los Ríos	30,72	32,11	38,53	36,27
Guayas	22,25	24,15	20,98	23,79
El Oro	18,33	26,88	17,60	22,58
Manabí	17,62	14,63	15,67	20,66
Santa Elena				20,47
Orellana	8,74	7,51	13,54	20,08
Morona Santiago	1,57	8,50	2,28	9,75
Napo	9,89	6,43	4,17	9,14
Pastaza	0,00	9,52	9,24	7,71
Zamora Chinchipe	1,20	2,36	5,84	3,46
Pichincha	13,53	15,38	17,40	12,09
Carchi	7,37	12,16	6,02	10,12
Tungurahua	5,59	8,34	5,78	8,22
Bolívar	5,62	7,81	11,65	7,71
Chimborazo	2,08	2,74	4,28	4,23
Cotopaxi	4,42	15,56	8,49	4,16
Cañar	2,26	3,13	4,87	3,50
Loja	0,47	2,78	4,61	3,43
Azuay	5,50	3,45	1,77	3,76
Imbabura	8,41	3,60	6,03	2,95
Galápagos	0,00	0,00	0,00	4,29
Total país	**16,05**	**17,79**	**16,71**	**18,82**

Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial
Elaboración propia

Un análisis de la tabla 1 nos permite llegar al menos a tres observaciones importantes. En primer lugar, si bien las tasas de homicidio de Sucumbíos son las más altas del país, éstas han mantenido una tendencia histórica constante. En el caso de Esmeraldas, la evolución histórica de su tasa de homicidios ha mantenido una tendencia creciente, la cual incluso llega a superar a la tasa de Sucumbíos en el año 2009 (ver Gráfico 1). De igual manera, es necesario señalar el notable incremento en las tasas de homicidio de Orellana, Santo Domingo (superada únicamente por Sucumbíos) e incluso Carchi, la cual se acerca a la tasa de Pichincha, si bien no supera la media nacional.

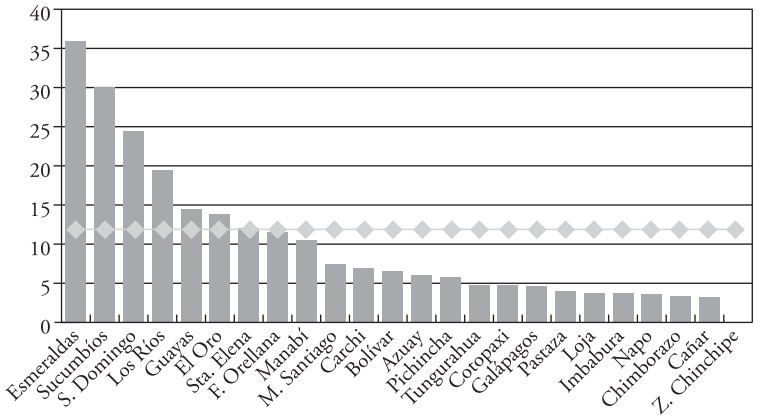
En segundo lugar, se puede observar que existe una coincidencia entre la concentración espacial de las tasas de homicidios más elevadas en el país y aquellas provincias donde, la Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado (ULCO) ha identificado un mayor número de conflictos[3] relacionados a la tenencia de tierras, acceso al agua, contrabando, proxenetismo, tráfico de armas y drogas. Si retomamos la idea de que el homicidio constituye la expresión más grave de una relación social conflictiva, podríamos entonces, centrar nuestra atención en comprender la relación que quizá exista entre los conflictos mencionados y las altas tasas de homicidios, al igual que identificar a los distintos actores involucrados. Sin embargo, por la complejidad y profundidad del tema, eso debe ser materia de una investigación más extensa.

Por último, es posible observar que existe una concentración geográfica de las tasas de homicidio en aquellas provincias cuya población, en su mayoría, vive en el área rural. En los casos de Esmeraldas y Sucumbíos, el 60% de su población vive en zonas rurales, es decir, 20% más que la media nacional[4]. En este sentido, es importante señalar que, como se menciona en la nota técnica 2 del BID, cuando la tasa de homicidios en una ciudad capital es menor que la tasa nacional, puede indicar la importancia o magnitud de la violencia en otras ciudades o en el área rural (Buvinic y Morrison, s/f: 5). Esta interpretación de las tasas de homicidio, más allá de estigmatizar un lugar, nos permite identificar el espacio físico en el cual se desarrolla la violencia para poder comprender de manera más adecuada sus dinámicas particulares.

3 En la revista *Vanguardia*, No.205, del 8 al 14 de septiembre, fue publicado el artículo "Los enemigos públicos" sobre crimen organizado en Ecuador. En este artículo se incluye una entrevista al Crnel. Juan Carlos Rueda, jefe de la ULCO, quien menciona varios de los puntos más conflictivos del país y detalla los delitos y conflictos identificados en cada lugar.

4 La información correspondiente al porcentaje de la población que vive en áreas rurales en el Ecuador fue calculada con base en los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001.

Gráfico 1: Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel provincial (Ene - Jul 2009)



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial
Elaboración propia

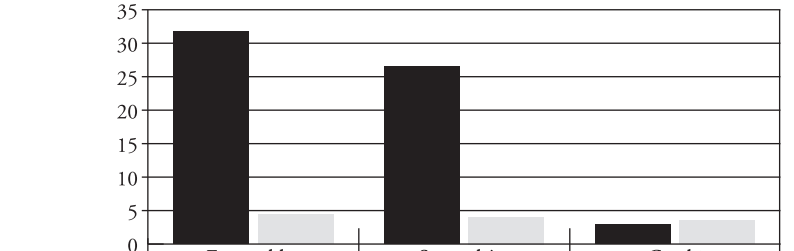
Por otro lado, cabe mencionar que, en la legislación ecuatoriana cuando nos referimos al delito de homicidio, es necesario distinguir entre los conceptos de homicidio y asesinato. Según el Código Penal Ecuatoriano, en el art.449, sobre delitos contra la vida, se entiende por *homicidio* a la acción cometida con la intención de dar muerte pero sin ningún agravante. Pero, en el art. 450, se señala que *asesinato* es el homicidio que se comete con alguna de las diez circunstancias agravantes señaladas[5]. Si revi-

5 Entre las circunstancias agravantes se encuentran: alevosía, por promesa remuneratoria, por medio de inundación, veneno, incendio o descarrilamiento, con ensañamiento, cuando se ha imposibilitado a la víctima para defenderse, por un medio capaz de causar grandes estragos, cuando se haya buscado a propósito un lugar despoblado o la noche, con el fin de que no se descubra o detenga a un delincuente, con el fin de preparar, facilitar, consumar u ocultar otro

samos dichas circunstancias es claro que dentro de esta categoría se incluiría otro tipo de delitos que no se encuentran tipificados, como el sicariato, y además se podría presumir que el cometimiento de un asesinato podría estar relacionado con otros delitos como asaltos, narcotráfico o trata de personas.

Para propósitos del presente análisis, decidí precisar esta diferencia de conceptos porque me parece que es importante destacar que en las provincia de Esmeraldas y Sucumbíos –que presentan mayores tasas de homicidio en general–, existe una diferencia inmensa entre las tasas de asesinatos y las tasas de homicidios. El problema que esto implicaría es que ambas provincias no solo tienen las mayores tasas de homicidio del país, sino además, que dichos delitos son cometidos de una forma aún más violenta. Cabe señalar que, aunque, en el gráfico 2 se observa la diferencia en las tasas solo durante el año 2009, se mantiene una tendencia similar desde el año 2006 hasta la actualidad.

Gráfico 2: Tasas de asesinato y homicidio por cada 100 000 hab. (Ene-Jul 2009)



	Esmeraldas	Sucumbíos	Carchi
asesinato	31,75	26,52	2,94
homicidio	4,41	4,04	3,53

Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial
Elaboración propia

Para terminar este apartado, considero que es necesario revisar algunas cifras sobre denuncias recibidasy confrontarlas con el número de dadas en

delito y con odio en razón de raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual, edad, estado civil o discapacidad.

el mismo periodo de tiempo. Esto, con el fin de realizar una comparación entre la dimensión del problema delictivo en la zona con las respuestas que las autoridades implementan y determinar si se corresponden.

En la tabla 2, se observa que existe una gran brecha entre el número de denuncias registradas en total y el número de respuestas dadas por el sitema judicial en el mismo periodo. Esta situación más que brindar algún tipo de explicación, plantea una serie de interrogantes. Por ejemplo, ¿la diferencia entre las denuncias no desestimadas y las respuestas dadas, es decir, el nivel de impunidad, se relaciona directamente con las altas ta-sas de homicidios en provincias como Sucumbíos, a diferencia de Carchi?. Existe otro tipo de problemas como la falta de una investigación rigurosa de las denuncias?

Para autores como Rubio (1998: 6), en lugares con niveles críticos de violencia, como las provincias fronterizas de Esmeraldas y Sucumbíos, existe un alto grado de ignorancia respecto a las causales de los homicidios. Esta afirmación nos remitiría a un círculo vicioso, ya que, en donde existe mayor violencia es más difícil realizar una investigación, pero, si no se realiza un cuidadoso examen criminal será difícil determinar los móviles del delito y más aún comprender la violencia. Pero, por otro lado, según Simon (2006: 5), la Corte Interamericana es determinante en que la autoridad es la encargada de cumplir con el deber de conducir una investigación seria de los casos, la cual no debe ser considerada "una formalidad infructuosa condenada de antemano al fracaso", por lo que deben realizar todas las actuaciones y averiguaciones necesarias. En todo caso, lo que es de vital importancia es que tanto las autoridades como otras instituciones académicas y de la sociedad civil realicen esfuerzos orientados hacia el desarrollo de investigaciones que permitan comprender el fenómeno de la violencia a cabalidad.

Otra interrogante que surge es ¿si la brecha existente podría significar que la mayoría de delitos, en especial homicidios, quedan en la impunidad? Si ocurre de esta manera, se debería considera que la impunidad puede convertirse en un factor estructural de la violencia ya que genera pérdida de legitimidad estatal por los niveles de desconfianza y debilitamiento de los consensos sociales ante la falta de garantías de justicia (Antioquia se toma la palabra 2006: 12).

Tabla 2: Denuncias y Respuestas sin desestimaciones						
	Carchi			Sucumbíos		
Años	Denuncias no desestimadas	Nº de respuestas	% de respuestas	Denuncias no desestimadas	Nº de respuestas	% de respuestas
2005	1560	69	4,42	1958	24	1,23
2006	1763	97	5,50	3061	76	2,48
2007	2019	108	5,35	3398	55	1,62
2008	1721	78	4,53	2808	67	2,39

Fuente: Dirección de Investigaciones de la Fiscalía
Elaboración:¶ Johanna Espín M.

Respuestas gubernamentales

En la zona de la frontera norte, históricamente la única respuesta del gobierno al incremento de la violencia e inseguridad ha sido la militarización. Esto ha generado que, tanto los efectivos militares como policiales desplegados a lo largo de la zona de frontera se conviertan para muchas poblaciones en el primer, y en ocasiones único, rostro del Estado en el tema de seguridad y justicia, e incluso en ámbitos de política social. No obstante, en la actualidad, se están ejecutando tres políticas públicas enfocadas específicamente en brindar atención a la zona de frontera norte. Debido a las características de este Boletín, a continuación se mencionará brevemente el contenido y enfoque de dichas políticas; dado que se encuentran en su fase de ejecución, no se han presentado aún datos que nos permitan evaluar su verdadero desempeño.

Respecto a la primera política, conocida como *Plan Ecuador*, la misma se fundamenta en la idea de que la seguridad humana en la frontera, únicamente puede ser resultado de la paz y el desarrollo y no del incremento de la presencia militar. Esta política fue presentada en abril del año 2007 como una respuesta a los impactos del conflicto interno colombiano. Los principios fundamentales que orientaban al Plan eran la paz y cooperación como sistema de convivencia entre Estados, el repudio a la

agresión externa y la cooperación y corresponsabilidad entre las instituciones del estado y la sociedad para implementar socluciones en conjunto ante la pobreza, desplazados, impactos a la salud por las aspersiones, e incremento de delincuencia que afecta a la seguridad ciudadana. Los resultados del Plan han sido muy cuestionados ya que, aunque se habla de una cifra de inversión elevada –aproximadamente 135 millones para el año 2007– no se ha observado mayores cambios ni en la sociedad ni en el fortalecimiento de las instituciones de la zona.

Ante esta situación, dicho Plan fue relanzado en los años 2008 y 2009. En la actualidad, se plantearon nuevos ejes de intervención como el fortalecimiento institucional, la reactivación económica y generación de empleo, el mejoramiento de la infraestructura social básica, el manejo sostenible de los recursos naturales, la administración de justicia y control de ilícitos, el respeto a los derechos humanos, la asistencia humanitaria y refugio, y la protección de la soberanía nacional e integridad del Estado. A pesar de las modificaciones realizadas y de los montos de inversión, el impacto de esta política en la zona aún resulta leve y confuso. Sin embargo, ante la situación de la frontera, lo importante sería que la propuesta conceptual y metodológica del plan logre consolidarse en la práctica.

En segundo lugar, en el mes de marzo del presente año, empezó la implementación del *Registro Ampliado*, el cual constituye la política de estado en materia de refugio. El propósito de esta política –llevada a cabo por la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y ACNUR– es otorgar la condición de refugiado a aquellas personas colombianas que han llegado a Ecuador con necesidad de protección internacional, ya sea porque han sufrido los efectos del conflicto interno de su país o provienen de lugares que presentan altos índices de violación de derechos humanos. Para esto, se organizaron brigadas, las cuales acompañadas de un brigada de veeduría de la sociedad civil, visitaran distintas localides de las cinco provincias más próximas a la frontera en un intento por otorgar la condición de refugiado a unas 50 mil personas, mediante un sistema rápido de entrevistas y resolución de solicitudes.

Una vez que inició el proceso pudieron observarse varios problemas que no habían sido considerados en la etapa de planificación. Sin embargo, en especial, fue evidente que la concurrencia de asistentes sobrepasó las

expectativas ya que no se consideró que un masivo número de concurrentes al proceso llegaría de otras provincias. Además de los problemas logísticos que esto conlleva, el principal problema sería confundir el número de asistentes al proceso con el número de refugiados que viven en la frontera ya que como se mencionó, la mayoría provenía de otros lugares del país. En otras palabras, si bien esta política permite otorgar la calidad de refugiado a un número mayor de personas, la misma no puede ser utilizada como una base para diseñar otras políticas enfocadas en este grupo de la población, en particular, aquellas que requieran identificar con claridad los lugares en los cuales se concentra un mayor número de refugiados.

En tercer lugar, frente a los alarmantes indicadores en delincuencia e inseguridad en la zona se ha establecido un seguimiento militar y policial permanente. En el ámbito de la seguridad, el gabinete sectorial ha considerado necesario implementar tres acciones específicas. Primero, la *creación de una fuerza de tarea conjunta* para la zona norte; segundo, el *establecimiento de una base de operaciones* en Atuntaqui y la *creación de nuevos destacamentos militares y policiales* en la zona; y tercero, el *establecimiento de una zona de seguridad* de 20 km. en la frontera[6].

Como se puede observar, básicamente esta última política tiene un enfoque de seguridad orientado hacia la implementación de acciones coercitivas mediante el incremento militar y policial. Esta política implementada, de manera conjunta, con una política orientada al desarrollo como Plan Ecuador podría mejorar la situación de violencia en la región. Sin embargo, la posibilidad de que el gobierno centre su atención únicamente en la implementación de esta política es preocupante porque se continuaría atendiendo las necesidades de la frontera únicamente con el incremento de la presencia militar y policial. Esto nos llevaría incluso a considerar que en la zona de frontera, no se ha logrado establecer una clara diferencia entre los problemas de seguridad pública y los de seguridad ciudadana, por lo que se prioriza la seguridad del Estado y se proporciona un tratamiento único a ambos problemas en detrimento de la poblaciones localizadas en la zona fronteriza.

6 La información sobre las estrategias de seguridad planteadas por el gabinete sectorial de seguridad proviene del artículo "Los enemigos públicos", publicado en la revista *Vanguardia*, No.205, del 8 al 14 de septiembre, p.17-22.

Reflexiones Finales: Aproximación a la violencia desde el estudio de los homicidios

Si partimos de la idea que el conflicto es inherente a toda sociedad, proponer su eliminación no sería posible. Por esta razón, la manera más adecuada de llegar a controlar dichos conflictos es realizando un exhaustivo análisis del conflicto. En dicho análisis se abordaría un detenido estudio de los distintos elementos que constituyen a un conflicto tales como los actores y sus lógicas de acción, el espacio, las relaciones de poder, el contexto histórico. Desde esta perspectiva, la violencia se convierte en el objeto central de análisis sociológico. A través de dicho análisis se lográ una comprensión profunda del fenómeno de la violencia, que permita llegar a consensos o establecer estrategias para enfrentarla.

Si bien, la violencia es una forma de conflicto, esto no significa que todo conflicto se tornará violento. Sin embargo, si nos enfocamos solamente en la violencia, entendida como un conflicto social, entonces, se asumirá al delito de homicidio como una de las múltiples relaciones sociales que se pueden generar entre los actores involucrados dentro del ámbito de la violencia. Cabe señalar, que debido a que el homicidio implica no solo la eliminación sino la negación total y definitiva del otro (Antioquia se toma la palabra 2006: 5), constituye una de las relaciones más graves dentro de dicho ámbito. Por lo que, es sumamente importante identificar todos los actores estratégicos, al igual que sus intereses, comportamientos, estrategias, sus espacios de relación, las normas existentes, y las dinámica temporales (Velásquez, 2007: 9-12).

Dentro de este marco metodológico, el análisis de las tasas de homicidio aporta a la identificación de varios de los elementos mencionados. En primer lugar, proporciona información acerca de la concentración geográfica, lo cual revela que las tasas de homicidio más elevadas se encuentran en la frontera norte, la cual es, en su mayoría, un área rural. Por otro lado, nos permite ubicar tendencias en el tiempo, al igual que su evolución histórica y cambios importantes, por ejemplo, las tasas de homicidio de Esmeraldas, en el año 2009 llegaron a niveles superiores que las tasas de Sucumbíos. En tercer lugar, el análisis revela ciertas características de los actores estratégicos, tales como la presencia de instituciones gubernamen-

tales débiles en la zona, con poca capacidad de enfrentar este delito, lo que genera impunidad y falta de credibilidad. Al igual que, la evidente inexistencia de cohesión social, que se refleja en el poco respeto por la vida del otro. De igual manera, se pudo observar la postura de actores, como los victimarios, frente a la validez de las normas establecidas. Por último, se incluyó un breve examen de las políticas implementadas por el gobierno, con el fin de evidenciar la posición del estado frente al problema.

Para finalizar, además, es necesario mencionar que el análisis de las tasas de homicidio nos llevó a plantearnos algunas consideraciones que se deberían tener presentes al momento de plantear estrategias para manejar este problema. En primer lugar, si bien en una zona de frontera es difícil establecer una diferencia clara entre seguridad pública y seguridad ciudadana, el tratamiento de los homicidios debería plantearse en términos de seguridad ciudadana, en lugar de seguridad pública. Esto debido a que los homicidios registrados en la zona de frontera son la expresión de una relación conflictiva dentro de una sociedad, es decir, no son producto de relaciones de con conflictos entre estados.

Asimismo, el respeto a la vida debe lograrse con políticas de seguridad, vinculadas con políticas sociales que procuren el establecimiento de condiciones básicas adecuadas para una mejor calidad de vida de las poblaciones fronterizas. Por esta razón, consideramos que es necesario invertir en el diseño, implementación y evaluación de políticas de seguridad ciudadana como respuesta a la violencia, pero, sin caer en excesos. El uso indiscriminado de la violencia "legítima" –aquella ejercida por el estado- debido a una excesiva presencia militar o policial, podría terminar por causar impactos contrarios a los esperados.

Bibliografía

Antioquia se toma la palabra (2006). *Cartilla No. 9: Homicidio*. Medellín: Antioquia se toma la palabra. Disponible en: www.lapalabra.gov.co/-descarg/CARTILLAS/Cartilla%209%20Homicidio.pdf

Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque (2003). *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999.* Quito: FLACSO sede Ecuador.

Buvinic, Mayra y Andrew Morrison (s/f). *Nota Técnica 2: ¿Cómo se mide la violencia?.* Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.

Carrión, Fernando y Johanna Espín (2009). "Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción". En Fernando Carrión y Johanna Espín (comps.) *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. Quito: FLACSO sede Ecuador.

Espín, Johanna (2009). "Observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana". En Fernando Carrión y Johanna Espín (comps.) *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. Quito: FLACSO sede Ecuador.

Rubio, Mauricio (1998). "Los costos de la violencia en América Latina: una crítica al enfoque económico en boga". Ponencia presentada en el Foro sobre convivencia y seguridad ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana, Junio 2-4, en San Salvador. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=-361976

Simon, Farith (2008). "Proceso penal e impunidad". Boletín *Ciudad Segura*, No.27: 4-8. Quito: FLACSO Ecuador.

Velásquez, Elkin (2007). "La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional". *Borradores de Método*, No.48. Bogotá: Fundación Método.

En el límite de la vida: "la violencia fronteriza"[1]

Fernando Carrión M.[2]

A mi padre, quién me enseño que
en el límite de la vida todavía se puede soñar.

Introducción.

El proceso de globalización parece disolver las fronteras tradicionales de los Estados nacionales, debido a la Reforma de las instituciones, a la apertura de los mercados y a la revolución científico-tecnológica en el ámbito de las comunicaciones que se viven a escala planetaria. Sin embargo, no se trata del fin de los límites nacionales sino de la transformación de los mismos, cuestión que hace pensar en la existencia de nuevos rasgos de las fronteras, tal como afirma Marc Augé (2007: 22): *"Las fronteras nunca llegan a borrarse, sino que vuelven a trazarse"*[3]. Lo que sucede es que la globalización termina por confrontar las heterogeneidades, en todas sus expresiones y, al hacerlo, no diluye las diferencias sino que las traza de manera diferente.

1 El presente trabajo es una primera aproximación que nace de la investigación "Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana" auspiciada por el IDRC del Canadá y tiene por objetivo analizar las condiciones del sistema de gobernanza de la seguridad en las provincias de la Frontera Norte Ecuatoriana a partir de los niveles de conflictividad y violencia.

2 Profesor-Investigador de FLACSO-Ecuador, Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, OLACCHI, Editorialista Diario HOY. (fcarrion-@flacso.org.ec)

3 En la química existe el axioma: "Nada se crea, nada se destruye, todo se transforma", que perfectamente puede ser aplicado a esta mutación de la lógica de la frontera.

La frontera es un fenómeno histórico cambiante que en la actualidad vive la redefinición de las funciones tradicionales de enlace o división entre distintos Estados nacionales, a la manera de puntos de encuentro y separación de realidades estatales distintas, hacia su conversión en puertos o plataformas extendidas de proyección internacional. En este contexto de transformación, y desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, el comercio legal e ilegal experimenta su más importante innovación: la internacionalización a gran escala, cuestión que encuentra en las nuevas funciones de las fronteras un terreno fértil para su crecimiento y desarrollo.

En América Latina esta gran transformación toma forma con el proceso de conformación de una economía particular (economía fronteriza), una masa de atracción de importantes flujos poblacionales (migración) y un desarrollo de una violencia específica (violencia fronteriza)[4].

Tal situación genera un cambio en la localización espacial de la violencia en Latinoamérica: de una predominantemente urbana hacia otra que empieza a desplegarse hacia los bordes y contornos de los Estados nacionales. Esto permite afirmar que hay una concentración predominante de la violencia en dos entidades territoriales: las ciudades y las fronteras, aunque con algunas diferencias cuantitativas y cualitativas. Así, por ejemplo, mientras la primera tiene una mayor concentración de la violencia en términos absolutos y es altamente visible, porque cerca del 80% de la población vive en las ciudades, la segunda es superior en términos relativos (tasas) aunque es opaca o invisible, porque los medios de comunicación no las cubren y porque las políticas públicas generalmente las ignoran[5]. De todas maneras, en muchos casos no se puede desconocer que dentro de las fronteras existen ciudades, las cuales concentran simultáneamente las violencias de base urbana y las de contenido fronterizo. Cabe concluir, entonces, que no son excluyentes[6].

4 En la frontera de México con los Estados Unidos se observa que las tasas de crecimiento económico son superiores al promedio nacional, como también ocurre con las tasas de crecimiento demográfico, debido a la alta migración (Guillén, 2010).

5 Esta distinción de la violencia en términos territoriales, entre urbana y fronteriza, se la hace sólo como un recurso metodológico para mostrar las diferencias conceptuales existentes entre la una y la otra. Mucho más si en las líneas de frontera existen ciudades, como es el caso de Centro América donde en seis países hay un poco menos de 10 millones de personas que viven en ciudades fronterizas.

6 Por ejemplo en la frontera mexicana con los Estados Unidos existen 8 ciudades que tienen una población superior a los 8 millones de habitantes.

Es más, se puede afirmar que el poder central ubicado en la capital de un país determina la cualidad de existencia del fenómeno de la violencia distante, porque el lugar donde se produce debe ser reconocido socialmente por fuera de su propia cotidianidad: éste es el caso de la violencia fronteriza cuya dimensión real es invisible, subvalorada o menospreciada por el centro y sus políticas de comunicación y gobierno. De allí que se pueda afirmar que éste es otro de los elementos distorsionantes que introducen los Estados centralistas en nuestros países, porque además, expresa un juego a dos niveles: una relativa preeminencia en las relaciones diplomáticas y la defensa de la soberanía territorial que esconde los conflictos socio-económicos propios de la frontera.

Por eso, se represa considerablemente el fenómeno hasta que llega un momento en que su magnitud es tal que termina por imponerse de manera autónoma como problema, incluso por encima de estas condiciones estructurales. Y esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en las fronteras de México con los Estados Unidos (caso feminicidios en Ciudad Juárez) o de Ecuador con Colombia (caso sicariato y secuestro). Así, la realidad de la violencia es tan evidente que es imposible no reconocerla, incluso por los ribetes internacionales que alcanzan los hechos delictivos y por la nueva función de las fronteras.

Pero no sólo que se represa sino que también se estigmatiza y se construye un "chivo expiatorio"[7]. En Ecuador, existe la percepción generalizada de que la frontera norte es una zona altamente violenta, producto de la contaminación del conflicto militar y de la alta delincuencia que vive Colombia; es decir, que la violencia viene de afuera y que no es ecuatoriana. Es más notoria esta noción cuando aparecen olas delincuenciales en Quito o Guayaquil, que disparan inmediatamente la atención de los medios de comunicación y de los voceros gubernamentales para explicar el hecho con el argumento de las violencias existentes en el país vecino y de la frontera como puerta de entrada. De allí, la necesidad de plantear la construcción de un dique en el cordón fronterizo que impida la internación de la violencia hacia el resto del país. En otras palabras, existe un des-

7 "El chivo expiatorio asume la función de enemigo adaptado, es decir, de un referente simbólico que eventualmente permite justificar las acciones represivas a cargo de agentes estatales que actúan en nombre de la sociedad" (Curbet, 2009: 88).

conocimiento de la realidad profunda. Esto, a su vez, incita los prejuicios, la construcción de estigmas y el desarrollo de políticas ajenas a la realidad. Se podría decir, incluso, que se enfrentan los problemas de seguridad ciudadana como si fueran de seguridad nacional o los flujos migratorios mediante propuestas xenófobas.

Por eso es necesario posicionar la problemática en las agendas públicas (léase medios) y políticas (léase partidos e instituciones), con la finalidad de, por un lado, conocer la realidad de la vida cotidiana de la población fronteriza para definir certeras políticas públicas y, por otro lado, reducir las distancias que existen entre las percepciones y los proyectos desarrollados desde las capitales (centralidad) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias). En otras palabras, si bien las fronteras son un tema tradicionalmente abordado desde el ámbito nacional, no es posible soslayar las demandas locales y las dinámicas transfronterizas.

Estas distancias han conducido a la existencia de cinco problemas en la zona que deben dilucidarse: primero, las políticas que priman son de seguridad nacional (soberanía nacional) y escasamente de seguridad ciudadana (convivencia); segundo, los medios de comunicación invisibilizan o estigmatizan la realidad de la frontera produciendo una agenda pública distorsionada; tercero, las condiciones de vida de la población fronteriza son ignoradas por razones de Estado (seguridad nacional); cuarto, la frontera se convierte en un límite excluyente (barrera) y no en un espacio de integración (lugar común); y quinto, el surgimiento de una economía de frontera que tiende a ser invasiva en espacios cada vez más distantes y discontinuos, así como en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales de la población.

Pero además es necesario considerar que hay una marcada diferencia entre las violencias de la frontera con las del resto de un país, bajo dos expresiones: por un lado, que existe una violencia particular en la frontera (violencia fronteriza) distinta a las otras que existen en el resto del país y por otro, que adicionalmente hay una distinción de las violencias en cada uno los lados de una misma frontera, como también al interior del cordón fronterizo de un mismo lado de la frontera[8]; esto porque la violencia es histórica, plural y heterogénea.

8 La Frontera ecuatoriana con Colombia es muy ilustrativa, no solo por los tipos de sistemas de violencias existentes (cualitativo) sino también por la magnitud (cuantitativo): el Carchi en el

Este elemento diferenciador de las violencias es un componente fundamental a la hora de la comprensión de la violencia fronteriza, porque en cada uno de los espacios fronterizos existe la *complementariedad* entre el uno y el otro lado. Eso quiere decir que las diferencias se encuentran bajo dos lógicas imbricadas: la *lógica del imán,* que atrae las diferencias como un factor de beneficio para las actividades delictivas[9], es decir, de la integración, y la *lógica del espejo,* que funciona para las acciones lícitas y de seguridad, es decir de separación.

Esta doble lógica puede conducir a la paradoja social de que el delito integra, mientras la legalidad divide y fragmenta. Esta consideración no es percibida porque en el análisis y en las políticas que se diseñan en cada lado de la frontera no existe una lógica mutua, porque cada uno se ve a sí mismo en oposición al otro y no bajo una dinámica relacional. En otras palabras, las violencias fronterizas se desarrollan mediante la complementariedad de las diferencias, en un proceso que podría establcerse así: la lógica del espejo esconde la relación (autoreferida), la lógica del imán atrae al delito (integración) y el poder central distante invisibiliza la realidad (cualidad de existencia).

Adicionalmente es correcto afirmar que simultáneamente al cambio en la función de las fronteras, también existe una gran transformación del conjunto de las violencias –en términos cuantitativos y cualitativos– siendo quizás el elemento más importante la mutación de la *violencia tradicional* a la *violencia moderna*[10]. Estas conversiones se expresan, por un lado, en el *tiempo*, porque la violencia es un fenómeno histórico que

año 2008 tiene una tasa de 11.9 homicidios por cien mil habitantes que es inferior al promedio nacional (18), y a las tasas de Esmeraldas (56) y Sucumbíos (40.3); lo cual tiene explicación en la relación transfronteriza y en las condiciones particulares de la provincia

9 La lógica del imán quiere decir que los polos opuestos se atraen, mientras los similares se repelen.

10 “En la hora actual se observa la aparición de una violencia “moderna” que supera y coexiste con la “tradicional”. La *violencia tradicional* es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, cultura lúdica) o de una estrategia de sobrevivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. Y la *violencia moderna* es aquella que tiene una predisposición explícita para cometer un acto violento, lo cual le lleva a construir una organización explícita (división del trabajo), contar con amplios recursos, con un manejo basado en un criterio empresarial, con la presencia de tecnología avanzada, con la aparición de nuevos actores, con la transnacionalización de sus acciones y con la infiltración al sistema social-político” (Carrión. 2009: 11).

muestra que la de ayer fue distinta a la de hoy, en tanto las fronteras han cambiado su funcionalidad y los Estados que se encuentran se diferencian sustancialmente en las políticas para procesar las conflictividades. Y, por otro, en el *espacio*, en tanto existe un itinerario y movilidad de la violencia que muestra una tendencia a enrumbarse hacia los bordes fronterizos de los Estados nacionales.

Por eso, con este trabajo se trata de alertar sobre este fenómeno invisible, tratando de posicionarlo en el debate académico y en la formulación de políticas públicas; con la finalidad de conocer el sufrimiento de la población fronteriza en la vida cotidiana –la violencia objetiva y subjetiva–, el auge que existe de la economía de frontera que produce, a su vez, una masa gravitatoria con mayor atracción de población (migración) y los tipos de políticas que se implementan a partir de los distintos grupos sociales y políticos constituidos.

Para este ejercicio académico se realiza el estudio de la frontera norte del Ecuador, colindante con Colombia, en tanto es una región que muestra claramente algunas de las hipótesis planteadas y que da luces importantes para el conocimiento del fenómeno de la violencia en su conjunto. El artículo es justamente parte de la investigación "La gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana", que se realiza gracias al auspicio del IDRC del Canadá.

Aspectos Metodológicos.

Algunas definiciones claves.

La *frontera* se considera un concepto útil para entender el sentido de la diversidad y, por tanto, de la unidad. La *Torre de Babel* es el gran símbolo de la diversidad fronteriza por lengua, pero también es la gran expresión de la integración: sólo en ese espacio hubo la posibilidad de concentrar semejante densidad de heterogeneidad.

El concepto de frontera con el que operamos no es de límite o de muro que separa, sino el de un espacio continuo de alteridad, a la manera del encuentro de universos simbólicos diferentes y desiguales[11]; que primero deben ser explorados, estudiados y luego flanqueados e integrados. En esa perspectiva, la frontera no puede ser vista como una barrera que divide a los diferentes, sino como un lugar de presencia del otro-distinto donde pueden unirse y encontrarse. De allí que el concepto que utilizaremos, porque describe más claramente la realidad, es de *región transfronteriza*, en tanto sólo puede entenderse en su lógica relacional y vinculante, porque es allí donde se entiende su dinámica "trans"[12] y porque no se refiere sólo al llamado cordón fronterizo, sino a un espacio distante, discontinuo y disperso que lo supera y contiene gracias a los flujos económicos hoy prevalecientes.

La lógica relacional transfronteriza se define por la articulación de los bordes que se demarcan a través de una línea imaginaria que divide a dos o más Estados; pero –como característica central– está división "artificial" lleva a la paradoja de que las partes se encuentran como un todo, gracias a las dinámicas complementarias que tiene cada lado en relación al otro. Es decir, que *la frontera es un espacio continuo de articulación* entre los lados definidos por la presencia de cada Estado.

Es justamente en ese encuentro de realidades distintas y asimétricas que se desarrolla un conjunto de fenómenos sociales, económicos y políticos que tienden a configurar violencias e ilegalidades particulares, distintas a las otras que se producen en otros escenarios y que tienen otras lógicas: por ejemplo, la *violencia urbana* que nace de la concentración espacial de las heterogeneidades sociales propias de la ciudad (Carrión, Fernando, 2008); la *violencia común* en el sentido que se produce en un "lugar común" (espacio público), que es generalizada o predatoria y que erosiona el sentido de ciudadanía (derechos y deberes); la *violencia de género* que se desarrollo por las asimetrías de poder en la relación de los sexos; la *violencia de los estadios* que tiene que ver con las expresiones de disputa de los universos simbólicos vinculados con la práctica del fútbol; y la *violencia juvenil* proveniente de las relaciones entre las diferencias existentes entre los grupos etarios, entre otras.

11 "Una frontera no es una barrera, sino un paso, ya que señala, al mismo tiempo, la presencia del otro y la posibilidad de reunirse con él". (Augé, 2007: 21)

12 Según el Diccionario de la RAE *trans* significa: "al otro lado", "a través de".

En ese contexto de pluralidad de las violencias existe una típicamente fronteriza, que nace de las ventajas comparativas de una complementariedad asimétrica que se expresa bajo tres formas: primero, los parámetros de lo que allá es legal acá puede ser ilegal o viceversa; segundo, en cuanto existen dos economías que se rigen de manera diferente, por ejemplo, en política monetaria[13]; y tercero, las políticas de seguridad en un lado de la frontera son más severas que en el otro[14]. En otras palabras, la violencia fronteriza nace y saca provecho de las asimetrías, y de las inequidades binacionales e internacionales, al exacerbar e integrar las diferencias, porque allí reside su condición de existencia para beneficiarse de las mismas.

En definitiva, la violencia es plural y no viene de causas genéricas y mucho menos de una superabundancia causal (etiología). La violencia no se origina en factores ni atributos, sino en relaciones sociales históricamente determinadas. Por eso, la violencia es relacional, histórica y plural, inscrita en un Estado en particular. ¿Qué quiere decir esta afirmación?

Hay que partir señalando que la violencia es una expresión singular de ciertas relaciones sociales de conflicto, que cambian según los contextos en los que se inscriben y que no hay una sino varias violencias. En ese sentido, cuando se estudia la violencia *en la frontera*, hay que hacer la distinción con la violencia *de la frontera*, porque hay algunos elementos que son claves iniciales para comprenderla como violencia específica:

El primero: así como hay una violencia política o étnica que tienen lugar, la primera en las asimetrías de poder y la segunda, en el conflicto que plantean las relaciones entre pueblos y nacionalidades indígenas, también puede existir, como de hecho así ocurre, una *violencia fronteriza,*[15] que es distinta a las otras por las características y las dinámicas únicas que

13 La modificación de la paridad monetaria en un país produce un encarecimiento o abaratamiento de las exportaciones o importaciones de un país en relación al otro, produciendo el contrabando o el comercio ilícito.

14 El delito de secuestro en Colombia se persigue con instrumentos legales, policiales y penales bastante inflexibles, mientras en Ecuador se empieza a trabajar en el tema debido a su reciente incidencia. Por eso, en el Ecuador se ha constituido en un espacio proclive a este delito ante la existencia de políticas benignas, al menos comparativamente con respecto a Colombia.

15 Como ejemplos de violencias particulares se podrían señalar, entre otras: la urbana, la religiosa y la infantil, entre otras múltiples. La violencia fronteriza en estricto sentido debería llamarse transfronteriza, porque allí reside su dinámica y lógica.

tiene, surgidas de la complementariedad de una realidad dual –asimétrica y diversa– proveniente del cruce de una línea imaginaria que define la existencia de Estados nacionales distintos aunque complementarios.

El segundo: que esta violencia particular debe entenderse a partir de una lógica *transfronteriza* (relacional), que tiene enlaces que van más allá del ámbito territorial llamado cordón fronterizo, propio de uno de los lados de la línea divisoria. También *histórica,* porque se caracteriza por los cambios coyunturales y estructurales que se generan en las violencias, vinculados a las condiciones de cada uno de los Estados colindantes, produciendo las asimetrías políticas, económicas o legales del uno con respecto del otro. Las violencias cambian históricamente, pero también se incrementan o disminuyen. La violencia que había hace una década era distinta a la que existe en la actualidad. Y adicionalmente a la dinámica *estatal* que define legalmente cuales violencias adquieren la condición de delito y, por lo tanto, las que deben perseguirse por medio de políticas de seguridad (por ejemplo, las penas).

En otras palabras, que las violencias y más específicamente los delitos provienen de su relación con un Estado en particular y, por lo tanto, también la seguridad ciudadana; porque lo uno (la violencia) y otro (la seguridad) tienen una relación dialéctica con determinaciones reciprocas. Este doble fenómeno, por un lado, la definición del delito (violencia) y la relación entre delito y pena (seguridad) se perciben de manera evidente en la violencia fronteriza, por las relaciones que existen. Es que la violencia que se produce en una región transfronteriza debe ser entendida también desde su reverso: la seguridad y la protección[16]; porque lo que para un lado puede ser delito para el otro lado de la frontera quizás no; lo cual produce dos conclusiones interesantes: que la violencia (delito) y seguridad (pena) son relativas al Estado que las define y que no hay una secuencia lineal entre delito y pena, porque lo que en unos países puede ser seguridad en otros puede inducir a la violencia. Es decir, la seguridad ciudadana es relativa porque puede ubicarse antes de la violencia y no porque sea preventiva sino porque puede convertirse en un elemento productor de

16 "Las protecciones civiles garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco de **un** Estado de derecho" (Castels, 2004: 11).

ella. Una política de seguridad ciudadana de un país puede producir hechos de violencia en el otro; lo cual lleva a concebir la seguridad ciudadana como una definición relativa; tal cual son las violencias[17].

Esta distinción es sumamente importante porque, por ejemplo, en los esquemas de cooperación internacional se cuelan políticas de seguridad nacional de los países donantes como si fueran de seguridad ciudadana en los países receptores y también existen políticas de seguridad amparadas en las guerras preventivas de Bush (Iraq) o en las guerras necesarias de Obama (Afganistan).

Pero también hay políticas, principalmente económicas, que se amparan en la extraterritorialidad del dinero, para el lavado o el delito de cuello blanco (paraísos financieros). Nos referimos concretamente a la figura económica del *offshore*, que no es otra cosa que las actividades de ciertas firmas privadas que deciden instalarse en determinados países que ofrecen mejores condiciones de competitividad en cuanto costos en mano de obra (maquilas), bajas conquistas laborales (flexibilidad laboral), nula regulación estatal (desregulación), beneficios fiscales (impuestos), entre otros apoyos para las empresas y las personas, que en estos lugares son lícitos y en otros territorios ilegales.

De allí la importancia de introducir el debate de la relación interno/externo en los temas de la definición de las violencias como de la seguridad ciudadana; más aún si la definición de una violencia como delito se la hace en el marco de un Estado específico mediante un pacto social. Lo mismo respecto de la seguridad ciudadana, que es la expresión de los derechos ciudadanos que un Estado define para garantizar su protección; es decir, del derecho que tiene la ciudadanía para el ejercicio de las libertades públicas, colectivas e individuales[18]. Si hay dos Estados que se encuentra en una frontera y cada uno de ellos genera garantías distintas ¿qué es lo que ocurre? Pues que un delito en un lado de la frontera puede que no

17 Por ejemplo, el Plan de Seguridad Democrática impulsado por el presidente colombiano Alvaro Uribe contempla la "extraterritorialidad" de sus accio nes.

18 "El concepto de seguridad ciudadana abre el dominio jurídico a una realidad social más amplia, que es la ¨la convivencia segura¨; el alcance de la seguridad ciudadana sería dar seguridad a los ciudadanos en el ejercicio público (marcado por la Ley) y privados de los derechos y deberes previstos en el orden constitucional" (Delgado y Guardia, 1994: 20).

lo sea en el otro lado. Desde esta asimetría justamente se construye la violencia fronteriza gracias a que los violentos sacan provecho de la diferencia (integración) y los agentes del orden tienen limitaciones para ejercer sus políticas de control.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que las asimetrías no son otra cosa que las expresiones de las diferencias existentes entre los Estados, donde uno es más fuerte que el otro; pudiendo suceder, como de hecho así ocurre, la imposición del primero sobre el segundo a través de distintas formas de persecución de los delitos en los territorios que le son ajenos (políticas de seguridad), sea porque allí no se los define como tales, no son tan importantes o no se los combate. De allí, la necesidad y la importancia de entender la lógica que encarna la reivindicación de la *soberanía del delito* (Carrión, 2009), de tal manera que se persigan las violencias de mayor connotación social y no aquellas demandadas desde el exterior.

En este contexto, ¿qué significa seguridad ciudadana? No hay que olvidar que este concepto hace referencias a los derechos de la ciudadanía frente a un Estado que opera como garante. Si lo que en un lado es ilegal y en el otro no, ¿cómo opera el tema penal? Por lo pronto se puede afirmar que violencia es distinta a ilegalidad, siendo esta segunda resultado de un pacto social en el marco de un Estado de derecho particular, que la regula y, por lo tanto, la persona que ha incurrido en delito está sujeta al castigo penal. Estas interrogantes deben llevar a comprender y a discutir la relación violencia y seguridad ciudadana en relación con el Estado.

La violencia fronteriza como caso.

Si una frontera se define a partir de la relación con dos o más Estados, ¿Qué ocurre con otras fronteras donde están presentes otros tantos Estados? ¿Una frontera es igual a otra? Hay que partir señalando que si bien cada frontera tiene particularidades propias, también es cierto que todas las fronteras tienen características que son comunes, las cuales le otorgan la condición y cualidad de existencia. Esto hace que cada frontera sea a la vez un caso especial, expresión del universo, y también una síntesis de las lógicas generales en las cuales se asientan.

¿La violencia fronteriza es igual en todas las fronteras? No, porque nacen de las relaciones entre Estados distintos y porque tienen dinámicas cambiantes, aunque no se puede negar que existen constantes generales en todas ellas. Así, por ejemplo, la existencia de asimetrías generan complementariedades que producen ventajas comparativas para el crimen (que integran) y desventajas para las políticas de seguridad (que separan), entre otras.

Como la *violencia fronteriza* tiene una lógica particular (es una violencia específica) y general (a todas las fronteras) podemos encontrar que el estudio de una frontera puede aportar no sólo al conocimiento de las violencias fronterizas sino también a todas las violencias; como también puede contribuir su anverso: la seguridad en sus distintas formas: nacional, pública y ciudadana.

Si miramos el Cuadro 1, sobre Tasas de Homicidios en las fronteras Latinoamericanas, se puede observar algunas cuestiones interesantes y ciertas constantes globales a las regiones fronterizas de América Latina. Por ejemplo y en primerísimo lugar, que las tres fronteras más violentas de la región son, en el siguiente orden: la de México con Estados Unidos con 74, la de Colombia con Venezuela con 68 y la de Honduras con Guatemala con 65 homicidios.

También se debe remarcar que los promedios nacionales de las tasas de homicidios son, en muchos casos, más bajos que los de las fronteras de sus países. Así, por ejemplo, México tuvo en el año 2008 una tasa nacional promedio de 26 homicidios por cien mil habitantes, pero en su frontera con Estados Unidos llegó a la escalofriante cifra de 74 y con Belice a 48 homicidios.

Cuadro 1: Tasas de homicidio en las fronteras latinoamericanas

País	Tasa de homicidios a nivel nacional		Fronteras	Promedio tasas de homicidios en fronteras
	Año	Tasa		
México (1)	2008	26	México-Estados Unidos	74
			México-Guatemala	23
			México-Bélice	48
Honduras (2)	2008	58	Honduras-Nicaragua	25
			Honduras-Guatemala	65
			Honduras-El Salvador	30
Venezuela (3)	2008	52	Venezuela-Colombia	34
			Venezuela-Brasil	40
			Venezuela-Guyana	24
Colombia (4)	2008	34	Colombia-Venezuela	68
			Colombia-Panamá	32
			Colombia-Ecuador	25
			Colombia-Brasil	51
			Colombia-Perú	22
Ecuador (5)	2008	19	Ecuador-Colombia	35
			Ecuador-Perú	9
Argentina (6)	2007	15	Argentina-Chile	15
			Argentina-Bolivia	15
			Argentina-Paraguay	18
			Argentina-Brasil	18
			Argentina-Uruguay	19
Chile (7)	2007	8	Chile-Perú	6
			Chile-Argentina	8
			Chile-Bolivia	7

Fuentes:
(1) Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO http://www.consejociudadanodf.org.mx/documentos.phpy Consejo Ciudadano para la Seguridad http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.aspPública CCSP México
(2) Policía Preventiva/Observatorio de la Violencia https://www.unah.edu.hn/uploaded/content/category/926831121.pdf
(3) Centro para la Paz UCV. Centro de Estudios Sociales Derechos Humanos, Democracia e Inclusión (CES) CIFRAS DE CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA EN VENEZUELA 2008 parcial 2009
(4) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses http://www.medicinalegal.gov.co/index.-php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=60
(5) Espín, Johanna, Investigadora Programa Estudios de la Ciudad FLACSO-Ecuador.
Datos obtenidos de la Policía Judicial.
(6) Dirección Nacional de Política Criminal - Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH. http://www2.jus.-gov.ar/politicacriminal/Formosa2007_homi.pdf
(7) Elaboración: Fundación Paz Ciudadana. Datos obtenidos del Ministerio Público. Anuario de Estadísticas Criminales 2008 http://www.pazciudadana.cl/publs.php?show=CAT&idCat=12
Elaboración: Diana Mejía M. Programa Estudios de la Ciudad FLACSO-Ecuador.

En el extremo sur del continente tenemos a Argentina con un promedio de 14 homicidios a nivel nacional. Este país tiene en sus cinco fronteras binacionales tasas de homicidios superiores al promedio del país; siendo la frontera con Uruguay la que más llama la atención por ser la más alta de todas (19) y porque le da la cara a un país con promedios históricos muy por debajo del promedio de la región. Frente a Chile y Bolivia tienen la misma tasa de 15 homicidios.

Es necesario resaltar que el promedio nacional de las tasas de homicidios de las fronteras colombianas está por encima del promedio general de América Latina[19], con excepción de la frontera con Perú, que también está por debajo del promedio nacional de Colombia. Las tasas de las fronteras con Venezuela y con Brasil son extremadamente altas, sólo comparables con las tasas de homicidios de la frontera de México con los Estados Unidos, que es la más alta de toda la región (74). Mientras las tasas de homicidios con Ecuador y Perú son más bajas respecto al promedio de América Latina y al promedio nacional colombiano.

Sin embargo, si se observa la misma información pero desde el "otro lado" del límite fronterizo, la situación es distinta: Venezuela tiene una tasa de 34 homicidios por cien mil habitantes que viene a ser la mitad de la tasa que ocurre al lado colombiano de la frontera. Y en el caso de la frontera del lado ecuatoriano la tasa es de 34, que representa el doble del promedio de la tasa nacional de Ecuador y 10 puntos más alta que la del lado colombiano.

No hay ninguna frontera que tenga en los dos lados una tasa igual o parecida, siempre hay un lado que tiene una tasa mayor a la que existe en el otro. De aquí, se puede plantear una constante general típica de la violencia fronteriza: la complementariedad de las fronteras hace que el lado menos "desarrollado" sea el más violento por las asimetrías existentes.

Las fronteras de Colombia con Venezuela (68), Panamá (32), Brasil (51), Ecuador (25) y Perú (22) son altamente conflictivas y heterogéneas; así como también son los límites correspondientes a todos los países centroamericanos.

19 "En 1980, el promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes era de 12.5 al año. En 2006 fue de 25.1, lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo" (Kliksberg, 2008: 5).

Si nos atenemos a estos datos de homicidios, se pueden extraer algunas conclusiones interesantes: las violencias se están desplazando hacia las regiones fronterizas, al extremo de que en la actualidad los promedios de las tasas de homicidios en estos lugares son en algunos casos más altas que los promedios nacionales. En este contexto las fronteras más violentas del continente son las de México con Estados Unidos, de Honduras con Guatemala y de Colombia con Venezuela.

La frontera México-Estados Unidos tiene algunas particularidades que le dotan de especificidad y generalidad, lo cual permite encontrar explicaciones al conjunto de estos fenómenos. Por ejemplo, existe una tremenda asimetría económica, cultural, social, legal y política entre los dos países. Adicionalmente, es factible aseverar que no se trata de una frontera binacional sino de una multinacional, en términos de que es el límite simultáneo de Latinoamérica y de México con los Estados Unidos. Allí confluyen fronteras provenientes de distintos Estados, de sociedades étnicamente diferenciadas, de heterogeneidades económicas e inequidades jurídicas. Se trata de la frontera de mayor tráfico vehicular en el mundo, del lugar por donde penetra el 90 por ciento de la cocaína que se consume en Estados Unidos. Se trata de una frontera con una dimensión territorial muy grande y una pluralidad de especificidades que la hacen ser muy particular; al extremo que se podría decir que es una frontera múltiple.

La otra frontera que tiene importancia en el contexto regional, en términos cualitativos y cuantitativos, es la ecuatoriana con Colombia. Se trata de una de las fronteras más complejas e interesantes en América Latina, porque a las determinaciones generales del tema fronterizo –provenientes del contexto histórico de la globalización y de sus cualidades estructurales– se suman las particularidades del conflicto colombiano y las políticas aplicadas en su relación con los países circunvecinos, lo cual incrementa las asimetrías y genera diferencias respecto a las lógicas delictivas tradicionales.

El conflicto secular que vive éste país ha intentado ser procesado mediante una explícita política de seguridad contrainsurgente enmarcada, primero, en el Plan Colombia (Pastrana)[20], luego en la propuesta de Se-

20 Presidencia de la República de Colombia (2000). *Plan Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

guridad Democrática (Uribe)[21] y finalmente en el Plan Patriota (Uribe)[22], que buscan erradicar el tráfico de drogas y resolver el conflicto armado, cada uno bajo distintos énfasis. Estas políticas han terminado por reconfigurar todas las fronteras colombianas, mediante las fumigaciones, la persecución de actores, la guerra y la desarticulación institucional.

En estas políticas se pueden observar, entre otras, tres consecuencias en la frontera ecuatoriana con Colombia: primero, un "desborde" del conflicto a través de los desplazados, la utilización de los territorios nacionales como santuarios (abastecimiento) para los grupos irregulares y la internacionalización del delito común; segundo, el interés colombiano para que el Ecuador tenga un rol más activo en sus políticas de seguridad; y tercero, la modificación del marco legal ha conducido a que los delitos sean tipificados de manera diferente (terrorismo o narcotráfico) en un país respecto del otro colindante; y, tercero, a que se aplique la "extraterritorialidad" como propuesta de política pública de parte de Colombia[23].

Mientras ello ocurre al "otro lado", desde la óptica ecuatoriana el manejo es totalmente distinto: hay la recepción humanitaria a los desplazados, que implica un gasto público adicional, conflictos con la población nacional por "priorizar" a los extranjeros, y la infiltración de persona "ilegales" (Actores del conflicto, delincuentes). Por eso, en Ecuador se exigen ciertas compensaciones colombianas e internacionales así como "filtros" para garantizar la condición de refugio (pasado judicial). También, el Ecuador se niega a involucrarse en un conflicto que le es ajeno, exigiendo a Colombia un mayor control de su frontera y un respeto por esta decisión soberana.

Así, el tema del conflicto colombiano pasa a ser parte de la problemática transfronteriza, en tanto las fuerzas regulares como irregulares de Colombia utilizan el territorio fronterizo a su favor, con lo cual la neutralidad ecuatoriana se hace compleja. La función de la lógica fronteriza hace imposible mantener la condición neutral, porque Ecuador tiene una óptica económica, política y jurídica distinta a la de Colombia y es ahí justamente donde recae la asimetría que construye la lógica de la complementariedad; si ello no existiera, es decir, si hubiera unidad e integración normativa, económica y política, la frontera se diluiría.

21 Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

22 Presidencia de la República de Colombia (2004). *Plan Patriota.* Bogotá.

23 Esta situación de la frontera del Ecuador con Colombia no es distinta a la que se vive en las otras fronteras de los países colindantes con Colombia.

Sin embargo, una situación como la descrita –de asimetría jurídica, económica y política– produce una masa gravitatoria de atracción hacia la frontera colombo-ecuatoriana que se expresa en una economía altamente dinámica, en un incremento de los flujos migratorios de la población y, no se diga, de los tipos de violencias. Conforme se desplieguen más diferencias entre los Estados, mayores serán las oportunidades para que exista una vida con alto riesgo y con alto beneficio económico legal, paralegal e ilegal. Por eso, las realidades heterogéneas que se encuentran no se pueden entender desde la unilateralidad, como si cada uno de los lados fuera la totalidad. De allí que actuar aisladamente con políticas, por ejemplo, de seguridad nacional que tienden a la construcción de barreras virtuales (aranceles, salvaguardias) o físicas (muros) de aislamiento, no son buenas y, por el contrario, tienden a crear mayores oportunidades para la integración ilegal a la par de producir escudos de fragmentación de lo legal.

Por eso, las violencias construyen la "unidad de hecho" en la frontera y permiten contar con un territorio unificado para el crimen, gracias a la integración complementaria de los Estados nacionales, mientras las políticas públicas de seguridad construyen lo contrario (separación), con lo cual se enclaustran en sí mismas, beneficiando a las violencias. En otras palabras, las dinámicas de las violencias nacen de las mismas dificultades que los propios Estados construyen (¿seguridad?), para supuestamente eliminarlas. Esta lógica se fundamenta en el hecho de que los bordes terminan siendo una ventaja comparativa para el crimen y un freno para la actuación represiva y legal de los Estados.

Esta realidad de la frontera se potencia en la actualidad, porque se desarrolla una economía muy particular, debido a su conversión en un puerto o nodo de articulación transfronteriza, que saca provecho de las oportunidades que vienen de las complementariedades asimétricas. Como resultado, se vive un auge y crecimiento económico que es capaz de atraer a una importante población, por migración de distinto tipo, y, por la lógica particular de esta economía, estimular la presencia creciente de inéditas formas de violencia.

Por eso partimos de la necesidad de construir otras políticas para esta otra realidad que emerge de la globalización y que debe ser aquella que venga de la necesidad de conocer, primero, las economías fronterizas, y segundo, las violencias fronterizas. Por eso, el estudio de una frontera emblemática como es la frontera ecuatoriana con Colombia, trae muchos elementos de juicio para actuar en ella como en otras fronteras y otras tantas violencias.

En el límite de la vida en la frontera norte.

En la frontera norte ecuatoriana se ha instalado con fuerza una paradoja que la usaremos metodológicamente como hipótesis central del trabajo: existe un auge de la economía de frontera que está produciendo un desarrollo del cordón fronterizo, sustentado en fuertes inequidades y un alto crecimiento de la violencia. Es decir que el alto riesgo existente en la vida cotidiana pasa a un segundo plano para la poblacional que es atraída por este boom económico y al primer plano para el incremento de las utilidades de las actividades económicas.

Interesa mostrar algunas de las características relevantes que hacen de la violencia fronteriza un tipo particular de violencia, partiendo del hecho de que existe una diferencia significativa entre lo que se vive en la frontera de un lado y la del otro, y lo que se percibe desde las capitales.

Este hecho está sustentado en los cambios que se viven en la frontera (funcionalidad, asimetrías), producto de las transformaciones en los polos de la ecuación (Ecuador y Colombia), que se expresan –a su vez– en las mutaciones del sistema de la violencia fronteriza en el tiempo y en el espacio; es decir, en los cambios del ayer con el hoy, y del allá con el acá.

El escenario de la violencia.

La violencia fronteriza tiene un escenario específico de expresión, que tiene que ver con los cambios en dos variables fundamentales: el tiempo y el espacio. Para ello se debe empezar señalando que la frontera ecuatoriana no fue siempre una frontera violenta y que sólo en estas últimas dos décadas el fenómeno tiende a acrecentarse.

La violencia fronteriza se hace visible, por magnitud e importancia, recién en la década de los años noventa cuando ocurren dos hechos importantes: a fines de los años ochenta del siglo pasado se firman los acuerdos de Paz con el Perú[24], cerrándose el ancestral diferendo fronterizo y, por lo tanto, perdiendo relevancia en las agendas públicas y políticas de seguridad nacional y, por otro lado, en Colombia el conflicto interno se agudiza notablemente al extremo de que la mirada ecuatoriana cambia radicalmente de rumbo: del sur hacia el norte.

Si se mira el Cuadro 2, sobre la Tasa de defunción por provincias, se puede observar que la tasa de homicidios en las provincias de frontera creció de 18.9 homicidios por cien mil habitantes en el año 1990 a 36.1 en el año 2008; mientras que Ecuador lo hizo de 10.3 a 18 en el mismo período. Esto significa que el crecimiento de la tasa de homicidios en las provincias de frontera fue de 70.7 por ciento, mientras el Ecuador fue de 47.6 por ciento. Estos datos nos muestran que la violencia fronteriza creció significativamente con el paso del tiempo y que también lo hizo comparativamente en mayor proporción al aumento del conjunto del país (23.1 por ciento más que el país). En otras palabras, el mayor ritmo de crecimiento de la violencia en la frontera respecto del país hizo que la misma tienda a concentrarse en este lugar.

En 1990, la provincia de Los Ríos era la que tenía la tasa de homicidios más alta del país, siguiéndole en segundo lugar Esmeraldas, en tercer puesto Sucumbíos y Carchi en el noveno. Para el 2008, esta situación se altera en el sentido de que primera está Esmeraldas, segunda Sucumbíos, tercera los Ríos y novena el Carchi. Si ello ocurre en términos relativos, también se debe resaltar lo que sucede en términos absolutos: llama la atención que en el año 2008 el número de homicidios de la provincia de Pichincha –cuya capital es Quito– sea inferior a los de la provincia de Esmeraldas, teniendo en cuenta que la primera provincia tiene mucho más población que la segunda.

24 A partir de este momento se instrumentan políticas de integración, entre los cuales se pueden señalar algunos elementos interesantes como el relanzamiento del Proyecto Puyango-Tumbes, que pretende construir una cuenca hidrográfica de explotación binacional, la constitución del Consejo Binacional Ecuador-Perú, los acuerdos inter universitarios, entre varios existentes.

También es interesante el caso de la provincia del Carchi y, sobre todo, su capital provincial, Tulcán, que tienen un comportamiento muy distinto a lo que ocurre en el resto de las provincias fronterizas. Lo primero y más llamativo tiene que ver con las muertes por causas externas: la tasa de homicidios de la provincia del Carchi ha estado siempre por debajo del promedio nacional y ha tenido un incremento de 2 homicidios por cien mil habitantes en estos 23 años, mientras Esmeraldas y Sucumbíos prácticamente la han duplicado.

Por otro lado, la tasa de homicidios de la ciudad de Tulcán –capital de la provincia del Carchi– se mantiene prácticamente estable desde el 2005 con una tasa de 4.2 por cien mil habitantes; esto es, catorce veces menos que el promedio de la provincia de Esmeraldas, diez veces menos que Sucumbíos, cuatro veces menos que el promedio nacional, y tres veces menos que Quito. Sin embargo, y en contrapartida, los suicidios llegan al doble y, sobre todo, los accidentes de tránsito, que aún son un tanto más altos. La mayoría de los fallecimientos por accidentes de tránsito se producen por atropellamiento, es decir, fuera de los vehículos. En el Carchi, los delitos contra la propiedad son los de mayor ocurrencia y los de mayor connotación social. Generalmente, se cometen en el espacio público, siendo los de mayor valor el robo de vehículos, que después son internados a Colombia para su comercialización. Este tipo de delito masivo y su lógica espacial, cronológica y de valor imprimen una percepción de inseguridad en la población bastante mayor de la que en realidad existe.

De estos datos se pueden extraer algunas conclusiones interesantes: reafirmar el principio de la heterogeneidad de la violencia en la frontera ecuatoriana con Colombia (en lo cualitativo y cuantitativo) que se expresa, por un lado, en el hecho de que en Carchi existen instituciones sólidas, representativas y legítimas comparativamente con el resto de la región fronteriza; y, por otro lado, que es el único segmento del territorio donde existe una sociedad civil con redes sociales importantes de un lado y de otro de la frontera, lo que le convierte en una región unificada con dinámicas complementarias. Dos grandes lecciones para la seguridad ciudadana: fortalecer las instituciones y la democracia, así como generar sociedades más integradas.

Pero también estos datos señalan –en la relación al tiempo y al espacio– que hubo un importante incremento de la violencia y, adicionalmen-

Gráfico N. 2: Tasas de homicidios según provincias de Ecuador (1990, 1995, 2000, 2005 y 2008)

	1990			1995			2000			2005			2008		
No.	Provincia	Tasa	Cifras totales	No.	Provincia	Tasa	Cifras totales	No.	Provincia	Tasa	Cifras totales	No.	Provincia	Tasa	Cifras totales	No.	Provincia	Tasa	Cifras totales
1	Los Ríos	24,4	135	1	**Esmeraldas**	**30,4**	**113**	1	**Esmeraldas**	**38,0**	**158**	1	**Esmeraldas**	**50,8**	**215**	1	**Esmeraldas**	**56,0**	**250**
2	**Esmeraldas**	**23,8**	**78**	2	Los Ríos	30,2	134	2	**Sucumbíos**	**34,5**	**50**	2	Los Ríos	34,5	247	2	**Sucumbíos**	**40,3**	**68**
3	**Sucumbíos**	**23,3**	**21**	3	**Sucumbíos**	**17,9**	**21**	3	Los Ríos	32,1	213	3	**Sucumbíos**	**33,4**	**51**	3	Los Ríos	36,4	275
4	El Oro	13,8	61	4	Guayas	17,3	529	4	Guayas	20, 2	692	4	El Oro	23,1	135	4	El Oro	26,3	163
5	Guayas	13,5	363	5	Manabí	15,1	177	5	Bolívar	19,6	36	5	Guayas	22, 3	788	5	Manabí	23,3	310
6	Pastaza	13	6	6	**Ecuador**	**13,4**	**1531**	6	**Ecuador**	**16,5**	**2086**	6	Orellana	22,3	23	6	Guayas	20,3	744
7	Bolívar	11,4	19	7	Bolívar	13,1	23	7	Pichincha	16,1	397	7	**Ecuador**	**18,2**	**2409**	7	Orellana	20,1	23
8	**Ecuador**	**10,3**	**1060**	8	Pichincha	12,8	280	8	Manabí	13,4	170	8	Pichincha	14,3	373	8	**Ecuador**	**18,0**	**2479**
9	**Carchi**	**9,6**	**14**	9	**Carchi**	**12,8**	**20**	9	Imbabura	13,0	43	9	Bolívar	12,9	23	9	**Carchi**	**11,9**	**20**
10	Manabí	9,2	99	10	Napo	12,4	17	10	El Oro	12,3	69	10	Imbabura	10,8	41	10	Bolívar	11,0	20
11	Cotopaxi	7,9	23	11	El Oro	9,2	46	11	Cotopaxi	11,5	35	11	Cotopaxi	10,4	40	11	Pichincha	9,1	247
12	Cañar	7,2	14	12	Imbabura	8,1	25	12	Pastaza	11,3	7	12	Manabí	9,1	117	12	Morona S.	9,0	12
13	Pichincha	6,7	126	13	Pastaza	7,4	4	13	**Carchi**	**10,2**	17	13	Tungurahua	7,9	38	13	Imbabura	7,9	32
14	Imbabura	6,3	18	14	Cotopaxi	6,7	20	14	Morona S.	8,4	12	14	**Carchi**	**6,1**	**10**	14	Cañar	6,6	15
15	Morona	5,7	6	15	Tungurahua	4,6	19	15	Tungurahua	8,3	37	15	Cañar	5,9	13	15	Loja	6,6	29
16	Zamora	5,5	4	16	Cañar	4,4	9	16	Cañar	8,3	18	16	Azuay	5,5	36	16	Tungurahua	6,3	32
17	Loja	5,3	21	17	Azuay	4,2	24	17	Azuay	7,8	49	17	Loja	5,1	22	17	Napo	6,1	6
18	Napo	5,2	6	18	Chimborazo	2,7	11	18	Chimborazo	6,5	28	18	Pastaza	5,6	4	18	Zamora Ch.	5,8	5
19	AZUAY	4,7	25	19	LOJA	2,5	10	19	LOJA	5,1	22	19	Morona S.	5,5	7	19	Azuay	4,6	32

Fuente: INEC, Ecuador: Proyecciones de Población por Provincias. Periodos 1990-2000 y 2001-2010.
Elaboración: Diana Mejía M., Programa Estudios de la Ciudad FLACSO-Ecuador.

te, un tránsito y movilidad espacial de la misma en el país. Para que la violencia llegue con fuerza a la frontera norte se produjo un viraje en lo que se podría denominar un itinerario territorial: la violencia fue de la sierra a la costa gracias al modelo de agroexportación (se regionalizó), del campo se trasladó a la ciudad debido a la concentración de la economía y la política (se urbanizó), y, ahora, del sur hacia el norte (se acercó a las fronteras) con el auge de la economía de frontera gracias al cambio de funcionalidad que experimenta.

Pero también se debe tener en cuenta que los grados de violencia fueron mayores y que aparecieron nuevos delitos y nuevas formas de violencia; lo que, a su vez, produjo la emergencia de nuevos actores vinculados al crimen como, por ejemplo, el paso del contrabandista a traficante y el aparecimiento de otros (mulas, sicarios).

Por otro lado, la violencia fronteriza tiene una geografía explícita que se expresa en el hecho de que es distinta a las violencias del resto del país, diferente a las otras fronteras y también a las que existen en su interior, porque las violencias se caracterizan por su pluralidad y porque en cada hecho delictivo hay un *sistema de ilegalidades*. En otras palabras, el cometimiento de un hecho delictivo conlleva la realización de delitos anteriores, simultáneos y posteriores al delito principal, porque nunca un delito es un solo delito; se trata de un sistema.

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

De allí, se debe confirmar que la violencia no solo es plural (heterogénea), sino también múltiple (sistémica). Por eso, la violencia fronteriza es distinta en magnitud a la del país (la tasa de homicidios es mayor en la frontera que en el resto del país) y además diferente en términos cualitativos (la violencia fronteriza es distinta a la de género). Por eso, la idea y concepción de que las violencias están articuladas bajo un *sistema particular de violencias o delitos* es muy importante –por la complementariedad y las sinergias que tienen entre ellos– para entender el fenómeno y, adicionalmente, para actuar con políticas de seguridad. Se trata de desarticular el sistema y no sólo uno de los delitos, por más importante que sea, porque sino la *cadena de violencia* se reconstituye inmediatamente.

Es más, en el caso del estudio de la frontera de Ecuador con Colombia, se puede afirmar que la violencia fronteriza es heterogénea, porque el cordón fronterizo ecuatoriano y la articulación con Colombia son altamente desiguales, lo cual produce cadenas de violencias o sistemas delictivos distintos y diferentes, aunque en el conjunto tengan una lógica y dinámica común transfronteriza.

Las tres provincias fronterizas se caracterizan por tener tres geografías, densidades demografías, migraciones, empleos y pobrezas distintas; así como una precaria comunicación y vínculos entre las tres provincias, al extremo de que se puede afirmar que es menor la relación entre ellas y mayor la que existe entre sus pares del otro lado de la frontera. En otras palabras, hay más relaciones norte-sur que este-oeste, lo cual fortalece la lógica de una región transfronteriza.

La dinámica de la frontera no es igual a lo largo del cordón fronterizo porque está construida sobre la base de la articulación complementaria de las diferencias nacidas en la relación binacional. Es una *realidad heterogénea*, que contiene cuatro espacios con especificidades propias, que producen sistemas de violencias fronterizas diferentes:

- En Sucumbíos, provincia amazónica, hay una confluencia de las fuerzas irregulares venidas del conflicto interno colombiano (narcos, paras, guerrilla) con un mercado interno que se sustenta en las actividades ilícitas. Es la provincia con más baja densidad institucional y poblacional de la frontera del lado ecuatoriano, por ser la más nueva y por ser recep-

tora demográfica bajo distintas modalidades: colonización, refugio y atracción migratoria.

- En el Carchi, provincia de la serranía, existe la mayor densidad institucional de todo el cordón fronterizo y la mayor concentración poblacional en una ciudad (Tulcán), lo cual le asigna la condición de frontera viva. El tema delictivo central pasa por la existencia de un comercio ilegal (corrupción, extorsión, contrabando) que se funde en las condiciones económicas asimétricas de cada lado.
- En Esmeraldas, provincia costeña, existe una población mayoritaria de origen afrodescendiente. Es una frontera porosa donde el narcotráfico ha producido una zona de paso que requiere de actores que desbrocen el camino (sicarios, mercado ilegal) así como también problemas típicamente interétnicos. Debido al gran incremento de palmicultoras y tala de madera, actualmente hay muchos conflictos ambientales. Por otro lado, esta zona es la más problemática de la frontera de Ecuador e, incluso, de las fronteras de América Latina (excepto por la frontera entre Estados Unidos y México).
- En el Océano Pacífico se ha conformado una cuarta región que actúa como un espacio delictivo para el tránsito de la migración irregular y de narcóticos hacia los países consumidores.

En suma, lo que se tiene es una triple diferenciación: la tasa de homicidios de la frontera es el doble del promedio nacional; la violencia de Sucumbíos es distinta a la del Carchi y ésta es diferente a Esmeraldas, porque el cordón fronterizo ecuatoriano no puede ser considerado como una región homogénea (tampoco el colombiano). Además se debe tener en cuenta que la *violencia fronteriza* no se expresa exclusivamente en los territorios limítrofes sino que tiene un radio de influencia que lo supera ampliamente. Ejemplo de esta afirmación puede ser la existencia en Quito de la llamada Calle Ipiales[25] o en Bogotá de los San Andresitos[26], que

25 Hace referencia a la Ciudad de Ipiales, que es la primera del lado fronterizo colombiano y que se representa como la puerta de entrada de las mercaderías que posteriormente se comercian en Quito, precisamente en la calle que lleva su nombre.

26 "Los San Andresitos comercian bienes finales importados y nacionales; su principal característica es la transgresión a la norma, bien sea por contrabando, subfacturación de importaciones,

muestran con sus nombres la influencia del ámbito territorial de una frontera. Pero quizás lo más sintomático tenga que ver con el narcotráfico, ámbito donde la frontera es simplemente el lugar de paso hacia los lugares principales de consumo en Europa y los Estados Unidos. Lo mismo ocurre con el tráfico de armas, donde la frontera es simplemente el lugar de articulación entre los ámbitos de producción (Estados Unidos, Brasil) con los de consumo (crimen organizado, guerrilla).

Economía de Frontera.

Una consideración fundamental para conocer la realidad de la frontera tiene que ver con la existencia de un tipo de economía en particular: la *economía de frontera o economía fronteriza.* Esta economía es altamente diversificada, se compone de mercados legales e ilegales, tiene una lógica invasiva que hace metástasis en los planos legales, económicos y políticos, desarrolla prácticas violentas y delictuales, y es encarada por actores (traficantes) transfronterizos que se mimetizan y cooptan las sociedades locales. El eje de la violencia fronteriza tiene que ver con el desarrollo de esta *economía de frontera,* que con la globalización se potencia notablemente y se configura gracias a una dinámica que sólo se puede encontrar en una región transfronteriza.

La economía de frontera es una especie de *economía de enclave* particular que, en el caso de la frontera ecuatoriana con Colombia, además actúa como "polo de desarrollo". Una "economía de enclave" caracterizada por la presencia de capitales externos a la región, que logran un control económico y político de la sociedad local y que transfieren las ganancias hacia el exterior. Se trata de una actividad económica encapsulada, pero con fuertes enlaces exógenos, que se desarrolla gracias a la existencia de un capital monopólico que se localiza en la frontera para imponerse sobre los grupos y estructuras institucionales locales. En el caso de la economía de frontera, los capitales carecen de una base en la esfera de la producción porque se asientan prioritariamente en la circulación o el comercio, esta-

evasión de impuestos o cambio de marquillas. El solo control de los San Andresitos, incluyendo los negocios lícitos e ilícitos, genera alrededor de 7.4 billones de pesos al año (2.500 millones de dólares al cambio de 2003)" (Garzón, 2008: 63).

bleciendo un sistema integrado de oferta y demanda que opera en espacios distantes, gracias a las ventajas que traen las asimetrías político-institucionales –propias de las fronteras– por encima de las razones propiamente económicas de los procesos de producción.

No se trata de la explotación de un producto o un servicio aislado sino de un complejo altamente diversificado de elementos legales e ilegales que encuentran en un espacio específico su razón de ser (frontera). Es una economía que tiene enlaces bastante abiertos (por lo diversificado) que superan los territorios transfronterizos y circunvecinos para tener una implicación global en muchos casos (ésta es la nueva función de la frontera convertida en puerto). No sólo que hay contrabando y tráfico que abastecen a los mercados formales e informales sino que también proveen mercaderías para el consumo de los actores del conflicto colombiano (armas, vituallas, precursores químicos) o para satisfacer las demandas de Quito (textiles, caramelos, café) o los Estados Unidos (narcóticos, armas).

La economía de frontera tiende a neutralizar y subsumir los aparatos institucionales a sus condiciones de actuación, con la finalidad de proceder de manera impune y contar con un refugio internacional que le permita expandirse (protección). De igual manera busca contar con los grupos locales para desarrollar las actividades económicas, tener escudos para moverse impunemente y alcanzar el control político de los aparatos estatales de la región.

La economía de frontera integra dos o más economías que funcionan de manera distinta pero que se unen para ser funcionales la una con la otra, gracias a una situación de articulación complementaria. Lo que es legal acá es ilegal allá, algo que existe acá no existe allá, una cosa que tiene precios mayores acá de los que hay allá (por productividad, paridad monetaria o aranceles). Por eso, los productos tienden a fluir de un lado hacia el otro de la frontera, a la manera de los vasos comunicantes. Este flujo mercantil genera ilegalidades por contrabando o por tráfico que expresan en diferencias situadas en el ámbito de aplicación de la Ley, según la jurisdicción nacional que se trate.

Por eso, este proceso produce una mutación importante en términos de los actores locales; se pasa del *contrabandista*, que en esencia es un especulador que traslada las mercaderías de una economía hacia otra aprovechando las ventajas comparativas que tiene una sobre la otra y, generalmente,

lo hace obviando el pago de aranceles[27]; al *traficante*, que es la figura social de un delincuente, que traslada hacia el otro lado de la frontera sujetos y objetos ilegales (personas[28], armas, órganos, droga) que están inscritos en circuitos de intercambio internacional.

Los dos casos se sustentan en complejas redes económicas de intercambio, pero en la actualidad es el traficante el que impone las normas del comercio fronterizo sobre el contrabandista, el cual tiene que subordinarse o perecer en manos de los grupos armados que se asocian para la protección de la economía ilegal de la frontera. Éste es el caso, en la frontera ecuatoriana con Colombia, con las FARC, AUC, los cárteles de la droga o grupos de sicarios que actúan bajo la lógica de una franquicia. La extorsión, el secuestro y el homicidio son las formas violentas que asume la protección de esta economía de frontera, frente al contrabandista que no se somete y frente a los representantes del orden público (policía aduanera, jueces). De allí, surge una nueva autoridad política que se mueve entre lo legal (erosión institucional para actuar con impunidad) e ilegal (el traficante impone su ley)[29]. Verdaderas corporaciones o Holdings de empresas o de redes de comercio ilícito que explotan circuitos y rutas que las controlan.

¿Existen economías paralelas en la frontera? Sin duda es una pregunta clave para entender el funcionamiento de la economía fronteriza. Estas definiciones dicotómicas poco ayudan a la comprensión del funcionamiento de la realidad de los mercados y de las economías, porque termina estigmatizando la que se produce en una frontera y, sobre todo, invisibilizando los lazos entre las economías de un lado con las del otro y entre las economías legales e ilegales, que son cada día más estrechas y que son separadas bajo una suerte de hipocresía económica que vela la realidad de la complementariedad existente entre ellas[30].

27 En cuanto a lo económico: las políticas monetarias, la inflación, los patrones de consumo, los aranceles, los estímulos, los subsidios (gasolina), políticas sectoriales terminan siendo complementarias para el desarrollo de estas economías.

28 "Se estima que el contrabando transfronterizo, que no representa más que una parte del negocio, desplaza entre setecientos mil y dos millones de personas al año" (Naím, 2006: 116).

29 "México es un país donde el poder político está migrando del estado a pequeños actores no estatales que se organizan en amplias redes con ejércitos privados, ingresos propios, servicios de beneficencia, capacidad para hacer alianzas y conducir guerras". (Manwaring, 2008).

30 "Las redes ilícitas no solo se hallan estrechamente interrelacionadas con las actividades lícitas del sector privado, sino que se hallan también profundamente implicadas en el sector público y el

Las asimetrías son complementarias en las fronteras, lo cual es la esencia de la economía fronteriza. Así tenemos, por ejemplo:

- El caso de la frontera de México con los Estados Unidos: en los Estados Unidos el mercado y porte de armas es libre, mientras en México existen muchas restricciones; de allí que el abastecimiento de armas por parte de los mexicanos se realice en USA de manera legal, pero al momento de pasar la frontera se convierte en un delito pesquisable por las autoridades mexicanas. El caso de la venta de medicinas es inverso: en los Estados Unidos la compra de un fármaco requiere de una receta médica, de haber tenido un diagnóstico y una prescripción de un facultativo, mientras en México la venta es más libre, lo que produce que en el lado mexicano se localicen múltiples farmacias para atender la demanda de los pacientes norteamericanos.
- El Caso de la frontera de Ecuador con Colombia: las fuerzas irregulares del conflicto colombiano van al Ecuador no porque el Ecuador abra las puertas o lo permita (tesis colombiana), sino porque en este lado de la frontera existe un mercado donde pueden abastecerse (de vituallas y de servicios); independientemente de que los precios que paguen sean más altos (ver inflación), por el riesgo de la demanda (no de la oferta), porque la oferta es requerida y por las ventajas comparativas con otros mercados.

De allí que es fundamental que el Estado tenga claridad sobre estas economías complementarias para que pueda integrarlas, regularlas y controlarlas. Si no se las reconoce difícilmente se podrá intervenir en ellas o, en su defecto, se hará con medidas extremas de uso policial o militar. Por eso mientras más factores diferenciadores se impongan (muros, aranceles) mayores asimetrías se crearan, con lo cual los riesgos se aumentan, produciendo que los precios, por el riesgo de la ilegalidad, se encarezcan o se inviertan de un lado de la frontera hacia el otro (este es el caso de la frontera México-USA) y que aparezcan nuevos actores delictivos, como el traficante, esa figura que todo lo puede[31].

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

Esta economía de frontera debe ser enfrentada más desde la perspectiva económica que desde las acciones militares o policiales. La asimetría económica que genera el conflicto fronterizo no se resuelve sólo con la represión; es necesario establecer convenios transfronterizos para asumir la problemática desde la lógica del mercado, para que sea una solución y no un problema. Tampoco se resuelve sólo con políticas de desarrollo, porque terminan criminalizando a los territorios de frontera y porque éstas deben desarrollarse independiente de la condición de inseguridad existente.

Esta economía de frontera expresa una clara integración transfronteriza de los mercados legales e ilegales que, a su vez, requieren de un mercado de la seguridad (legal e ilegal) que termina por desbordar el sentido del servicio público de la protección. Por eso, en muchos casos también se combina con la complicidad de la autoridad pública, que debe someterse a las "reglas" del juego de esta economía de frontera, por la vía de la extorsión, la complicidad, el sicariato, la corrupción y el chantaje. De allí que, por esta vía, lo que está en juego en última instancia es la construcción de una autoridad política y una institucionalidad social y estatal altamente funcional a esta economía.

En otras palabras, se requiere de una política económica para enfrentar esta economía de frontera, pero también es imprescindible tener una política de creación, fortalecimiento y renovación institucional que asuma el esquema general de gobierno de la frontera, de su economía y de su violencia. Esto es fundamental porque esta economía debe funcionalizar al

31 "De manera perversa, la conciencia de los devastadores efectos del comercio ilícito suele generar impulsos nacionalistas y reacciones aislacionistas, tales reacciones acaban por beneficiar a los propios traficantes, ya que cuanto más se esfuercen los estados en levantar barreras para frenar el flujo de productos, servicios y mano de obra ilícitos, más probabilidades tendrán los traficantes de obtener rentabilidad de su comercio. Las fronteras nacionales constituyen una ventaja para los delincuentes, del mismo modo que representan un obstáculo para las fuerzas del orden. Las fronteras crean oportunidades de obtener beneficios para las redes de contrabandistas a la vez que debilitan a los estados-nación al limitar su capacidad de frenar las embestidas de las redes globales que dañan a sus economías, corrompen a sus policías y socavan sus instituciones" (Naím, 2006: 24).

Estado y a la sociedad civil, según sus necesidades: neutralizar las autoridades, operar con impunidad, mimetizarse socialmente y contar con un refugio seguro en términos internacionales.

Las políticas de seguridad.

Las violencias fronterizas –como todas las violencias– nacen de una relación social particular (no de atributos) y dependen de cómo cada sociedad y cada uno de los Estados las definen, tipifican y procesan. Es en esta asimetría complementaria que nacen y procesan las violencias: por eso existe la tendencia de que los Estados más fuertes impongan los delitos pesquisables a los más débiles, en unos casos bajo la figura de la cooperación internacional o en otros simplemente como forma de extensión de sus políticas de seguridad. Por eso, es imprescindible que se construya la "soberanía del delito" de tal manera que los delitos de mayor connotación social dentro de cada territorio nacional sean los que se gobiernen y no los que se definen fuera de estos límites.

No hay que perder de vista que un elemento central en la definición de las políticas públicas (agenda política) nace de los imaginarios de inseguridad creados por las *agendas públicas* construidas por ciertos actores que finalmente se expresan a través de la visibilidad del problema (índices de victimización), las demandas de la población mediante grupos temáticos (defensores de DDHH, grupos antisecuestro), las encuestas de opinión pública (problemas más sentidos), las marchas blancas (Sucumbíos ha tenido varias), los medios de comunicación "nacionales" y locales, aunque en menor medida, y los centros de decisión política nacional (ministerios, la capital de la república: Quito).

De esta conversión de agenda pública en agenda política, se pueden plantear que hay tres políticas hegemónicas en la región fronteriza: el llamado desborde del conflicto colombiano (control), el diseño de políticas homogéneas en un ámbito bastante heterogéneo (militar, policial y diplomática) y la óptica de política externa a la región fronteriza (cooperación internacional y la capital).

La primera es la tesis del *desborde del conflicto colombiano* que se fundamenta en el hecho siempre presente de que las violencias son ajenas y

nunca son propias, porque siempre vienen de afuera. Así tenemos, por ejemplo: la violencia intrafamiliar es un invento externo al núcleo del hogar, los delitos que ocurren al interior de un barrio vienen de un sector circunvecino, la inseguridad de una ciudad ocurre por el traslado automático de otra ciudad o la violencia existente en un país se genera por la llegada de migrantes internacionales. Rara vez se reconocen las violencias como si fueran propias o como si fueran parte del espacio internacional de la delincuencia (es decir un salto en la modernización de la misma), lo cual impide conocer con exactitud las cualidades y condiciones en las cuales se despliegan y, lo más grave, trazar políticas certeras.

Es interesante resaltar algunos datos: lo que existe en la realidad son tasas de homicidios disímiles en cada lado de la frontera. En la parte ecuatoriana, tenemos que las tasas son más altas (36 por cien mil habitantes) que las del otro lado colombiano, que tiene 25 homicidios por cien mil. Por otro lado, en las cárceles ecuatorianas la población colombiana recluida es minoritaria, porque no llega al 5 por ciento; aunque los reclusos procedentes de Colombia en las cárceles de la frontera tienen una proporción bastante mayor al promedio nacional.

Pero estos no son los únicos indicadores que se deben utilizar. Ya se afirmó que el vínculo norte-sur es mucho más fuerte (Ecuador con Colombia) que el este-oeste (interior del país); al menos si se mide en términos de infraestructura de comunicación (carreteras y transporte). Es, por ello, que esta dinámica transfronteriza es la que predomina y la que imprime las cualidades de la violencia fronteriza en la región, pero lo hace de manera fragmentada produciendo zonas con peculiaridades propias dentro del conjunto de la región fronteriza ecuatoriana (también colombiana).

Sin duda que el eslabón más débil de la frontera será aquél que tenga mayores niveles de violencia debido a las asimetrías interestatales existentes. En otras palabras, la hipótesis que se puede formular es la siguiente: el lado de la frontera que cuenta con mayores tasas de violencia será de aquél estado que tenga una mayor demanda dentro de los mercados transfronterizos, la que cuente con una institucionalidad más precaria (leyes, políticas y aparatos) y la que juegue un rol estratégico en los circuitos internacionales de ciertos productos (armas, droga, tratas).

Para reafirmar la tesis del desborde hay que analizar el comportamiento de la frontera en términos históricos, porque no siempre fue un límite violento como ahora. Los niveles de la violencia en la frontera tienden a crecer en el momento que confluyen tres elementos en una misma coyuntura: cambio en la funcionalidad de la frontera (globalización), reforma del Estado (privatización, apertura y ajuste) y la aplicación del Plan Colombia en sus distintas variantes. Esto para decir que la violencia fronteriza Ecuador-Colombia tiene componentes no únicamente atribuibles al "desborde" sino también a los cambios estructurales que vive el Ecuador, América Latina y el mundo.

De estas consideraciones, en el país se ha hecho énfasis en el desborde del conflicto colombiano que lleva a que haya una tendencia clara y evidente de enfrentar la problemática general desde la óptica tradicional del control y la regulación del flujo de personas, bienes y conflictos norte-sur[32]. La impresión que queda de este abordaje es que no se tiene en cuenta el cambio histórico que ha sufrido la frontera, así como tampoco se percibe la diversidad existente en el sistema transfronterizo.

La segunda es la aplicación de *políticas homogéneas* en una realidad de violencia altamente heterogénea. Son evidentes las diferencias geográficas, demográficas y sociales, de estructura productiva, de vínculos con Colombia y, por lo tanto, del tipo de delitos existentes a lo largo del llamado cordón fronterizo ecuatoriano. Las tasas de homicidios, si bien son altas en las tres provincias, también muestran diferencias comparativas: Esmeraldas es la más alta del país, le sigue Sucumbíos y finalmente está Carchi, con una diferencia superior a la mitad de la anterior.

A pesar de la existencia de esta alta diversidad se aplican políticas homogéneas, cuando un viejo principio señala que en realidades diferentes se deben diseñar políticas e instrumentos acordes a cada una de ellas. Sin embargo, como priman las ópticas de la violencia en términos que no es plural ni sistémica (varias violencias articuladas), no se hace un discrimen en la formulación de las políticas. De allí que las políticas de frontera son las tradicionales y clásicas de una época histórica anterior: control de la

32 En otras fronteras como, por ejemplo, la de México y los Estados Unidos la medida directa ha sido la de construir un muro divisorio que permita el control más riguroso y que represente la separación estatal como símbolo de la diferencia y la fragmentación.

frontera en términos migratorios (visas o pasado judicial) y aduaneros, cierre de los pasos fronterizos, militarización y policialización de la zona bajo políticas nacionales de seguridad nacional y de seguridad pública[33], entre otros.

En esta perspectiva, lo único transfronterizo que existe al momento es lo militar: la COMBIFRON que le impregna un tratamiento militar exclusivo a la frontera común. Este hecho contrasta con las políticas que se observan en el lado de la Frontera Ecuador-Perú, donde existe un Consejo Binacional, se desarrollan periódicamente gabinetes ministeriales de los dos países, hay el proyecto Puyango-Tumbes y las universidades establecen convenios amplios que dan muestra de una política diferente en el sur que en el norte.

La tercera política es la que tiene que ver con el lugar desde donde se diseñan las políticas públicas. Si bien se trata de una región periférica ubicada en "el margen" o "en el límite", no se puede negar que en la actualidad asume una condición central, tanto por la nueva función de la frontera como por la fuerza que ha adquirido la violencia fronteriza.

Sin embargo, en este caso, la región no tiene autonomía para dotarse de políticas porque ellas son diseñadas externamente debido a una doble realidad: las condiciones que vive la región son escasamente tomadas en cuenta o, incluso, ignoradas por el Estado centralista, y el diseño de las políticas se hace desde intereses "superiores" dado que la frontera se convierte en un espacio estratégico para el Ecuador y para otros países[34]. Quizás el elemento más contundente de esta situación tenga que ver con la política colombiana impulsada por el Gobierno del presidente Álvaro Uribe, en consonancia con los Estados Unidos: impulsar la política de la "extraterritorialidad", que produjo la invasión al territorio nacional en la zona de Angostura, que trajo la ruptura de relaciones diplomáticas y una

33 La seguridad pública está dirigida al llamado mantenimiento del orden público, que no es otra cosa que "un instrumento de las clases dominantes para hacer aceptar, al resto de la sociedad, el *estatu quo* social. De esta manera, las fuerzas policiales estaban dirigidas a defender los intereses de una determinada clase social dominante y por lo tanto no cumplían el principio ni la función de ser un servicio público. (Delgado y Guardia, 1994, 18).

34 En ese sentido es una frontera plural, porque se presentan múltiples intereses de varios Estados, por ser el narcotráfico una economía de carácter global y por existir fuerzas militares irregulares que presionan por una solución de fuerza en un marco internacional de lucha contra el terrorismo.

serie de medidas económicas que afectaron al conjunto de la región transfronteriza, aumentando las asimetrías.

Siempre la frontera ha sido vista –desde la perspectiva de la soberanía nacional (enemigo externo) y el orden público (enemigo interno)– dentro de los objetivos nacionales diseñados desde la capital (soberanía nacional), a partir de tres ministerios fundamentales: de Defensa Nacional, de Gobierno y de Relaciones Exteriores. Por eso las políticas principales y permanentes frente a la frontera han sido la militarización, la presencia policial y las relaciones internacionales.

Por otro lado, en la frontera tienen un lugar central las políticas provenientes de la cooperación internacional, que ha privilegiado tres tipos de acciones vinculadas al control del narcotráfico (policía), del terrorismo (militares) y de la migración irregular (por eso la prioridad a los refugiados o los desplazados). También la cooperación dirige su atención a determinadas instituciones como la policía, donde la gran reforma proviene de la especialización de sus departamentos en estos delitos y en la justicia que se sustenta en las reformas del código penal para tipificar nuevos delitos (penas más duras, nuevos delitos, delación) y también en nuevas formas de procesamiento penal.

En otras palabras, el tema de lo externo debe definirse, mucho más ahora con la globalización[35], pero sin que ello signifique concebir a lo global como externo a lo local. Y esto porque la violencia se define en un contexto "relativo" donde se debe tener en cuenta las particularidades de cada lado de la frontera. En esta perspectiva existe la iniciativa de la Comunidad Andina de naciones (CAN) que ha establecido las llamadas Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) que la Corporación Andina de Fomento apoya. Aunque quizás el ejemplo más interesante provenga de Europa con el proceso de creación de la Unión Europea.

Para asumir una nueva política pública en la frontera se requieren dos elementos centrales: generar una institucionalidad propia (marco institucional), que sea descentralizada; y establecer vínculos internacionales desde una perspectiva de "soberanía del delito". El ejemplo de la provincia del Carchi es aleccionador: las tasas de violencia son más bajas que en Esmeraldas y Sucumbíos porque allí existe una densidad institucional y social (capital social) mayor que en las otras fronteras. También se debe tener en cuenta que Carchi tiene una "frontera viva" donde las actividades productivas agrícolas y el desarrollo urbano están fuertemente arraigadas desde el pasado. Tulcán es la ciudad más grande de la región fronteriza (alta primacía urbana) y tiene los gobiernos locales (Municipio) y provinciales (Consejo Provincial y Gobernación) más sólidos. Pero no resulta suficiente una óptica local, porque se trata de construir un proyecto de frontera que aporte y provenga de uno nacional.

35 "Las actividades delictivas globales están transformando el sistema internacional, invirtiendo las reglas, creando nuevos agentes y reconfigurando el poder en la política y la economía." (Naím, 2006: 20).

Por otro lado, es imprescindible desarrollar elementos propios del gobierno de la violencia, que sea ejercido por este marco institucional: definición de políticas públicas (económicas, sociales, comunicación) redacción de nuevas leyes o de reforma de las existentes (código penal y procedimiento), señalamiento de mecanismos de financiamiento (nuevos recursos, presupuestos), acuerdos a distintos niveles (local, nacional e internacional). No se puede dejar de lado la necesidad de romper las asimetrías interestatales, al menos en los ámbitos legales y económicos, por que sólo la integración (pero no desde el delito como ocurre ahora) permitirá romper con la dinámica que genera las inequidades que llevan a la constitución de los "sistemas delictivos" que se benefician de ella.

Conclusiones.

De este trabajo se pueden extraer un conjunto de conclusiones generales y específicas, en distintos órdenes. Estas conclusiones provienen desde la parte teórico-conceptual de la violencia, la seguridad y las fronteras, pasando por las características de la región transfronteriza ecuatoriana con Colombia, hasta los elementos de política pública que deben ser tomados en cuenta para su diseño.

1. En *términos conceptuales*, tanto la violencia como la seguridad se definen en relación a cada Estado en particular, lo cual trae cuatro elemen-

tos fundamentales que deben tenerse en cuenta: uno, se trata de conceptos relativos y no absolutos, que deben ser mayormente estudiados en su relación con el Estado[36]. Dos, lo que en un Estado es violencia o seguridad, en otro puede que no lo sea, porque dependen del Estado que las cobija o del tipo de Estado que sea: plurinacional (Canadá)[37], federal (EEUU[38]) o autonómico (España). Tres, la violencia nunca se presenta sola, porque tras de ella existe la expresión de un sistema delictivo tipo cascada o sincrónico (concurrente). Cuatro, la seguridad puede convertirse en un elemento disparador de la violencia si la primera nace de un Estado que impone su política a otro (guerra necesaria o preventiva) o nace de una parte de la sociedad que se impone (o pretende imponerse a otra (juventud u obreros). De allí que se hace imprescindible entender la violencia y la seguridad en la justa relación dialéctica entre ellas y entre los Estados que las cobijan.

La violencia existente en una frontera permite confirmar la tesis de que es plural, de que es una relación (no un atributo causal) y que se expresa finalmente en un sistema delictivo. Así mismo, la violencia fronteriza es una absolutamente particular, porque viene de la dinámica de las asimetrías complementarias que se trazan alrededor de una línea imaginaria llamada frontera. En ese sentido, y en estricto rigor, las fronteras son regiones transfronterizas, porque cada lado sólo puede ser comprendido en su relación con el otro.

2. Las *características de las fronteras* deben entenderse a partir de su condición histórica cambiante; por eso, en la actualidad, ya no son sólo puntos de encuentro de dos o más Estados, sino adicionalmente una región transfronteriza que opera como puerto o plataforma internacional de integración (por eso la presencia plural Estatal). De acuerdo a esta afirmación, las políticas no pueden ser las típicas y tradicionales del manejo de una línea de frontera a través del control militar, diplomático, migratorio o aduanero, sino también altamente proactivas para obtener beneficios de la complementariedad y para producir impactos positivos en regiones que se encuentren situadas más allá de la propia zona de frontera.

36 De allí que las propuestas etiológicas que propugnan explicaciones causales y factores de riesgo no ayuden a entender las problemáticas reales de la violencia y la seguridad.

37 En el Ecuador, la nueva Constitución contempla la existencia del pluralismo jurídico. Esto supone, por ejemplo, la justicia occidental tiene definida la lógica penal sustentada en el castigo y la ancestral se la concibe como sanación; y cada una de ellas se aplica en territorios específicos.

38 Por ejemplo, en un estado existe pena de muerte y en otro no. Incluso en Colombia, entre otros, hay ciertos municipios que tienen restricción para el consumo de alcohol hasta ciertas horas (hora zanahoria), lo cual produce el desplazamiento de bares, cantinas y discotecas hacia otros cantones circunvecinos.

En el caso de la frontera del Ecuador con Colombia, la dinámica relacional tiene más fuerza en términos binacionales norte-sur que nacionales este-oeste, lo cual es una razón adicional para formular políticas transfronterizas que partan de acuerdos municipales, regionales y nacionales; es decir, de políticas transfronterizas que compaginen lo legal, lo político y lo económico[39]. Además, se debe tener en cuenta que el cordón fronterizo es altamente heterogéneo y que, por lo tanto, también se debe considerar esta situación para diseñar políticas acordes a la realidad.

3. Para llegar a comprender las características de la *violencia fronteriza* es preciso generar un *re-conocimiento* sustentado en el siguiente triple sentido:

- En primer lugar, se debe *reconocer lo que fue la violencia fronteriza* (mirar hacia atrás), con la finalidad de tener un sentido del devenir y de la memoria, respecto a cómo y cuándo la frontera cambió en sus componentes para llegar a ser violenta; más aún, para tener conciencia de que la frontera no siempre fue violenta. Si ello es así, ayudaría mucho encontrar históricamente la coyuntura en que se produce el cambio y cuáles fueron los elementos que cambiaron para que la violencia fronteriza se ancle de la manera que lo ha hecho. Un descubrimiento de este tipo ayudaría sustancialmente en el diseño de las políticas de gobierno de la seguridad.

39 En el año de 1990 hubo un primer intento de llegar a un acuerdo entre los gobiernos locales de cada uno de los lados de la frontera. Hoy se busca recuperar esa dinámica, luego del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países.

- En segundo lugar, hay que *reconocer lo que es la violencia fronteriza* (mirar hacia la realidad), en sus reales manifestaciones y magnitudes, los enlaces múltiples, las características esenciales, las asimetrías complementarias, las violencias "externas" como expresión de un espacio unificado para el delito, las heterogeneidades manifiestas de sus territorios, y las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas que la constituyen. Además se debe considerar que la violencia articula una matriz cultural para, sólo entonces, superar las concepciones tradicionales que muy poco han aportado al conocimiento de la violencia y, de manera específica, de la violencia fronteriza.
- En tercer lugar, se debe partir de la necesidad imprescindible de *reconocer al otro* (mirar la alteridad), porque la violencia fronteriza proviene justamente de una dinámica relacional entre "nosotros" y "ellos". Si uno de ellos no comprende al otro difícilmente se podrá conocer y enfrentar este problema. Si la frontera tiene una lógica transfronteriza, la violencia fronteriza no puede ser de otra manera: relacional (complementariedad de asimetrías) y múltiple (enlaces con varias violencias).

4. Los *enfoques de política pública* prevalecientes han sido los de seguridad nacional, que tiene por objetivo la defensa de la soberanía nacional, y de seguridad pública, que ataca los problemas de los enemigos internos en la búsqueda del mantenimiento del orden público. Sin embargo, la seguridad ciudadana, que es lo que se vive cotidianamente en la región, ha tenido muy poco espacio. Ahora bien, considerar la política de seguridad ciudadana como elemento importante de la política pública produce dos cambios centrales. Por un lado, el tema se descentraliza en sus objetivos y se diversifica como espacio de la toma de decisiones de política pública. Por otro lado, existe una priorización en la vida de la población residente en la región transfronteriza. Con ello hay, además, la posibilidad de convertir la frontera en un espacio para una economía binacional que tenga impactos y enlaces positivos en varios sectores de la población y en ámbitos territoriales significativamente más amplios. Pensar en la población fronteriza que vive y sufre cotidianamente la ambivalencia del costo de la muerte y del beneficio del progreso resulta fundamental.

Sin duda que el gobierno de la seguridad ciudadana está asociado con la necesidad de desarrollar, crear, fortalecer y formatear el conjunto de las instituciones públicas; mucho más si uno de los problemas detectados tiene que ver con el hecho de que la violencia se vale de la ausencia de instituciones y de que, cuando las hay, se busca someterlas a sus necesidades particulares, utilizando la coima, la corrupción y la extorsión. Incluso a la hora de trasladar las políticas del centro hacia la frontera, la carencia o la debilidad de las instituciones es fundamental[40]. Otro componente central a la hora de establecer políticas contrarias a la violencia fronteriza parte del conocimiento de la economía de la frontera. Así, da la impresión que la mejor política de gobierno de la seguridad ciudadana debería venir de las políticas económicas y no sólo de las políticas de control o represión militar. A la violencia económica es preferible enfrentarla desde su propia lógica: la economía y no desde la el trabajo policíaco.

La región transfronteriza tiene que conformarse como un espacio particular de inclusión y encuentro para equilibrar las desigualdades socioeconómicas, para articular las diferencias de lo nacional y para conectar los territorios distantes que le dan sentido a lo interfronterizo. Para que ello ocurra se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales y sociales. Hoy en día los que trafican se convierten en los actores centrales de las regiones transfronterizas y a partir de ellos existen otros que se articulan de manera directa (sicariato, FARC) o indirecta (corrupción). Este nivel de intermediación es clave para que la frontera pueda proyectarse como plataforma de articulación con economías ilegales (narcotráfico, contrabando) o con violencias crónicas (armas, abastecimiento)

40 Es interesante resaltar que la mayoría de las entidades de la cooperación internacional dirigen a control remoto los proyectos fronterizos y lo hacen en el mejor de los casos desde Quito. Hay una suerte de "modelo zapping" de realización de las políticas, con la sustancial diferencia de que no se puede optar por otra política. En algunos casos, las propias organizaciones internacionales prohíben que sus técnicos trabajen en la frontera. La policía y las FF.AA. no tienen una política muy distinta pues poseen una presencia móvil a lo largo de la frontera. Y los órganos nacionales tampoco tienen sus oficinas centrales en el lugar de los acontecimientos.

La frontera debe ser un espacio de integración de los distintos y no un lugar de repulsión de los Estados. Cuando eso ocurre, la única forma de integración existente es la de los ilegales: ellos imponen su ley, conduciendo al fenómeno en que la legalidad se informaliza y la violencia se convierte en un mecanismo de resolución de las controversias interpersonales. Pero también, como todo comercio ilegal, produce dinero que algún rato debe lavarse y construye una cadena de ilegalidades o despliega un sistema ilegal que tiende a legitimarse en la sociedad civil local e, incluso, en otros ámbitos. En otras palabras, existe una violencia que debería ser controlada desde la economía, con el apoyo de la policía, desde un marco institucional acorazado ante el delito y muy flexible para potenciar la economía fronteriza. Allí, algunas claves para una política actual en el ámbito de la seguridad ciudadana en la frontera.

Bibliografía

Augé, Marc (2007). *Por una antropología de la movilidad*. Barcelona: Gedisa.

Carrión, Fernando (2008). "Violencia urbana: un asunto de ciudad". *Revista EURE*, No. 103, pp. 111-130. Santiago: IEUT.

Carrión, Fernando (2009). "Prevención: ¿Una propuesta ex ante al delito?". *Revista URVIO*, No. 6, pp. 7-14. Quito: FLACSO-Ecuador.

Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Ed. Manantial.

Curbet, Jaume (2009). *El Rey desnudo, la gobernabilidad de la seguridad.* Barcelona: UOC.

Delgado, Julián y Jaume, Guardia (1994). *Seguridad ciudadana y función policial*. Colección Estudios Municipales.

Garzón, Juan Carlos (2008). *Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá: Planeta

Kliksber, Bernardo (2008). "¿Cómo enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina?". *Revista Nueva Sociedad*, No. 215, pp. 4-16. Buenos Aires.

Manwaring, Max (2009). "A "New" Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies". Documento mimeografiado.

Naim, Moisé (2006). *Ilícito, cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Buenos Aires: Ed. Suramericana S.A.

Violencia y seguridad ciudadana: un nuevo campo de investigación

Geannine Claudé Alvarado Romero[1]

Introducción

La situación de violencia e inseguridad que vive nuestro país, en especial la zona fronteriza norte, en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, ha crecido a ritmos alarmantes debido a causas diversas. Así lo evidencia la información de varios organismos de Derechos Humanos[2] presentes en la frontera norte, generando una preocupación no solamente en el diseño e implementación de políticas por parte del Estado y de los gobiernos locales, debido a la magnitud y a las nuevas manifestaciones que asume como a los impactos socioeconómicos y ambientales que produce, sino también esta preocupación es extendida en la discusión dentro del ámbito académico.

Sin embargo, la producción investigativa aún es escasa, ya que el debate a nivel académico sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana es reciente y, más aún, podemos decir que la producción científica es incipiente, siendo pocas las investigaciones que contribuyen en sí mismas como medios de reflexión teórica y procesamiento de conocimientos científicos sobre el tema.

1 Investigadora del Programa Estudios de la Ciudad.

2 Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (*INREDH)*, Comisión de Derechos Humanos, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Servicio Jesuita, entre otras.

El programa Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO) sede Ecuador, conjuntamente con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, se han propuesto llevar a cabo una recopilación y análisis de las intervenciones y discusiones planteadas en torno a la gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana, desde el año 2000 hasta el año 2009, debido a la especial importancia que tienen los problemas que en esta región se observan, y cuya repercusión no es sólo local sino también de alcance regional y nacional.

El objetivo primordial es ofrecer un estado del arte de todo lo producido sobre los distintos tipos de violencia y conflictos en tres provincias de la frontera norte ecuatoriana –Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos– y su incidencia en el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana. El propósito es recolectar y mostrar la producción investigativa que se está desarrollando en el ámbito de la seguridad ciudadana, y así contar con un "estado del arte" que nos permita evidenciar las tendencias y tópicos de debate que circulan alrededor del tema, sobre la cual tienen su base las acciones implementadas por los gobiernos locales y las políticas adoptadas a nivel nacional.

Como objetivo específico se hace una comparación de los estudios encontrados con las investigaciones realizadas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, para poder observar cuáles son los temas debatidos en cada zona.

Con este fin, se viene realizando un inventario de la producción investigativa en el Ecuador, especialmente en el área de la gobernanza de la seguridad ciudadana. El acercamiento a las investigaciones se realiza no sólo desde la producción de los centros académicos, ya que se trata de observar también la relación que existe entre las políticas planteadas y el trabajo investigativo previo, por lo que también se recopila todo lo que se ha generado en materia de seguridad ciudadana dentro de instituciones públicas y privadas que apoyan al tratamiento del tema.

El trabajo realiza la recolección y análisis de las investigaciones y publicaciones sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana y el fenómeno de la violencia, vinculando el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional. El enfoque de análisis de la investigación tiene su base en la seguridad ciudadana, desde el punto de vista local, sin pretender acercarse al tema de la seguridad desde su militarización, idea con la que frecuentemente se ha venido tratando este tema en la zona fronteriza.

Así pues dentro de las investigaciones se puede ir observando que el tema de seguridad ciudadana no siempre es entendido de forma única. Sin embargo para este estudio se ha considerado a la seguridad ciudadana en su sentido más amplio, aunque esto no siempre es observado en las investigaciones que existen y mucho menos aún, en las políticas y acciones que se implementan en esta zona. Como menciona Pontón: "la conflictividad de la frontera hace que sea muy difícil establecer límites entre estos niveles de intervención y de comprensión ya que un solo hecho de violencia puede desplegar la movilidad de de diversos actores y de lógicas distintas" (Pontón, 2006: 4). Por lo tanto, la escala de análisis se complejiza, pues cuando hablamos de violencia en la frontera no sabemos si hablamos de: seguridad nacional, regional o ciudadana.

Para iniciar con este trabajo, si bien no es el objetivo debatir sobre el concepto de seguridad ciudadana, es importante, para delimitar los tópicos centrales de discusión, definir el concepto de seguridad ciudadana y gobernanza. Cuando hablamos de seguridad ciudadana estamos hablando de las "políticas destinadas a garantizar la seguridad y la convivencia de los individuos o habitantes de un determinado territorio a través de lazos sociales y cultura ciudadana". (Pontón, 2006:4). Si hablamos de gobernanza nos referimos a la eficacia, calidad y buena orientación de los planes, políticas y acciones del Estado, donde se incorporen las demandas y expectativas ciudadanas, manteniendo coordinación y equilibrio territorial, y facilitando la comunicación de los diferentes actores.

También se considera que la seguridad y la violencia son dialécticamente relacionales. Es lógico suponer, que bajo este enfoque, el fenómeno de la violencia nace, crece y se reproduce en la ciudad. Este hecho no se percibe de manera evidente en la región fronteriza, puesto que en su imaginario social "se percibe a la frontera como un foco constante de inseguridad y el lugar por donde se filtra la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades…" (Pontón, 2006: 4). Por ello, es necesario no solamente comprender a la seguridad ciudadana en sí misma, sino también a la violencia y a la delincuencia desde un enfoque multidimensional. Es

así, que dentro del trabajo se contempla otros temas específicos referentes al fenómeno de la violencia, como son: violencia intrafamiliar y de género, maltrato infantil, jóvenes y violencia, delincuencia, sicariato, secuestro express, refugio, narcotráfico, violencia y medios de comunicación, contrabando, policía, acceso a justicia, sistema penitenciario, derechos humanos, entre otros.

En la revisión de los trabajos investigativos se observan temas claves como: conceptos de seguridad ciudadana y violencia, enfoques utilizados, métodos de investigación, y aportes y contribuciones que cada trabajo realiza. El período de estudio fue delimitado entre el año 2000 y 2009. Comprende un lapso de 10 años, década en la que ha tenido un mayor auge el tema de la seguridad ciudadana –especialmente la preocupación por la seguridad en la zona norte a raíz del impacto del conflicto colombiano– y por ende una mayor producción académica.

La recolección de información prioriza las investigaciones publicadas referidas al tema, que se realizan en el tiempo y el área de estudio analizada. Sin embargo, por la escasez de publicaciones se incluyen también aquellos trabajos que sin constituirse en investigaciones en sí mismas, ofrecen visiones interesantes acerca del tema. Es así que se incluyen: trabajos teóricos interesantes, manuales y guías metodológicas; descripciones de proyectos e informes institucionales no publicados.

Se recurren, como fuentes de estudio, a aquellas que registran o corroboran el conocimiento inmediato de la investigación, incluyendo libros, revistas, informes técnicos y tesis. Luego se procede a la selección y recolección de las investigaciones a ser reseñadas.

En este artículo se pretende dar un primer informe sobre los hallazgos obtenidos en el estudio sobre la producción investigativa de la gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte. En este sentido el artículo se dividirá en tres apartados: una primera parte una caracterización de la zona de frontera norte como caso de estudio; una segunda parte abordará los hallazgos hasta ahora obtenidos en la investigación, y, finalmente, una tercera parte estaría compuesta de conclusiones y recomendaciones.

La frontera norte ecuatoriana como caso de estudio

La frontera norte ecuatoriana[3] se halla caracterizada por un contexto de alta conflictividad. Se pueden identificar una diversidad de problemáticas locales, determinadas entre otras causas, por graves situaciones de violación a los derechos humanos, impunidad, delincuencia común y organizada; y la existencia de un sinnúmero de actividades ilícitas; cuyo incremento se vería provocado por los efectos del conflicto colombiano y el impacto de algunas medidas del Plan Colombia[4] en el territorio ecuatoriano.

Mapa 1: Área de influencica del proyecto: Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos

Otras de las causas tienen que ver también con la débil o poca presencia del Estado en el territorio, una mala calidad o inexistente cobertura de servicios básicos, instituciones y tejido social débil, escaza cultura de tra-

3 Cuando hablamos de la zona norte ecuatoriana nos referimos a la zona que abarca tres provincia limítrofes con Colombia: Esmeraldas (costa), Carchi (sierra) y Sucumbíos (amazonia).

4 Plan Colombia que desde el año 2000 acentúa su estrategia militar contra la guerrilla y el narcotráfico. (Valarezo y Torres, 2004: 12).

bajo interinstitucional, proliferación de acciones dispersas y heterogéneas tanto de organizaciones gubernamentales como sociales, e incremento de la presencia militar como única respuesta gubernamental, lo cual afecta de forma directa a la calidad de vida de las poblaciones allí asentadas.

Como menciona Carrión, esta conflictividad fronteriza tiene como efecto específico de expresión un escenario de violencia, sobre el cual inciden los cambios en dos variables fundamentales: el tiempo y el espacio. Para ello, se debe empezar señalando que la frontera colombo-ecuatoriana no fue siempre una frontera violenta. Fue una zona que estuvo caracterizada por una relación de buena vecindad; sólo en estas últimas dos décadas el fenómeno de la violencia tiende a acrecentarse. Así:

> La violencia fronteriza se hace visible, por magnitud e importancia, apenas en la década de los años noventa cuando ocurren dos hechos importantes: a fines de los años noventa del siglo pasado se firman los acuerdos de Paz con el Perú, que cierran el diferendo fronterizo y se instrumentan políticas de integración[5] y, por lo tanto, esa frontera pierde relevancia en las agendas pública y política de seguridad nacional y, por otro lado, en Colombia el conflicto interno se agudiza notablemente (Carrión, 2010).

De igual manera autores como Alexei Páez[6], manifiestan también que es a partir de 1991 que el tema toma relevancia en el país, incrementándose así la "preocupación por la seguridad nacional en la zona fronteriza (norte)…" (ALDHU-UE, 2004: 51).

Dentro del área académica, existen autores que dicen haber constatado que, hasta 1999 "el tema de seguridad (hablamos de seguridad nacional), se mantiene con un perfil sumamente bajo, la guerrilla actúa en el territorio ecuatoriano, pero sólo a un nivel de abastecimiento de insumos

5 Se pueden señalar algunos proyectos interesantes como la implementación del Plan Binacional, para promover proyectos encargados de fortalecer la paz y el desarrollo en esta zona fronteriza del país.

6 En 1991, dentro de la literatura escrita en el Ecuador sobre el tema, se publica un artículo de Alexei Páez , en el cual el autor destaca que "tras el asesinato del candidato presidencial colombiano Luis Carlos Gaitán, el tema cobró una creciente relevancia en el país (Ecuador), ya que se consideró que la guerra desatada por el Gobierno colombiano impulsaría a los narcotraficantes a buscar protección en Ecuador (Páez, citado en Izquierdo 2004: 134)

y lugar de descanso, el problema del narcotráfico era asumido todavía como un problema nacional, tratado únicamente con los Estado Unidos" (Sánchez citado en Izquierdo, 2005: 135).

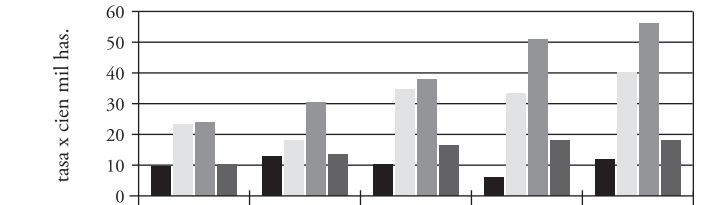
"En el año 2001 se incrementan los desplazamientos hacia la frontera, en el año 2002 se registra una infinidad de asesinatos en la zona fronteriza a manera de ajuste de cuentas" (Sánchez citado en Izquierdo, 2005: 135). En el año 2005, se produce la instrumentación de mecanismos de protección y vigilancia por parte de la misma población.

De lo anotado podemos observar (Ver gráfico No.1[7]) que las provincias de la frontera norte en los últimos años se han visto envueltas en una escalada de violencia social y de inseguridad ciudadana debido a problemas que muchas veces desbordan la realidad local y del país, que evidencian, como se había manifestado, una ausencia de políticas para el desarrollo de la franja fronteriza.[8]

7 En la gráfica, se observa la evolución de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en las provincias de la frontera norte, comparada con la tasa nacional en los últimos 16 años. Se consideró la tasa de homicidios debido a que es el indicador más representativo para medir la magnitud de la violencia. (Según ficha BID, 1999).

8 La nueva fase del Plan Colombia incide en la Frontera Norte del Ecuador. En la percepción de la opinión pública local: enfatiza lo militar y el control del narcotráfico por sobre el desarrollo de estas zonas; provoca impactos no controlables, como la violencia, el aumento de la delincuencia, las fumigaciones el aumento de desplazados y refugiados; cuestión que unida a los impactos de la dolarización y la crisis de varios productos locales, especialmente el café, han creado este marco de "crisis" que vive la región. (Valarezo y Torres, 2004: 30)

Gráfico 1: Tasa comparada de homicidios en la frontera norte



	1990	1995	2000	2005	2008
Carchi	9,60	12,80	10,20	6,10	11,90
Sucumbíos	23,30	17,90	34,50	33,40	40,30
Esmeraldas	23,80	30,40	38,00	50,80	56,00
Ecuador	10,30	13,40	16,50	18,20	18,00

Fuente: INEC. Anuario de defunciones.
Elaboración: Geannine Alvarado.

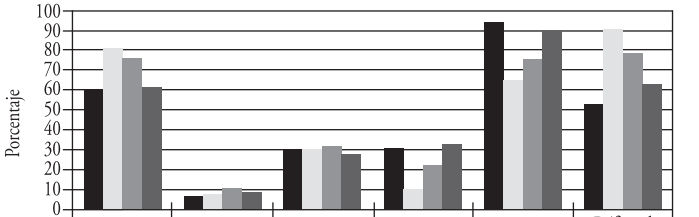
Si bien en las líneas anteriores se hace un recuento a breves rasgos de cómo ha ido evolucionando la preocupación por el tema de la seguridad en la frontera, no podemos hablar de que el fenómeno opuesto, la violencia, nos viene de fuera únicamente, y más concretamente de Colombia. Esta sensación, como la manifiesta Carrión,

> se fundamenta en que nadie –individual o socialmente– reconoce a la violencia como propia…Esta apreciación es difícil de mantener por tres razones: primero porque el delito ha construido su propio espacio por encima de las fronteras; segundo –hecho innegable y que se ha venido mencionando– por el desborde del conflicto militar y la violencia social colombiana que impactan en la taza de violencia en el país; y tercero porque el Ecuador tiene una violencia que es propia en su dimensión y características.[9]

9 Según la gráfica No.1, podemos observar que las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos son las que presentan en la década de los 90's un repunte de la violencia, ya que su tasa es mayor a la del promedio nacional. Si a esto asociamos que en ésta década aún el Plan Colombia no había cobrado gran fuerza, nos permite concluir que son provincias históricamente más violentas que el resto del país. Podemos apreciar también que la provincia de Carchi, a diferencia de las otras dos, se ubica por debajo del promedio nacional.

Estos son algunos de los aspectos comunes que caracterizan a esta zona, sin embargo, geográficamente, es una zona muy extensa, discontinua y demasiado heterogénea como para tener de ella una comprensión uniforme. Las diferencias que existen de una provincia a otra son notables, entre ellas se destaca: el caso de la vulnerabilidad de la población por motivo de carencia de servicios (ver gráfico No.2).

Gráfico 2: Indicadores socioeconómicos en la frontera norte



	Pobreza por NBI's	Analfabetismo	Hacinamiento	Servicio telefónico	Servicio eléctrico	Déficit de servicios básicos residenciales
Carchi	59,64	7,21	29,51	30,53	94,33	52,90
Sucumbíos	81,73	8,46	30,71	10,58	64,84	90,90
Esmeraldas	76,04	11,62	31,26	22,31	75,62	78,60
Ecuador	61,26	9,02	26,40	32,18	89,67	63,10

Fuente: SIISE, versión 4.0
Elaboración: Geannine Alvarado.

Otras de las variables que pueden observarse son los fenómenos sociales. Uno de estos es la violencia local existente. La dinámica socio-política que más ejemplifica esta afirmación es la relación fronteriza entre Colombia y Ecuador. Así lo manifiesta Espín, mientras:

> en la frontera entre Carchi y la ciudad de Ipiales, los conflictos se relacionan con el contrabando y la extorsión, mientras que en la frontera entre Sucumbíos y el departamento del Putumayo, se vincula con la presencia de sicarios, narcotráfico y otras actividades ilegales relacionadas, y en la frontera entre Esmeraldas y el municipio de Tumaco (departamento colombiano de Nariño), la violencia puede ser producto de conflictos de carácter étnico y también relacionados con el cultivo de sustancias ilícitas (Espín, 2009: 182).

Sin embargo, las únicas respuestas gubernamentales que existen son la presencia militar y una agenda nacional que impacta de forma disímil en las provincias municipios y parroquias que la integran. Los temas de debate nacional se viven con distinta magnitud. Así, mientras el gobierno central prioriza el "blindaje militar" de la zona, los gobiernos locales están preocupados del desarrollo y seguridad local de estos territorios, produciéndose un desencuentro manifiesto entre sus agendas.

Gobernanza de la seguridad ciudadana en frontera

Hallazgos en la investigación

La gobernanza de la seguridad ciudadana constituye un tema incipiente de análisis en la zona fronteriza ecuatoriana. Se puede observar que sólo recientemente su estudio constituye un tema de interés en la producción de conocimientos. Sin embargo, esto también ocurre en otras zonas del país, donde el tema ha cobrado fuerza a través de la implementación de políticas de seguridad ciudadana, como son Quito, Guayaquil y Cuenca. Estas ciudades mantienen una percepción contante de inseguridad que se ha visto respaldado por el crecimiento de los delitos –especialmente contra las personas y la propiedad[10]– pero que geográficamente se manifiestan con repercusiones específicas. A pesar de ello –y de las políticas de seguridad implementadas– constituyen sitios donde frecuentemente se evidencian problemas de diagnóstico, generación de capacidades y de compromisos institucionales.

Por otro lado, existe también un escaso análisis de la incidencia que tienen estos conflictos en el sistema de gobernanza de la seguridad, debido en gran parte a la falta de investigaciones sobre dicha problemática, mucho más sino nos referimos a investigaciones de tipo cualitativo.

Las estrategias de intervención y las políticas sobre el tratamiento de la violencia buscan incidir en el fenómeno desde lo cuantitativo –reducir los índices de violencias tasas delictivas, etc.–, mas no se intenta cambiar

10 Según informes del Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito.

la percepción o la valoración que tienen las personas sobre la misma y la tendencia a legitimarla y naturalizarla. Esto pone en evidencia las dificultades y limitaciones que afrontan los diversos sectores para concertar visiones y fomentar la participación de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas sostenibles que permitan un abordaje integral y eficaz de los problemas de la inseguridad y la violencia.

Geográficamente existen también marcadas diferencias en cuanto a la producción de investigaciones. Haciendo un recuento del trabajo realizado hasta la fecha; podemos anotar que son escasas las investigaciones realizadas durante el período de estudio para la zona de la frontera norte del país. Existen varias instituciones y organismos que se hallan presentes en esta zona, sin embargo los estudios y publicaciones frecuentemente se hacen desde las sedes de los mencionados organismos que se hallan en la ciudad capital.

Prueba de ello está, si observamos la gráfica No.3, claramente podemos apreciar que, de las 370 publicaciones recolectadas, 284 fueron encontradas en la ciudad capital: es decir, nos referimos al 76.76% del total. Esto implica que en Quito es donde existe una mayor cantidad de publicaciones sobre el tema. Sin embargo, esto no quiere decir que se trate de trabajos que se refieren a esta realidad únicamente. Esto nos permite hacer una conclusión un tanto anticipada; las políticas de seguridad se hacen y se discuten de forma centralista, y no dentro de los gobiernos locales y en cada localidad.

Podemos apreciar también una tendencia a la disminución de investigaciones en temas que antes tuvieron una mayor relevancia en el ámbito local, a pesar de que los tipos de violencia analizados han crecido y aun continúan siendo motivo de preocupación. Lo podemos observar especialmente a nivel de las universidades donde existen nuevos temas de interés para investigación, aunque la producción sea mínima; tal es el caso de temas como sicariato, secuestro, refugio, entre otros.

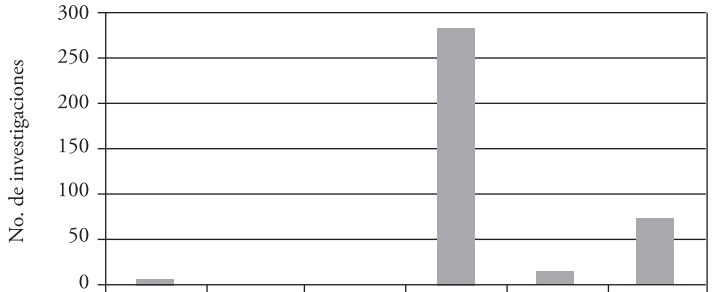
En Carchi y Sucumbíos la producción académica es nula. Para el caso de Esmeraldas encontramos cinco tesis de licenciatura con temas de interés, pero únicamente tres de ellas se refieren a la realidad local sin embargo su enfoque y su escaso rigor científico nos obligan a pensar que el tema de la inseguridad –y su correlato, la violencia– son abordados con desin-

terés. Además está el hecho de que no se promueven estudios e investigaciones al respecto. El Instituto Ecuatoriano del niño y la familia INNFA, juega un rol importante en San Lorenzo y Esmeraldas. Esta institución a pesar de sus limitaciones financieras y de personal, cumple un papel dinámico en la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente en la difusión de cartillas y manuales para la prevención del maltrato infantil.

Hay que destacar también el trabajo de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, que brinda apoyo legal y financiero para la tarea de protección a refugiados, así como también un trabajo en coordinación con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Así mismo, existe un trabajo sobre el impacto en las comunidades fronterizas por el creciente ingreso de colombianos a Ecuador, que ha requerido la coordinación y el apoyo de las agencias del Sistema de Naciones Unidas y ONG's, con aporte interesantes, a través de informes técnicos e investigaciones sobre la región fronteriza.

A pesar de que la implementación de observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte tiene como fin cubrir el vacío de información especialmente en esta región de alta conflictividad y violencia, esta información se limita a datos de tipo cuantitativo antes que cualitativo.

Gráfico 3: Número de investigaciones* encontradas por ciudad



	Esmeraldas	Sucumbíos	Carchi	Quito	Guayaquil	Cuenca
Investigaciones*	5	0	0	284	9	72

Elaboración: Geannine Alvarado.

En Quito, entre las instituciones académicas que realizan publicaciones periódicas sobre el tema tenemos: FLACSO-Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, (especialmente a través del programa de Derecho Humanos y el Programa de Frontera) y Universidad Católica, entre las principales. Existen también instituciones como el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que ha desempeñado un rol importante en el impulso y en el debate en cuanto al tema de seguridad ciudadana. Existe además el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana que mantiene una publicación constante de información sobre la realidad local, orientada a ofrecer datos cuantitativos sobre violencia y seguridad.

En Guayaquil y Cuenca, la realidad es distinta. El tema de seguridad es tratado de forma aislada, por parte de personas e instituciones interesadas, y se evidencia además un apoyo mínimo por parte de las instituciones educativas.

La poca cantidad de investigaciones parecería tener como causa adicional que muchas de las instituciones que antes estuvieron presentes en el territorio, trabajando sobre el tema investigado, hayan desaparecido, como es el caso de algunas ONG's e instituciones privadas en la ciudad de Cuenca. Sin embargo, a pesar de ello, podemos ver que al menos a nivel de las universidades, para la ciudad de Cuenca el tema de violencia aún se halla dentro de las agendas de investigación. Dentro de los temas de investigación se destacan especialmente la violencia de género e intrafamiliar, impulsados por el programa de género de la Universidad de Cuenca; así como también el maltrato infantil. También existe un trabajo destacado de la Municipalidad en el área de género, seguridad y desarrollo.

En Guayaquil, la producción es menor. Existen únicamente siete investigaciones referidas a la realidad local. Existen también informes por parte de los organismos locales para la implementación de sus políticas públicas, como son los informes técnicos de la Municipalidad y sus organismos ejecutores (como la Fundación Malecón 2000).

Existen temas de investigación que se han abordado con anterioridad y que aún presentan enfoques limitados en su tratamiento, tal es el caso de la violencia de género, el maltrato infantil, la trata de personas, los derechos humanos, el acceso a la justicia, etc.

Los sitios donde mayor producción investigativa se encontró fueron las universidades[11]. Aquí, en detalle, lo encontrado:

- Esmeraldas: se encontraron cinco investigaciones que corresponden a tesis de licenciatura
- Sucumbíos: no se hallaron investigaciones en las universidades.
- Carchi: no se hallaron investigaciones en las universidades.
- Quito: existen ciento sesenta investigaciones, con un nivel aceptable e, inclusive, trabajos muy interesantes a nivel de postgrado.
- Guayaquil: existen tres tesis de licenciatura que corresponden al período de estudio y al tema analizado.
- Cuenca: existen cuarenta tesis de licenciatura, de las cuales 18 tienen un enfoque desde las ciencias jurídicas.

Como conclusión podemos anotar que la mayor parte de intervenciones y la implementación de modelos de gestión que se realizan por parte de instituciones públicas y privadas que actúan sobre el tema, no sustentan su trabajo en investigaciones, hecho que se corrobora cuando la producción científica observada es muy escasa.

Enfoques en las investigaciones

Si bien podemos afirmar que se ha generado un espacio de debate acerca de la seguridad ciudadana y su gobernanza, tanto de académicos y politólogos, aún se evidencian muchas investigaciones que no asumen una postura crítica con respecto al tema o que incluyen su propio concepto de seguridad sin llegar a la discusión con otros autores. Existen trabajos que incluyen conceptos adaptados que se manejan desde organismos internacionales y que no obedecen a las realidades locales específicas, evidenciando, como lo manifiesta Pontón, un discurso hegemónico alrededor de la visión de seguridad ciudadana.

11 Las tesis encontradas cuyo rigor científico no sea aceptable para su inclusión en el presente trabajo investigativo serán únicamente citadas para definir tendencias de investigaciones

En ocasiones, la existencia de perspectivas distintas sobre seguridad y violencia en aplicación simultánea puede suponer que se sobreponen unos conceptos a otros. Por ejemplo, dentro de las investigaciones hay quienes se enfocan en posturas estructuralistas, acerca del fenómeno de la violencia. Existen, por otro lado, las que privilegian una visión interpersonal de la violencia, o también hay quienes prefieren hacerlo desde un enfoque social. Por otro lado, es importante observar también el enfoque peculiar que se le ofrece a la violencia de género, considerada como otro tipo de violencia y, en muchos casos, el tema es tratado fuera de las agendas de seguridad ciudadana.

A pesar de esta diversidad de posturas, la definición de seguridad ciudadana y su correlato –la violencia– se hace muy poco evidente en todas las investigaciones encontradas. Por eso, es importante entonces generar un debate acerca de la definición y de los alcances sobre la seguridad ciudadana, especialmente, sobre su vinculación a contextos locales específicos.

Alcances de las investigaciones: Nacional, regional y local
(Ver gráfico No.4)

De las publicaciones encontradas podemos observar que existe una mayor preocupación por abordar el tema de la seguridad desde lo nacional, antes que desde el ámbito local. Son pocos los trabajos que se desarrollan desde lo local, y muchos de ellos enfatizan la importancia del trabajo de los gobiernos locales, especialmente de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, donde las Municipalidades juegan un papel protagónico en la implementación de iniciativas de seguridad ciudadana, aunque cada una posee enfoques y manifestaciones distintas.

Es importante recalcar que a nivel regional la incorporación del tema frontera ha generado un especial interés en el tema de seguridad. Los temas que más se discuten son los relacionados con el conflicto Colombiano. Sin embargo, temas específicos en realidades específicas, aún no son abordados, mucho menos discutidos con el fin de articularlas con las políticas a nivel nacional y local.

De las tres provincias analizadas se puede observar que Sucumbíos posee una mayor producción de investigaciones a nivel local, aunque, incipientemente, empieza a despuntar en la investigación de temas de seguridad ciudadana, derechos humanos y violencia de género. De las otras provincias no se hallan investigaciones sobre seguridad ciudadana.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de debatir sobre la seguridad ciudadana; (desde el lado de los actores involucrados y de las políticas implementadas, no sólo a nivel nacional, sino regional y local), con el fin de establecer lazos de acción entre todos los involucrados, creando conexiones entre sí, y fomentando visiones concertadas de coordinación y seguridad.

Tendencias en las investigaciones: Temas de interés

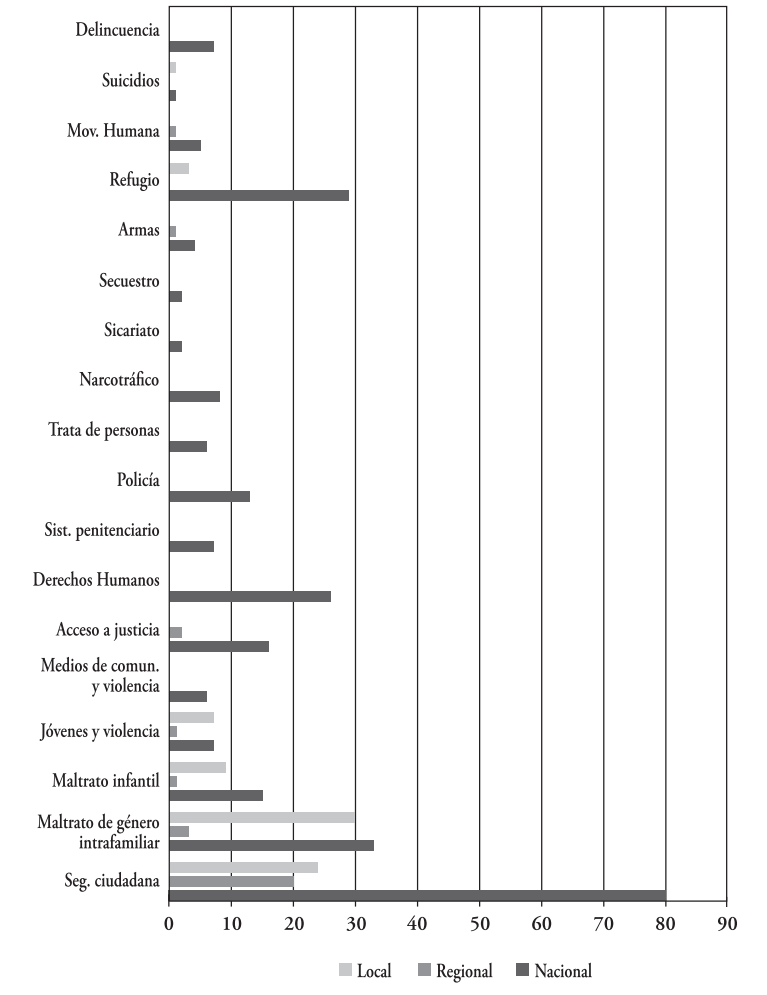
Como se había manifestado el tema de la seguridad ciudadana en la frontera norte, se percibe con la idea de que la violencia se filtra desde esta región hacia el resto del país. Sin embargo, posee manifestaciones distintas en cada provincia. Por tanto, los estudios analizados incorporan temas de interés que corresponden a violencias que le son propias a esta región.

Entre estos temas que se están analizando, se incluyen: trata de personas, narcotráfico, contrabando, sicariato, secuestro, movilidad humana, refugio; se suman otros temas que ya se han incluido en las agendas locales de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca como son delincuencia, violencia intrafamiliar y de género, maltrato infantil, jóvenes y violencia, violencia y medios de comunicación, policía, acceso a justicia, sistema penitenciario, derechos humanos, entre otros. Estos últimos, son tipos de violencia que ya se han analizado en publicaciones anteriores pero que han crecido y aún continúan siendo motivo de preocupación.

De esta forma, tenemos temas de interés, tanto para la zona norte como para las tres ciudades analizadas, de tal manera que nos permitirán hacer una comparación entre sus realidades.

De los datos obtenidos, podemos observar que las tendencias en las investigaciones señalan que aún tienen especial peso las que tienen que ver con la realidad nacional, especialmente en los temas de seguridad ciu-

Gráfico 4: Número de temas analizados según tema y alcance de la investigación



Elaboración: Geannine Alvarado.

dadana, violencia de género, refugio, derechos humanos y acceso a justicia –temas que han cobrado preponderancia a raíz del conflicto colombiano–. Luego podemos observar que la seguridad ciudadana tiene un especial interés a nivel regional. (Ver tabla No.1)

A nivel local, Quito lidera el ámbito de la seguridad ciudadana, seguida de Guayaquil, Cuenca y Sucumbíos.

La violencia de género e intrafamiliar ocupa un interés especial en la ciudad de Cuenca con trece investigaciones, (le sigue Quito con ocho). Las dos ciudades son las que poseen más investigaciones en esta área.

Tabla 1: Temas analizados por número y por alcance

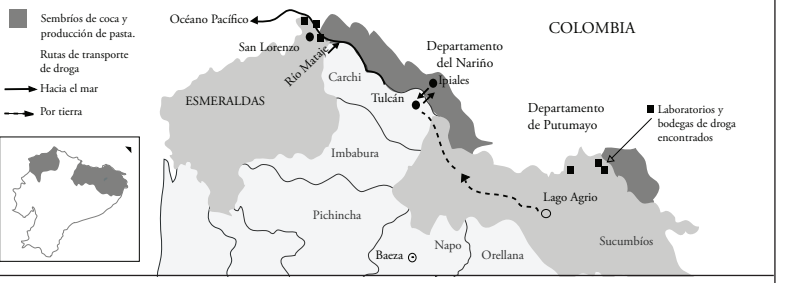
TEMAS	Alcance							
	Nacional	Regional	Quito	Guayaquil	Cuenca	Sucumbios	Carchi	Esmeraldas
Seguridad	87	20	12	5	2	3	1	1
Ciudadana								
Violencia	33	3	8	1	13	4	0	4
de género e								
intrafamiliar								
Maltrato	15	1	2	0	4	2	0	1
infantil								
Jóvenes y	7	1	4	1	1	0	0	1
violencia								
Medios de								
comunicación	6	0	0	0	0	0	0	0
y violencia								
Acceso a la	16	2	0	0	0	0	0	0
justica								
Derechos	26	0	0	0	0	0	0	0
humanos								
Sistema	7	0	0	0	0	0	0	0
penitenciario								
Policía	13	0	0	0	0	0	0	0
Trata de	6	0	0	0	0	0	0	0
personas								
Narcotráfico	8	0	0	0	0	0	0	0
Sicariato	2	0	0	0	0	0	0	0
Secuestro	2	0	0	0	0	0	0	0
Armas	4	0	0	0	0	0	0	0
Refugio	29	0	0	0	0	1	0	2
Movilidad	5	1	0	0	0	0	0	0
Humana								
Suicidios	1	0	1	0	0	0	0	0
Delincuencia	7	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Investigación de campo
Elaboración: Geannine Alvarado

Las provincia de frontera tratan temas como seguridad ciudadana, violencia de género e intrafamiliar, jóvenes y violencia, y maltrato infantil.

Sin embargo existen otros temas de especial interés en la zona como: la administración de justicia y el control de ilícitos, que muy poco son estudiados. La existencia de este fenómeno se agrava debido a que el territorio ecuatoriano tiene un acercamiento con los centros de procesamiento de coca y, por ende, se constituye en un territorio altamente sensible, más aún si decimos que es utilizado como ruta para el narcotráfico, especialmente por la vía marítima. (Ver anexo)

Anexo: Mapa frontera colombo-ecuatoriana. Ruta norte



Fuente: Diario el Universo, 22 de marzo de 2009. Datos tomados de la Policía Antinarcóticos.

Además existe una ausencia de denuncias, hecho que favorece a que la mayoría de crímenes se mantengan en la impunidad. Por otra parte, esto también contribuye a la falta de confianza en el sistema de administración de justicia, el cual opera en condiciones precarias en la zona. Igualmente ocurre con los centros de rehabilitación, en donde se replica la realidad nacional: son centros que se hallan llenos de reclusos a la espera de ser juzgados.

En esta zona también se constata que existen violaciones al derecho a la vida (los homicidios son la segunda causa de muerte en Esmeraldas y Sucumbíos). A pesar de lo anotado, estos temas han generado escaso interés investigativo y académico.

Tipos de Investigaciones

De las publicaciones encontradas podemos evidenciar que existen diversos tipos de investigaciones.

Por un lado, encontramos trabajos ensayísticos. Algunos de ellos constituyen reflexiones teóricas provenientes de personas involucradas en la gestión pública o en el ámbito académico: de hecho, y constituyen verdaderas guías de apoyo en la formulación de políticas públicas. Existen también dentro de estas publicaciones las que presentan datos con el propósito de su exposición y del análisis cualitativo.

Hay otros trabajos que se concentran en la exposición de los aspectos teóricos sobre los enfoques de seguridad ciudadana y violencia. Otros estudian la zona norte ecuatoriana, con especial énfasis en el tema de refugio.

Otras publicaciones se refieren a diagnósticos y datos empíricos: esto se debe en gran parte a la necesidad de contar con información confiable y precisa sobre las diferentes temáticas y realidades en donde se puede apoyar la reflexión teórica. Sin embargo, en estos trabajos se insiste en mostrar como una problemática generalizada el tema de las fuentes y de su confiabilidad.

Los datos generalmente provienen de instituciones donde se efectúan las denuncias de los delitos, como la Policía Nacional, la Comisaria de la Mujer, las Fiscalías, etc. En las investigaciones, se manifiesta de forma constante la limitación de la información recibida, así como el mínimo o escaso análisis que ofrecen estos datos por parte de las instituciones que las recolectan. Hay que reconocer, sin embargo, la importancia que tienen, ya que constituyen los únicos indicadores para medir el fenómeno de la violencia y la eficacia de las políticas implementadas.

Entre las publicaciones encontradas, se destacan especialmente los trabajos de los Observatorios de Seguridad implementados en cada ciudad analizada, así como los boletines e informes estadísticos de la Policía Nacional y de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social

Finalmente, contamos con otro tipo de publicaciones que, más que investigaciones, consisten en cartillas, guías de apoyo o manuales para instrumentar el tema de seguridad ciudadana y violencia. Este tipo de trabajo lo hallamos en diversas instituciones como: el Consejo Nacional de la

Mujer (CONAMU), el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), entre otras.

Conclusiones y Recomendaciones

Se puede decir que, del trabajo realizado hasta la fecha, sólo se han abordado en esta publicación los hallazgos cuantitativos de la investigación. Aún no se ha llegado a un análisis exhaustivo de lo producido; sin embargo, podemos señalar algunas conclusiones preliminares:

La información cuantitativa es la producción más abundante, sin embargo esta debe ser complementada con estudios cualitativos serios que nos permitan tener visiones integrales de cada realidad.

Las universidades que son las fuentes del conocimiento científico deben volcar su mirada hacia la investigación de la seguridad y la violencia, como temas específicos a tratar dentro de cada área del conocimiento. Existen inclusive carreras donde constituyen conocimientos básicos de estudio y donde, hasta la fecha, el énfasis otorgado es mínimo.

Las múltiples manifestaciones de la violencia no han desaparecido; se hallan mutando hacia nuevas formas de expresiones. Por tanto, los temas de estudio no dejan de ser pertinentes en cualquier época. Esto no desmerece que, en la actualidad, surjan nuevas formas de violencia que susciten intereses de investigación.

Como recomendación final es importante señalar que a partir de una reflexión, la seguridad es un derecho de todos. Por tanto, las políticas e intervenciones deben procurar un bienestar generalizado de todos los ciudadanos/as. Para ellos, es necesario partir de un análisis exhaustivo de las realidades locales y su incidencia en el ámbito nacional, con fuentes de información confiables e, inclusive, un trabajo crítico respecto a las metodologías de trabajo empleadas por cada institución.

Bibliografía

ALDHU (2004). *El cerco de la anaconda.* Quito: ALDHU, UE.

Carrión, Fernando (2006). "En la frontera de la vida: la violencia en el límite". Boletín *Ciudad Segura*, No.10, octubre de 2006, pp. 1. Quito: FLACSO.

Carrión, Fernando (2010). "En el límite de la vida: la violencia fronteriza". Ponencia presentada el 13 enero de 2010. Quito: FLACSO-Ecuador.

Diario El Universo (2009). "En Ecuador ya no sólo se trafica, también se marca y refina la droga". El Universo, marzo 22, sección País.

Espín, Johanna (2009) "Observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana". En: Fernando Carrión y Johanna Espín (Compiladores), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia.* 179-194. Quito: FLACSO sede Ecuador, ICLEI, MDMQ.

Izquierdo, Oscar (2005). "Consecuencias del conflicto colombiano para la agenda de seguridad del Ecuador". En Javier Ponce (Editor), *La Seguridad de Ecuador. Del 11 de septiembre al Plan Patriota*, 129-169. Quito: FLACSO sede Ecuador, CEI, ABYA-YALA y AFESE.

Pontón, Daniel (2006). "Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana", en: Boletín *Ciudad Segura*, número 10, octubre de 2006, pp. 4-9. Quito: FLACSO,

Torres, Andreina (2004). *La seguridad ciudadana en el Ecuador, un concepto en construcción. Estado del arte de las investigaciones producidas entre los años 2000-2004.* Quito: FLACSO-Ecuador. Documento no publicado.

Valarezo Galo Ramón y Víctor Hugo Torres (2004). *Frontera Norte Ecuatoriana.* Quito. Editorial Abya-Ayala.

Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte del Ecuador[1]

Víctor Elías Llugsha Guijarro[2]

Introducción

El Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador trabaja líneas de análisis social dentro del esquema urbano. Temáticas como: seguridad ciudadana, desarrollo urbano, hábitat y vivienda, centralidades históricas, fútbol, cárceles, frontera norte.

En relación al tema de la Frontera Norte, el Programa de Estudios de la Ciudad ha trabajado, desde diferentes perspectivas, las diferentes problemáticas que se dan en esta zona del país. Es así que, en el 2007, se lleva a cabo el proyecto de "Observatorios de Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte"[3], en el que se pretendía implementar tres Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana en las provincias de frontera norte[4]. Sin embargo, por una serie de situaciones ajenas al trabajo desarrollado en el proyecto, sólo se llegó a consolidar de manera efectiva el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Carchi, en un trabajo conjunto con el Gobierno Provincial del Carchi.

1 El presente artículo toma como base el inventario de intervenciones que, en el ámbito de la seguridad ciudadana, se han registrado por parte del equipo conformado para el proyecto "Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte", en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Lago Agrio, Tulcán y Esmeraldas.

2 Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO-Ecuador.

3 La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador y el ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Secretaria Regional para América Latina y El Caribe –LACS–, bajo el auspicio del IDRC, firmaron el convenio que permitió la implementación del proyecto.

4 Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

El objetivo principal de este proyecto fue apoyar la definición y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana orientadas a reducir los índices de violencia e inseguridad en las tres provincias de la frontera norte, mediante la recopilación, el procesamiento y la difusión de información técnica y científica sobre hechos violentos y delictivos.

Programas e intervenciones en la Frontera Norte

Continuando esta línea de análisis, actualmente el Programa de Estudios de la Ciudad se encuentra desarrollando el proyecto de Gobernanza de la Seguridad en la frontera norte ecuatoriana, que cuenta con el auspicio del IDRC.

La Frontera Norte del Ecuador es una de las más conflictivas en América Latina, debido a una serie de factores que se producen en su cotidianidad. Sin embargo, se ha generado una percepción aún mayor de la violencia de la zona, como resultado de varios elementos. Para determinar la situación de Gobernanza en temas de seguridad ciudadana se está desarrollando un inventario de intervenciones, políticas y planes, que se han ejecutado tanto desde el gobierno nacional y local, ONGs, empresa privada e iglesia, en temas relacionados a la seguridad ciudadana, derechos humanos, violencia de género y maltrato infantil. Para esto se ha realizado una investigación empírica y un trabajo de campo que consiste en entrevistar a actores locales en cada una de las ciudades.

Situación en la frontera

La zona de la frontera norte ecuatoriana es una región de características particulares con presencia de conflictos y altos niveles de violencia, en la que podemos encontrar un sinnúmero de causas que estarían ocasionando el incremento de la violencia. Entre ellas, débil o poca presencia del Estado, cobertura de servicios básicos de mala calidad o inexistente, instituciones y tejido social débil, poca cultura de trabajo interinstitucional, proliferación de acciones dispersas y heterogéneas tanto de organizaciones

gubernamentales como sociales, e incremento de la presencia militar como única respuesta gubernamental. Sin embargo, la incidencia que tienen estos conflictos en el sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera norte no se ha determinado debido a la falta de investigaciones sobre dicha problemática. Sin duda, las preocupaciones que genera la situación de inseguridad y violencia que se vive actualmente en la zona se han convertido en tema de discusión en ámbitos académicos y de diseño de políticas. No obstante, existen aún vacíos investigativos, ya que el debate a nivel académico sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana está empezando a constituirse en un ámbito de producción de conocimientos con características específicas, pero aún existen pocas investigaciones que combinen la reflexión teórica y la recolección de datos empíricos.

Éste ha sido uno de los factores sobre los cuales se ha desarrollado de manera amplia la creación de imaginarios alrededor de la situación de seguridad en la zona de frontera, considerando que "una sociedad es más insegura por lo que se dice que por la realidad que habita" (Rincón, 2009:117). La percepción de in-seguridad[5] ha marcado un espacio negativo no solo sobre el espacio físico como tal, sino sobre la población[6] que en ella habita. Este elemento ha marcado de tal manera a la gente procedente de poblaciones de frontera que, el solo hecho de mencionar su lugar de procedencia, suele colocarlos en situación de marginados en espacios y en servicios públicos.

Los gobiernos locales ganan terreno en la toma de decisiones, dentro de temáticas concernientes a políticas en el ámbito de la ciudad; es así, que se puede evidenciar un progreso en relación a la cantidad y calidad de las políticas implementadas en temas relacionados a la seguridad ciudadana, como lo señala Velásquez: "en la división de tareas al interior de los Estados, los gobiernos locales se han vuelto actores fundamentales de la

5 "Lago Agrio ha estado estigmatizado por las situaciones violentas que hay acá, por la misma frontera con Colombia, por el narcotráfico. Entonces, muchos de los medios de comunicación nacionales visibilizan eso; no visibilizan el aspecto humano, el turístico que hay aquí en lugares muy hermosos." Alcivar Bravo /27-07-09

6 Cabe mencionar que entre la población consultada durante el trabajo de campo, se puede apreciar un rechazo generalizado hacia los medios de comunicación, en especial hacia los noticieros televisivos que son transmitidos desde Quito; puesto que, de manera continua, se ven reflejados en estos espacios, sólo en noticias de tipo delincuencial o crónica roja, dejando de lado otros aspectos de su cotidianidad que consideran de igual o mayor relevancia el ser reproducidos en este tipo de espacios.

política pública sobre seguridad ciudadana" (Velásquez 2007:2). Sin embargo, cabe mencionar que este progreso se lo puede evidenciar, dentro de la realidad del Ecuador, en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, lugares en los que la implementación de políticas encaminadas a mejorar la seguridad ciudadana ha estado acompañada del mejoramiento estructural de la "infraestructura de la seguridad".

El trabajo que se ha desarrollado desde los gobiernos locales en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio, no presenta avances en el trabajo directo sobre temas de seguridad ciudadana. Su accionar, respecto a este tema, se ha dado en relación a acciones puntuales, en las que es evidente la falta de un accionar programático que sea a largo plazo y esté articulado con otros actores de la sociedad.

El acompañamiento que los gobiernos locales han dado en relación al trabajo vinculado a temas de seguridad ciudadana ha estado enfocado hacia la dotación de "suministros"[7] para la policía nacional.

Dentro del contexto de evolución del tratamiento del tema de seguridad ciudadana, se deben considerar los nuevos actores y los nuevos fenómenos que se van dando dentro de estas nuevas dinámicas. Para Velásquez (2007), los nuevos actores y fenómenos de la seguridad son:

- Una seguridad privada en constante crecimiento[8].
- Una demanda y a la vez la iniciativa ciudadana creciente que implica una mayor participación ciudadana en la decisión y en la acción sobre temas de seguridad.[9]
- Una evolución en la concepción de la seguridad, desde una perspectiva que la ve como servicio público hacia una seguridad como bien público, que debe involucrar otros actores estatales (agencias sociales y económicas), del sector privado y social, en un proceso de co-producción de seguridad.

7 Generalmente la donación de motocicletas, patrulleros, gasolina, adecuación de unidades de policía comunitaria.

8 Tomando como base el Plan de Seguridad "Local Seguro" implementado por la Cámara de Comercio de Quito, se implemento, por parte de la Cámara de Comercio de Tulcán, un sistema similar, con el propósito de atender los requerimientos de seguridad de sus socios.

9 Espacios como: la Federación de Barrios de Tulcán; CONAMUNE, en Esmeraldas y San Lorenzo o la Federación de Mujeres de Sucumbíos. Estos son espacios que desde la sociedad civil se han vinculado de manera progresiva y efectiva en espacios de participación ciudadana.

- Los gobiernos locales que, a la par de procesos de descentralización más o menos desarrollados, han asumido cada vez más competencias en la materia.[10]
- La globalización que también ha globalizado el crimen y el delito, sacándolo incluso de las órbitas y jurisdicciones nacionales.
- Las crecientes relaciones entre policía y comunidad, en materia de cooperación y coproducción de seguridad, como control social a la acción policial.[11]

El nivel de conflictividad que presenta la frontera norte del Ecuador es alto. Sin embargo, dentro de este punto no se debe homogenizar la situación de su conflictividad, puesto que la heterogeneidad que muestra la zona de frontera, por su situación geográfica y social, muestra diferentes escenarios, en los que se desarrollan formas particulares de conflicto, que deben ser entendidos desde sus características específicas.

A este elemento se debe sumar la situación de las ciudades de frontera en relación al país y la forma de intervenir que se tiene en temas relacionados a la "seguridad". Al momento de definir el tema de la seguridad en las poblaciones de frontera, se evidencia, en primer lugar, la dificultad para hacer una clara diferenciación entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional. De hecho, "históricamente la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad en la frontera ha respondido a planes o estrategias militares o diplomáticas" (Carrión, Pontón, Armijos, 2009: 178). La presencia militar en la zona de frontera obedece a una lógica histórica en la que se busca mantener resguardada la patria de posibles inclusiones militares.

Dicha presencia militar no estaría justificada en la región, en razón de encontrarnos en un largo período dentro del cual los procesos belicistas

10 El Gobierno Provincial de Tulcán, si bien no tiene como competencia directa el trabajar temas de seguridad ciudadana, ha implementado un Observatorio de Seguridad Ciudadana, con el propósito de contar con una herramienta que brinde información precisa de la situación de la provincia.

11 Los patrullajes llevados acabo por la Policía Comunitaria de Tulcán, son registrados por medio de una hoja de control que es firmada por el líder barrial y el personal policial que esta haciendo su ronda. Este tipo de registro del trabajo desarrollado por la Policía Comunitaria es fruto del trabajo conjunto entre la Policía y la Federación de Barrios de Tulcán.

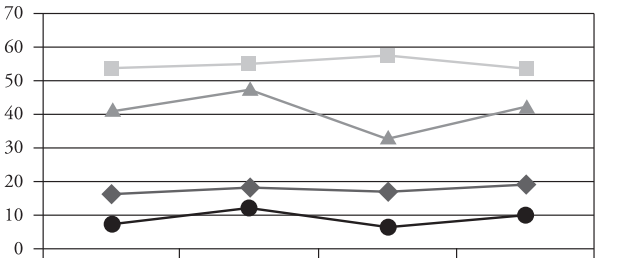
entre países parecen haber terminado, pero "los conflictos de baja intensidad se han enraizado en las ciudades, y esto se refleja en tasas de homicidios ubicadas entre las más altas del mundo" (Briscoe, 2008:1). Siendo que las ciudades de frontera se convierten en micro espacios de la guerra, estas reflejan una conflictividad que se da, no solo (en el caso de Ecuador) por la implementación del Plan Colombia, sino que obedece también en gran medida a procesos de inequidad social y económica, en el que los índices de homicidios[12] por cada cien mil habitantes se encuentran entre los más altos del país.

De las provincias de la zona de frontera norte, la provincia del Carchi presenta en los últimos años una tasa de homicidios inferior al promedio nacional, mientras que las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos se presentan (históricamente) como las más conflictivas a nivel nacional (Gráfico 1). Las dinámicas que enfrentan cada una de estas provincias en relación a su situación con Colombia hacen que el análisis de su situación sea por demás complejo. En el caso del Carchi, hacer un análisis de su conflictividad, solo en base a estos datos, no refleja lo conflictivo de la economía que se ha generado alrededor del contrabando[13], situación que también ocurre en el caso del abigeato.

12 Para realizar una aproximación a la problemática de violencia que enfrenta la frontera, es necesario explorar un mundo plurisignificante de espacios en los que fenómenos multicausales son los constructores de una realidad, por lo que al utilizar como referente estadístico tan solo las tasas de homicidios "se invisibiliza otro tipo de manifestaciones de la violencia igual de importantes, como la violencia de género, violencia juvenil, secuestro, trata de personas entre otras."(Espín, 2009:4). Sin embargo, esta información por sus características, permite hacer un ejercicio de comparación entre diferentes lugares.

13 En el caso del contrabando de combustibles, las personas que se dedican a esta actividad, en ambos lados de la frontera, lo ven como la única posibilidad mediante la cual pueden obtener ingresos económicos para el desarrollo de sus hogares. Esto ha generado continuos enfrentamientos con la policía. Así el más reciente (4/2/2010) dejó como saldo una chica de 17 años con graves quemaduras, una camioneta de la policía nacional y un automóvil totalmente quemados. En rechazo a este tipo de operativos de la policía, que buscan frenar el contrabando, al día siguiente un grupo de vendedores informales bloquearon el puente internacional de Rumichaca durante una hora.

Gráfico 1: Tasa de homicidios en el frontera norte



	2005	2006	2007	2008
Nacional	16,05	17,79	16,71	18,82
Sucumbíos	53,74	54,6	57,51	53,34
Esmeraldas	41,08	47,59	31,92	41,91
Carchi	7,37	12,16	6,02	10,12

Fuente: Policía judicial
Elaboración: Víctor Llugsha

Objetivos de la Investigación.

El proyecto busca analizar la Gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana a partir de los niveles de conflictividad y violencia en la zona. Dentro de lo que se pretende: a) identificar y caracterizar a las principales Instituciones y actores involucrados en materia de seguridad ciudadana en la Frontera Norte; b) analizar las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana respecto a la frontera norte, tanto a nivel nacional como local; c) establecer los impactos que han producido las políticas adoptadas en los niveles de violencia y conflictividad en las provincias fronterizas; d) elaborar un marco de sugerencias sobre las políticas necesarias a adoptarse en la frontera norte para impulsar el establecimiento de un sistema adecuado de gobernanza de la seguridad.

Dentro de las consideraciones señaladas cabe mencionar que el estudio partirá con una investigación empírica y trabajo de campo que registrará las principales intervenciones, proyectos y políticas que se han puesto en práctica entre los años 2000 y 2008 en las ciudades de Tulcán, Lago Agrio

y Esmeraldas. También se incluirán las ciudades de Quito[14], Cuenca y Guayaquil, con el propósito de contar con un marco general de la situación de la gobernanza de la seguridad ciudadana a nivel nacional. Estos elementos permitirán, dentro de un esquema comparativo, diagnosticar la situación especifica de la frontera norte del Ecuador. Tomando en cuenta el hecho de la diversidad de actores que son tomados en cuenta, cabe el señalar que dentro del estudio, se considera la existencia de una interacción entre los diferentes actores, donde la "frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción" (Kooiman 175:2004).

Como consecuencia del punto anterior, se realizarán entrevistas a profundidad a personas pertenecientes a instituciones del gobierno, municipio, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, iglesia. Todo esto respecto al trabajo que desarrollan las instituciones en las que laboran y acerca de su percepción en lo referente al tratamiento de la seguridad ciudadana en su localidad.

La propuesta de este proyecto de investigación es realizar una reflexión profunda sobre las causas y las expresiones de los distintos tipos de violencia y conflictos en las provincias de la frontera norte ecuatoriana y su incidencia en el sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera. Para esto, se vinculará el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional. De este modo, el propósito de la investigación será distanciarse de la idea de militarización de la seguridad con la que se ha venido tratando la problemática de la frontera tanto del lado colombiano como del lado ecuatoriano.

La información recopilada será sistematizada en una ficha, cuyos elementos se constituyen en el esquema estructural de la entrevista. Esta información será utilizada para la elaboración del trabajo final, constituyéndose también en una fuente documental para futuras consultas.

14 Cabe mencionar que éstas ciudades son sede de las principales instituciones del gobierno nacional, organismos internacionales y ONGs. En el caso de Quito, alberga a la mayoría de organismos que trabajan o tienen incidencia en la frontera norte.

Actividades Realizadas.

Utilizando una base de datos con la que contaba de manera previa el programa Estudios de la Ciudad de FLACSO, se procedió a depurar la información y actualizarla. Previo a cada actividad de campo se elaboró una agenda[15] de trabajo con las instituciones que pudieron ser contactadas. En varias instituciones, las reuniones de trabajo se ampliaron ante la posibilidad de poder entrevistar a más de un representante o actor que haya estado involucrado en alguno de los procesos pero que en la actualidad están vinculados a otras actividades. En cada ciudad, el número de instituciones contactadas difiere, en razón de las características de cada una de ellas y las dificultades que encontramos en el desarrollo del trabajo de campo.

Dentro de las temáticas tratadas, se han logrado identificar actores en diferentes áreas de intervención, que si bien no trabajan directamente el tema de seguridad ciudadana, pueden aportar a la reflexión planteada en relación a la situación de gobernanza de seguridad ciudadana en la zona de frontera.

En cada ciudad, se utilizó como herramienta entrevistar a los representantes de cada institución con el propósito de conocer el trabajo que actualmente se encuentran desarrollando, pero, sobre todo, identificar el proceso de implementación de políticas, proyectos o intervenciones en cada una de sus áreas de trabajo. Esta herramienta fue puesta en práctica porque son pocas las instituciones que llevan un registro escrito o un archivo que detalle las actividades que han desarrollado en los últimos años[16].

Aproximaciones a los hallazgos de la Investigación

Un primer acercamiento para entender la actual situación de gobernanza de la seguridad ciudadana que está enfrentando la zona de frontera es determinar la situación y disposición de los diferentes elementos que son

15 Si bien la elaboración de la agenda es un instrumento bastante útil para el desarrollo del trabajo de campo, pocas fueron las instituciones que por vía telefónica se pudo contactar para las entrevistas. En realidad la mayoría de las instituciones fueron contactadas durante los días de permanencia en cada ciudad.

16 Muchos de estos procesos son encarnados en actores sociales, líderes locales. Ellos son quienes llevaron a cabo estas actividades sin levantar bases documentales sólidas de sus actividades.

parte de la problemática en está zona del país, por lo cual se utiliza aquí un esquema de análisis similar al que utiliza Velásquez (2007) para trabajar un tema afín sobre Bogotá. Este cuadro permite graficar de manera resumida la situación de actores, espacios de relación, normas y procesos que se están dando en relación al tema de seguridad ciudadana.

Figura 1	
	Tulcán
Los actores	• Gobernación del Carchi • Municipio • Gobierno Provincial implementa observatorio de seguri dad ciudadana. • Cámara de Comercio de Tulcán implementa plan de segu ridad. • Federación de Barrios plantea planes de acción en temas de seguridad. • Policía trabaja en conjunto con la población. • Fuerzas Armadas • Fiscalía. • Red fronteriza de paz. • Pastoral Social. • Plan Ecuador
Los espacios o modos de relación	• Territorio de Tulcán vs el territorio nacional. • Zona de frontera internacional
Las normas	• La Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público. • Ley de Seguridad Pública y del Estado, el articulo 39[17] hace una delimitación de la "zona de frontera"
Los procesos	• Gobiernos locales no cuenta con continuidad. • Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.
	Esmeraldas
Los actores	• Gobernación de Esmeraldas • Municipio • Policía trabaja en conjunto con la población..

17 La Ley de Seguridad Pública y del Estado en su artículo 39 señala: "De la delimitación de zona de frontera.- la zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente."

	• Fuerzas Armadas • Fiscalía. • Red Fronteriza de Paz. • CONAMUNE. • Pastoral Social. • Plan Ecuador
Los espacios o modos de relación	• Territorio de Esmeraldas vs el territorio nacional. • Zona de frontera internacional
Las normas	• La Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público. • Ley de Seguridad Pública y del Estado, el articulo 39 hace una delimitación de la "zona de frontera"
Los procesos	• Gobiernos locales no cuenta con continuidad. • Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.
	Lago Agrio
Los actores	• Gobernación de Sucumbíos. • Municipio • Policía trabaja en conjunto con la población. • Fuerzas Armadas. • Fiscalía. • Red Fronteriza de Paz. • Federación de Mujeres de Sucumbíos. • ISAMIS • Plan Ecuador
Los espacios o modos de relación	• Territorio de Lago Agrio vs el territorio nacional. • Zona de frontera internacional
Las normas	• Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público. • Ley de Seguridad Pública y del Estado, el articulo 39 hace una delimitación de la "zona de frontera"
Los procesos	• Gobiernos locales no cuenta con continuidad. • Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.

En este punto de la investigación, aún no se pueden determinar los principales hallazgos, puesto que el proyecto todavía se encuentra en proceso. Sin embargo, dentro del trabajo de campo desarrollado, se pueden evidenciar como características generales las siguientes:

- A pesar de que existe un programa de trabajo destinado a la coordinación de actividades en la Frontera Norte por parte del gobierno nacional (Plan Ecuador), la heterogeneidad de la frontera, sus particularidades, no son vistas de manera clara por parte de los organismos del Estado. Se continúan aplicando medidas sin tomar en cuenta las realidades locales, evidenciándose un descontento general entre los actores que se han vinculado de alguna forma a este Plan. Varios espacios de la sociedad civil se manifiestan descontentos ante lo trabajado por El Plan Ecuador hasta el momento; en general, se evidencian requerimientos que van por el lado de el buscar solucionar necesidades básicas de la población local. Mientras que el Plan Ecuador, al ser una respuesta política al Plan Colombia, se ha direccionado hacia la coordinación de actividades y políticas en la zona de frontera norte. Coordinar el trabajo y plantear políticas para la frontera es quizá una de las primeras limitaciones que enfrenta el Plan Ecuador puesto que, desde su conformación en el 2007 hasta mediados del 2009, no contaba con oficinas en las tres principales ciudades que están cerca a la línea de frontera norte (las acciones eran coordinadas desde Ibarra).
- Las actividades desarrolladas dentro del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, como la inversión de los últimos años en equipamiento a la policía nacional y dotación de infraestructura, han sido elementos vistos de manera positiva en la mayoría de grupos consultados, aunque ésta no ha sido una respuesta efectiva dentro del esquema para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en la población. Sin embargo, cabe mencionar que, en los espacios de mayor conflictividad, la población ve con buenos ojos la militarización del sector. Así, la respuesta que el Estado ecuatoriano ha dado a la situación conflictiva de la frontera norte acostumbra ser de tipo militar, priorizando un enfoque de seguridad nacional, sobre la seguridad ciudadana en los diferentes espacios de frontera. Por otro lado, dentro de las actividades desarrolladas por las Fuerzas Armadas, propias de su profesión, cabe destacar que han sido actores importantes para la implementación de diferentes acciones dentro de temáticas de tipo social.
- La sociedad civil organizada ha ocupado los espacios en que el Estado se ha quedado de lado o no ha tenido una fuerte presencia. Este hecho

se evidencia de una manera más clara en las poblaciones de frontera. Se han concentrado un número importante de ONGs en las ciudades fronterizas, mismas que trabajan en variadas actividades con la población, la mayoría de ellas encaminadas a trabajos productivos y de desarrollo. El tema de seguridad ciudadana no es necesariamente una línea directa de intervención en los diferentes proyectos que se ejecutan. Sin embargo, es una consideración bastante generalizada la de buscar el beneficio general de la población (figura1).
- En ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, los procesos de larga duración dentro del gobierno local han permitido que se puedan crear organismos municipales que trabajen directamente el tema de la seguridad ciudadana en cada una de sus jurisdicciones. Sin embargo, la fragmentación política de ciudades como Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas es uno de los factores para que el tema de la seguridad ciudadana sea entendido por parte de los gobiernos locales como un elemento que debe ser tratado exclusivamente por la policía nacional. En el caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana del Carchi, se encuentra funcionando en el Gobierno Provincial del Carchi, en trabajo conjunto con el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO. Este elemento rompe el esquema de ser gobiernos locales que sólo ofrecen motos, autos y UPC para la policía.
- Los modelos y procesos que son implementados en las grandes ciudades se toman como referente para ser reproducidos a un nivel micro en varias ciudades pequeñas y medianas, como en el caso del plan de seguridad implementado por parte de la empresa privada en Quito: me refiero al trabajo desarrollado por la Cámara de Comercio de la ciudad capital.

Las ciudades de frontera en el Ecuador son espacios en los cuales no se ha podido superar el paradigma de seguridad nacional para encaminarse hacia la seguridad ciudadana. El trabajo desempeñado dentro de este tema por parte de los diferentes gobiernos municipales que han gobernado estos espacios en los últimos años ha estado encaminado hacia un casi inexistente trabajo dentro del tema o, a su vez, para ser parte de esquemas coyunturales que están próximos al clientelismo y al populismo, al mo-

mento de ofrecer gasolina, autos, motos u otros elementos que sean considerados como importantes dentro del trabajo policial.

Recomendaciones.

La situación política del Ecuador de la última década ha sido muy conflictiva. Han existido períodos cortos de gobierno en los que los actores han cambiado en breves espacios de tiempo y las instituciones se han transformado o desaparecido, por lo que las etapas de estudio y análisis deberían ser más cortas. Tomando como referencia una fase de 5 años, se puede realizar cada 2 años un mapeo general, con el propósito de tener un registro más detallado de los cambios y evoluciones.

Resulta importante realizar una revisión a los esquemas de trabajo de la Policía Nacional, en relación al tiempo de permanencia de los comandantes de policía en cada uno de sus comandos, como también de los policías que forman parte de los diferentes niveles de toma de decisiones y trabajo directo con la comunidad. Durante su permanencia, se establecen visiones y líneas de trabajo con la comunidad, que se ven afectadas de gran manera al momento de cumplir el tiempo establecido para su permanencia en la ciudad a la que son designados. Este elemento no es una característica que afecta tan solo a la zona de frontera, sino que se reproduce a lo largo del país. Los resultados de las diferentes intervenciones no sólo son el fruto de los sistemas implementados, sino que también resulta un elemento primordial el capital humano acumulado, fruto del proceso que llevan a cabo las diferentes personas que son parte de estas dinámicas.

Los diferentes estudios o análisis que se puedan hacer de esta zona del país deben distinguir de manera clara la heterogeneidad que presenta la zona de la frontera norte, para no llegar a afirmaciones en las que se señale que existe en el país una frontera norte eminentemente problemática y peligrosa. Dichas afirmaciones convierten a toda la frontera en algo único, generando de esta forma varias situaciones, pero principalmente, contribuyendo a crear un imaginario de peligro "total" en la zona.

Bibliografía

Briscoe, Ivan (2008). "Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina". FRIDE, Madrid, documento electrónico: http://www.fride.org/descarga/COM_Bordelands_Americas_ESP_jul08.pdf.

Carrión, Fernando, Pontón, Jenny y Blanca (2009). *"120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana"*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Espín, Johanna (2009). "La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte". *Fronteras*, No1. Quito: FLACSO-Ecuador.

Kooiman, Jan (2004). "Governing as Governance". *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº16, p171-194. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona.

Rincón, Omar y Germán Rey, (2009). "Los cuentos mediáticos del miedo". En: Fernando Carrión y Johanna Espín (compiladores) *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnostico de la violencia*. Quito: FLACSO-Ecuador.

Velásquez, Elkin (2008). "Gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2007: una primera lectura". Bogotá.

Parte 2
Seguridad ciudadana y violencia en las zonas fronterizas en América Latina

Fronteras y seguridad: La experiencia entre México y Estados Unidos

Tonatiuh Guillén López[1]

La frontera de México con Estados Unidos puede describirse a partir de una línea divisoria que recorre del Pacífico al Golfo de México, con una extensión de poco más de 3,326 km, transitando por los más diferentes escenarios naturales y sociales, compartidos de muy diversas maneras por las poblaciones de ambos países. El trazado de la frontera, a partir de 1848, no excluyó continuar los lazos culturales, sociales y económicos profundamente arraigados entre las respectivas poblaciones, que se han fortalecido y diversificado hasta arribar a los complejos conglomerados urbanos que constituyen a las actuales ciudades fronterizas.

La intensidad contemporánea de la vida en la frontera puede apreciarse a través de los más de 360 millones de cruces anuales que fluyen por los puertos de conexión, para personas, vehículos, transportes automotores y ferrocarriles. Las poblaciones fronterizas viven un entorno social cotidiano con miles de intercambios, en donde fluyen el comercio y la cultura, las familias y los negocios, las oportunidades y los contrastes sociales y urbanos. Por supuesto, en la frontera también se dibuja la integración de las economías de ambos países: México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, siendo éste el primer socio para México; y mucho de estos lazos económicos utilizan a la frontera como incesante punto de comunicación.

1 Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Colegio de México. Actualmente se desempeña como Presidente del Colegio de la Frontera Norte, COLEF.

Después de décadas de esta dinámica, el resultado es una región vital de la sociedad mexicana que se asienta en la franja fronteriza, en 40 municipios y seis estados federativos. Como rasgo característico, durante las últimas décadas sus principales poblaciones han tenido tasas de crecimiento más elevadas que el resto del país. Se ha configurado una estructura económica en expansión, que difícilmente ha experimentado recesión, incluso en los periodos cuando el resto de la economía ha padecido crisis. El desempleo, por estas razones, también ha sido históricamente mínimo en sus mayores ciudades.

Por su capacidad económica, existe una alta migración de todo el país hacia la región, como destino y no solamente como estación de paso hacia Estados Unidos. Del lado negativo, lo que es notable de la frontera mexicana y de sus principales ciudades son los desfases urbanos. En este rubro existen agudos problemas de precariedad de la vivienda y rezago en los servicios públicos básicos, al igual que en el transporte público. Para decirlo de manera muy simple; es mayor el crecimiento de la población que la capacidad de cobertura de los servicios públicos, que en su mayoría son atribuciones de autoridades locales. De este modo, mientras los indicadores macroeconómicos son muy positivos, la riqueza generada no se refleja de manera equivalente en el entorno local debido principalmente a la estructura centralizada de la imposición fiscal. Persiste inevitablemente la paradoja de nuestro desarrollo fronterizo: conviviendo una economía desarrollada al lado de agudas condiciones de subdesarrollo para buena parte de la población, a pesar de las relativamente mejores condiciones de ingreso y de empleo.

No obstante, a pesar de sus contradicciones, la región fronteriza del norte de México condensa amplias potencialidades económicas y sociales. Es una zona vital para la integración económica de América del Norte y progresivamente aumenta su peso estratégico, como región en sí misma y como espacio comunicante de flujos económicos entre sur y norte. Adicionalmente, es y seguirá siendo región de migrantes, espacio tradicional de movilidad documentada y de la no autorizada hacia Estados Unidos, lo cual también forma parte de su historia y del entorno diario. En suma, se trata de una frontera intensa, compleja, diversa y contrastante. Y, ahora, con una problemática creciente en el rubro de seguridad.

La frontera y la seguridad

Para empezar, haré un comentario genérico sobre la situación de seguridad y violencia en la frontera norte mexicana, considerando a grandes trazos su trayectoria durante los últimos veinticinco años. Entre el conjunto de temáticas que integran el acelerado desarrollo de la región, recientemente ha surgido como tema central de la agenda pública la seguridad y la violencia en sus distintas expresiones, tanto del lado mexicano como desde la perspectiva de Estados Unidos. Aquí comienzan las típicas diferencias y sentidos distintos para términos aparentemente similares, las cuales explican las dificultades y posibilidades para la cooperación bilateral en la región fronteriza.

Sin abordar los detalles de su contenido, la "seguridad" como término asumió acepciones diferentes según cada perspectiva nacional. Para Estados Unidos, se ligó principalmente al concepto de "seguridad nacional", enfáticamente a partir de los eventos terroristas del 2001. Para México, con un calendario similar, la seguridad se ligó al crimen organizado y a la violencia derivada de su combate por las fuerzas policiales o por los enfrentamientos entre bandas de delincuentes. En ambos casos, el resultado fue la estrecha asociación entre la frontera y la seguridad, paralela a su conversión en rubro central de las respectivas agendas nacionales en la región; y cada vez más, como asunto prioritario de las relaciones bilaterales. Con ambas fuentes en paralelo, inevitablemente la "seguridad" terminó ubicada como un término identificado con la frontera norte, a pesar de los diferentes perfiles con los cuales fue definido el asunto por cada país.

Por lo pronto, lo relevante es hacer notar que en poco más de un lustro la seguridad y sus variantes se transformaron en el rubro dominante de la agenda fronteriza, influyendo no solamente iniciativas circunscritas a su temática, sino marcando rumbo al conjunto de la interacción regional en áreas como comunicaciones, comercio, movimientos de personas y, en general, a toda la dinámica fronteriza. Esta situación, sin precedente, enmarca la coyuntura reciente de la región y es muy probable que siga dominando el escenario durante los próximos años. Su preeminencia constituye un reto para los procesos de mayor escala, como son aquellos que transcurren en el terreno económico y social.

Para México, esa primacía de la seguridad establecida por el país vecino tiene fuertes implicaciones. Por un lado, procesos típicamente fronterizos y basados en la existencia de un mercado laboral binacional –no reconocido formalmente–, que estimula flujos migratorios de sur a norte y cíclicos, comenzaron a ser interpretados con la óptica de la seguridad desde la esfera gubernamental de Estados Unidos. Esta migración laboral, de naturaleza completamente ajena al rubro de seguridad, se vio entonces asociada con este escenario, lo cual derivó en más barreras físicas sobre la línea divisoria para evitar cruces indocumentados por las áreas urbanas. Además, estimuló una interpretación ideológica que criminalizaba a la migración indocumentada o bien la entendía como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos.[2] En materia de intercambios comerciales, por citar otro ejemplo sobre los "daños colaterales", la seguridad ha implicado alzar barreras no arancelarias al flujo de mercancías y de bienes –tiempos y procedimientos adicionales en los cruces fronterizos–, restando competitividad a ambas economías, lo cual es particularmente un contrasentido considerando la actual coyuntura de recesión. El ritmo habitual de la vida fronteriza se ha visto así desdibujado por la preeminencia de las políticas de seguridad, tanto del lado estadounidense como del mexicano.

La problemática sobre la seguridad, en su acepción relativa a la criminalidad y que en especial afecta a las ciudades fronterizas mexicanas, es un reto complejo y por lo pronto no controlado.[3] En este caso, el narcotráfico y sus redes de distorsión sobre determinadas instituciones, como cuerpos policíacos e instancias de justicia, además de la incrementada violencia de los últimos años, configuran también un escenario regional que no tenía antecedentes de tal magnitud. Si bien no puede afirmarse que la frontera estuviera libre de narcotráfico y de delincuencia, la escala y crudeza de la violencia, junto con el sensible deterioro de áreas relevantes del mapa institucional, son rasgos nuevos que predominan en el ambiente fronterizo. Ante la gravedad del problema y debido a la corrupción y complicidad manifiesta de las policías de los tres órdenes de gobierno, otro aspecto novedoso es la creciente inserción de las fuerzas armadas en la lucha contra las organizaciones criminales. Las tareas que debieran realizar instituciones civiles, son ahora asumidas por el Ejército y por la Marina, rompiendo así una larga tradición de las fuerzas armadas de mantenerse ajena a los ámbitos de las instituciones civiles. En consecuencia, la imagen urbana de las mayores ciudades fronterizas integra ahora la cotidiana circulación de vehículos militares y de armas de grueso calibre.

2 Adicionalmente, hay una estimulada inercia sobre la frontera desde la perspectiva de la seguridad de Estados Unidos, que es su endurecimiento físico. Lo más evidente es la construcción de nuevos muros en la línea divisoria, más intrincados que el Muro de Berlín. Como mensaje, los nuevos muros son un contrasentido a procesos de mayor escala que están en curso, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la integración productiva y comercial de ambas economías. En zonas donde no había nada que distinguiera los territorios de cada país, ahora hay bardas espectaculares, que dibujan las paradojas y dinámica de la región fronteriza.

3 Cabe hacer notar que además de sus consecuencias propias sobre las ciudades fronterizas, es un factor que estimula las lecturas de seguridad nacional que Estados Unidos ha definido para la frontera, por si faltara algo más.

El caso extremo de este nuevo panorama de la frontera mexicana corresponde a Ciudad Juárez, tanto por la desmedida violencia que ha saturado la convivencia social, como por la masiva e ineficaz presencia de militares en sus calles. En este municipio han ocurrido casi un tercio de las más de 5,600 muertes violentas ligadas al narcotráfico que sucedieron en el país en 2008. Cabe recordar, como amarga paradoja, que esta misma ciudad fue emblemática de la amplia movilización ciudadana que dos décadas atrás pugnó por la transición democrática, de manera pacífica e incluso festiva. Lejos estamos de aquellas grandes marchas ciudadanas que ocuparon las calles y plazas de manera pacífica; sus habitantes de hoy están obligados a convivir con una grave inseguridad y a hacer frente a la evidente fragilidad de las instituciones de justicia.

La experiencia de Ciudad Juárez, con otras condiciones y tonos menos agudos, es también compartida por las mayores poblaciones fronterizas, como Tijuana, Mexicali, Nogales, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa. Incluso la ciudad de Monterrey y área metropolitana, que habían estado relativamente distantes del mapa de inseguridad, hoy se suman a los puntos graves, junto con otras regiones del país no fronterizas, como especialmente es el caso del estado de Michoacán.

Para el gobierno federal mexicano, a partir de la presidencia de Felipe Calderón en 2006, el reto de la seguridad se convirtió prácticamente en el asunto número uno de la agenda nacional, de donde surgió la iniciativa para hacer intervenir a las fuerzas armadas en el control del problema. De hecho, la intervención militar ha tenido cierta eficacia en detenciones,

confiscaciones y ubicación de las regiones e, incluso, de las instituciones públicas permeadas por el crimen organizado. El aspecto negativo es que paralelamente ha escalado el nivel de confrontación en el sentido físico. Con esta combinación, sin precedente, como problema real y como prioridad pública número uno, el "combate a la delincuencia" dejó de ser una frase metafórica para convertirse en un escenario real, que en buena parte transcurre en las calles de la frontera norte mexicana.

En este contexto, con la presencia militar en las ciudades fronterizas y su masiva intervención en actividades que son nominalmente responsabilidad de autoridades civiles, el gobierno mexicano se aproxima al concepto de seguridad que prevalece en Estados Unidos sobre la frontera: parecen coincidir en que se trata de un asunto de "seguridad nacional". De uno y otro lado, existen fuerzas que generan una imagen militarizada de la región fronteriza, cada cual persiguiendo a su propio enemigo.

Las fronteras como complementos

La coyuntura descrita sobre la frontera entre México y Estados Unidos no podría explicarse sin un contexto más general que derive de la naturaleza misma de la interacción fronteriza. Las fronteras contienen esa semilla que hace factible la cooperación constructiva, tanto como la interacción de actividades ilícitas. Las fronteras son espacios que rápidamente identifican nodos de complemento, en todas las actividades sociales, en todos los terrenos, abarcando con facilidad toda interacción humana.

Hay que entender a las fronteras como espacios de interacción que descansan en las diferencias entre países, de todo tipo. Por naturaleza, son espacios que se complementan de muy diversas maneras, como puede encontrarse en la historia de cualquiera de ellas, definiendo espacios peculiares de encuentros y desencuentros. No es difícil identificar este principio incluso en las novelas, con la aventura, el contrabando, la diversidad cultural, lo posible y lo prohibido. Con estas ideas, lo importante es subrayar que está en la naturaleza de las fronteras generar esos espacios diferenciados y esas complementariedades, que transcurren en el terreno formal y en el terreno ilegal, creando redes y prácti-

cas en ambos sentidos. Vale la pena destacar este aspecto de las fronteras porque nos explica algo de lo que revisaremos adelante.

Como sucede en la experiencia que nos ocupa, en las fronteras pueden existir masivos intercambios de bienes y servicios, de personas y de vehículos, y una economía que crece aprovechando precisamente sus diferencias y sus complementariedades, como es evidente. Pero también existe un referente legal, diferenciado por las fronteras, que regularmente también forma parte de las complementariedades. Las diferencias de marcos jurídicos y de estructuras gubernamentales abren en la frontera la posibilidad de crear "espacios de escape" para determinados actores o prácticas. En la naturaleza de la frontera se abre esta posibilidad que se resume con una frase: lo ilegal de un lado puede ser legal del otro. Sobre lo anterior, daré un ejemplo característico de la franja fronteriza del norte de México.

En Estados Unidos está prohibido a los jóvenes menores de 21 años que consuman bebidas alcohólicas. En contraste, en México se permite el consumo a partir de los 18 años. Por consecuencia, es típico que en las ciudades fronterizas mexicanas cada fin de semana arriben oleadas de jóvenes con edades entre 18 y 20 años, procedentes de Estados Unidos, con el propósito central de ingerir alcohol en bares y restaurantes (muchos de éstos surgieron para atender a este específico mercado). Desde la perspectiva de la legislación mexicana no están haciendo nada ilegal; desde la perspectiva de Estados Unidos están rompiendo una regla. Este tipo de diferencias entre marcos jurídicos y el surgimiento de complementariedades son típicamente fronterizas, siendo numerosas las experiencias que pueden ejemplificarlas.

Si nos quedamos con el ejemplo de las bebidas alcohólicas, podemos adelantar otros aspectos de la complementariedad fronteriza, que en la práctica progresivamente pueden ir tejiendo dinámicas de desarrollo mucho más complejas. Cuando se prohibieron las bebidas alcohólicas y el juego en los Estados Unidos en los años treinta, prácticamente de inmediato se creó un amplio mercado de estos servicios en las ciudades del norte de México, incluyendo casinos espectaculares, tráfico de drogas, prostitución y, de hecho, toda una economía construida alrededor de esa demanda. Los casinos nunca se hubieran creado en la frontera mexicana si no se hubiera prohibido en Estados Unidos el juego; ni se hubiera desarrollado toda una industria de des-

tilerías en México, si no se hubiera prohibido el alcohol en Estados Unidos. Poblaciones como Tijuana y Ciudad Juárez tuvieron una estructura económica ligada a estas actividades especialmente entre las décadas treinta a los cincuenta, ilustrando ese papel complementario de las fronteras y el rol asimétrico que cada componente juega en la balanza de interacciones.

Pueden citarse ejemplos adicionales de esta complementariedad. Las normas ambientales del estado de California se endurecen en las décadas setenta y ochenta, regulando procesos industriales contaminantes. Estas disposiciones promovieron que varias de las empresas californianas contaminantes –algunas de metales pesados o que utilizaban insumos tóxicos– se trasladaran a la frontera mexicana, dado que la legislación de nuestro país no tenía esas restricciones. En estos casos encontramos nuevamente las fronteras jugando ese rol complementario, entre lo legal y lo ilegal, lo permitido y lo no permitido, lo cual sucede con enorme frecuencia.

De manera más reciente, para cerrar con un ejemplo de los últimos días, nos referiremos al mercado de las medicinas. En México es mucho más liberal la venta de medicinas al público, sin receta médica, lo cual no ocurre en Estados Unidos, pues tiene mayores regulaciones. ¿Qué sucede con estas diferencias legales y las fronteras? Del lado mexicano, existe una expansión enorme de farmacias, cercanas a los puertos de cruce fronterizo, para atender una demanda que mayoritariamente procede de residentes en Estados Unidos: nuevamente, algo legal de un lado, es ilegal del otro.

Más allá del concepto general de las fronteras, sobre sus diferencias y complementariedades, cabe subrayar algunas consecuencias que se derivan de los casos rápidamente reseñados sobre la frontera entre México y Estados Unidos. El más importante es que en esta interacción el lado mexicano ha generado estructuras económicas y complejas redes sociales (eventualmente con repercusiones institucionales) que atienden demandas que en Estados Unidos fueron clasificadas entre lo prohibido e ilegal. Hay toda una trayectoria histórica de la frontera mexicana como mercado de tránsito y abastecimiento de ese mercado ilegal de Estados Unidos, que actualmente ejemplifica el narcotráfico y que antes simbolizó al alcohol.

Ha sido la enorme demanda estadounidense el factor de expansión de ese mercado de producción y tráfico de drogas en México y en otros países de América Latina. La experiencia del alcohol lo demuestra claramente, al generar a un enorme aparato económico alrededor de esa demanda en las ciudades fronterizas mexicanas, que de otro modo no hubiera surgido. Cuando se dejó de prohibir el alcohol en Estados Unidos, esta economía fronteriza se derrumbó: se acabaron las destilerías, se acabaron los casinos, se acabó buena parte de esa economía de servicios.

Debe subrayarse que esta dinámica demanda-oferta persiste aún en nuestros días. Hay que subrayarlo, no solamente por razones analíticas, sino por las fuertes implicaciones de política internacional. Incluso es importante el énfasis para efectos de diseñar las estrategias y acciones que de manera efectiva resuelvan la problemática del ciclo de consumo y producción de drogas prohibidas.

En particular, el análisis aquí planteado contradice la posición del gobierno de los Estados Unidos con respecto al mercado internacional de drogas, la cual hace radicar la esencia del problema en los productores y mucho menos en la demanda, su consumo, su mercado. De manera simplificada, para esta visión los criminales están fuera del territorio de Estados Unidos –y deben combatirse incluso militarmente, hasta aniquilarlos–, mientras que los consumidores son únicamente víctimas. Las implicaciones de este diagnóstico simplista son evidentes… y desafortunadamente están en curso.

En conclusión, la dinámica entre lo legal y lo ilegal en la frontera norte mexicana tiene importantes lecciones para explicar cómo lo ilegal puede extenderse en este territorio, nunca desconectado de una demanda, que en origen y en dimensión se encuentra al otro lado de la línea divisoria. No se trata de una interacción simple, sino de una con pesos claramente diferenciados.

Seguridad, instituciones y nuevo mercado fronterizo

Hemos indicado cómo el rasgo reciente de la seguridad pública en la frontera se retrata especialmente en la violencia y homicidios, derivados del narcotráfico y del combate a éste. Pero hay otra consecuencia de mayor impacto, por sus efectos sociales de amplia escala: el deterioro de las instituciones, definido como la ruptura de su orden legal, por complicidad con prácticas y actores ligados particularmente con el narcotráfico. Si bien his-

tóricamente ha sido un problema para México la vigencia plena del estado de derecho, con un entorno de corrupción tan poderoso como el generado por el narcotráfico, la situación se torna mucho más grave.

El deterioro institucional se presenta en varios niveles. El primero, en la corrupción policiaca, que fue lo más común y cotidiano, pero que ha alcanzado a los niveles de mayor jerarquía en estos cuerpos, tanto en el ámbito federal, estatal y municipal. Se ha convertido en noticia cotidiana la detención de delincuentes, que habían sido policías o que aún permanecían en activo. Tampoco es rara la detención de altos mandos o frecuentes sospechas sobre su conducta. En estas circunstancias, no carece de fundamento que las fuerzas armadas hayan pasado a cumplir las tareas que corresponderían a los cuerpos policíacos.

De igual manera, las instancias judiciales federal y estatales también son sujetas a duda sobre su desempeño, lo cual es un grado mayor para el deterioro institucional. Y, últimamente, en especial en el año de 2009 y las elecciones para la renovación de la Cámara de Diputados federal, parte importante del debate político fue prevenir que en las campañas incidieran recursos del narcotráfico o, peor aún, que éste pudiera hacerse representar a través de algunos candidatos de los partidos políticos. Esta última discusión, así fuera solamente preventiva, forma parte de los alcances que el narcotráfico tiene en el escenario político e institucional de nuestro país, lo cual no tenía antecedente.

De hecho, la frontera norte condensa toda esa problemática, entre el narcotráfico y el deterioro institucional. Ante ese escenario, el gobierno del Presidente Calderón inició su gestión con algo que no se había hecho en mucho tiempo –más bien, no se había hecho– que es un combate muy intenso contra el narcotráfico. El combate al narcotráfico asumió un concepto literalmente bélico.

Como en toda guerra, rápidamente se incrementan las escalas y capacidades de fuego. De esta manera, al tráfico de drogas sumamos ahora un tráfico de armas y de municiones en cantidades impresionantes. ¿Cuál es el reto para un cartel de drogas? Más y más poderosas armas y municiones; más "soldados", para suplir a las bajas. Y una vez más, la frontera cumple su rol complementario, combinando lo legal y lo ilegal, pero ahora con una mesa que tiene a los jugadores en posiciones invertidas.

Así, como sucede con las farmacias del lado mexicano, en territorio estadounidense está floreciendo la venta de armas de grueso calibre. Han crecido en el sur de Estados Unidos las ferias de armas, las empresas de armas y municiones, formando un enorme negocio, legal, por supuesto. Crecen los calibres de una guerra, junto con las dimensiones del nuevo mercado.

En este escenario hay una severa contradicción en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Al inicio del gobierno del Presidente Calderón, uno de los reclamos de nuestro país era que Estados Unidos no era corresponsable del problema de las drogas y de su combate. Se logró promover un cambio de actitud del gobierno norteamericano, el cual se expresó en la llamada "Iniciativa Mérida", el cual es un acuerdo de corresponsabilidad, traducido en apoyos materiales y logísticos para la guerra emprendida por el gobierno mexicano: equipos, armamentos, helicópteros, tecnología, supervisión para combatir a los carteles de la droga y fortalecer las capacidades especialmente de las fuerzas armadas mexicanas.

Pero, del otro lado, el mismo Estados Unidos tolera un flujo de armas y municiones prácticamente ilimitado (e ilegal) desde su frontera sur y que tiene por destino a los grupos de narcotraficantes (una especie de "Iniciativa Miami", si se nos tolera el sarcasmo). En consecuencia, Estados Unidos está armando a ambas partes de esa guerra contra el crimen organizado, con escenarios de batalla que en mucho suceden en las ciudades fronterizas del norte mexicano. Y mientras México exige control radical a este flujo de armamentos, no hay resultados, pues incluso disposiciones constitucionales de Estados Unidos legitiman un mercado de armas abundante y liberal.

Algunos elementos para concluir

Primero, la problemática de la seguridad en las fronteras es de naturaleza bilateral, con asimetrías, y no se le puede tratar como si estuviese en cualquier otro lugar de nuestras naciones. Con base en esa estructura bilateral, debe atenderse con políticas coherentes, de igual naturaleza bilateral.

En las fronteras es normal la coexistencia de distintos contenidos de lo legal y lo ilegal. Cada nación define qué es lo legal y lo ilegal; y dentro de

ese mapa surgen espacios de "fuga", de complementariedades positivas y negativas, incluso cuando las dos naciones definen lo ilegal de igual manera. La posibilidad de discontinuidades es amplia. Un ejemplo: si ocurre un crimen en México y el criminal se va a Estados Unidos o viceversa. Esta simple movilidad añade complejidades que modifican los términos del evento y su posible curso de acción.

Por consecuencia, ante el conjunto de efectos disfuncionales, en las fronteras es imprescindible la cooperación cotidiana, desde la eventual homologación de estándares jurídicos hasta procedimientos compartidos.

Para el caso mexicano, la inseguridad obedece menos a factores endógenos y más a exógenos. La región se localiza entre un flujo de dinámicas de mucho mayor envergadura, que localmente no pueden resolverse.

El indicador más contundente sobre la gravedad de la problemática de seguridad en México es el deterioro de las fuerzas policíacas de los tres niveles de gobierno, comprometidas con redes de narcotráfico. Eso explica que en el corto plazo el Ejército y la Marina hayan surgido como alternativa; queda pendiente el programa que posibilite su repliegue.

La región fronteriza mexicana, con un potencial económico tan amplio, con una democracia todavía en consolidación, debiera ser una zona que mire más hacia el desarrollo que a las tensiones derivadas de la inseguridad.

Para la construcción de un sistema de bienestar marítimo en Centroamérica

Vincenzo Castelli[1]

Introducción

El malestar social y las distintas expresiones de desviación social son fenómenos cada vez más presentes en nuestra sociedad globalizada. Además, durante los últimos años, los mismos han ido cambiando, tanto en su forma, como en sus parámetros y en su magnitud (indicadores).

En la actualidad, palabras como pobreza, migración, trata y tráfico, narcotráfico o violencia, se van volviendo cada vez más complejas al adquirir nuevas formas y van cambiando casi continuamente. Sin embargo, en especial, en las áreas de desplazamiento y flujo (centros comerciales, estaciones de trenes y metro, estación de buses, parqueaderos, áreas portuarias y aeroportuarias), hoy en día (y más aún en el futuro, según nuestra opinión, si continúan siendo implementadas las mismas políticas de control social y de seguridad urbana) se concentran la mayoría de los grupos vulnerables de convertirse en víctima o agresor en un posible acto delictivo. Esto se debe a que, en primer lugar, dichas áreas representan el

1 Vincenzo Castelli, es doctor en filosofía y pedagogía. Coordinador de proyectos del Consorcio NOVA, asesor y supervisor de proyectos sobre seguridad urbana y grupos marginales en América latina para la Cooperación Italiana (Ministerio Exterior), experto internacional de seguridad urbana para proyectos de la Unión Europea (Urb-AL y Eurosocial) en América Latina. Asesor en planificación, evaluación y supervisión en Europa e Italia para Ministerios, regiones, municipalidades y redes nacionales e internacionales sobre intervenciones para niños y adolescentes, explotación sexual, farmacodependencia, migración, género. Autor de varias publicaciones sobre el tema de eguridad urbana.

espacio más natural de la vida diaria. Actividades cotidianas como comprar, salir, viajar, quedarse, constituyen los elementos cuya dinámica simbólica estructura a las nuevas generaciones del tercer milenio.

En segundo lugar, dichas áreas no son fijas o estables, sino que se caracterizan por un proceso de desplazamiento y flujo, que modifica constantemente el abanico de usuarios de los mencionados espacios. En estas áreas, se observan caminantes (que suelen andar sin observar o correr rápidamente) y no gente sedentaria (personas que viven, conocen, u observan un lugar). Todo esto produce una especie de camuflaje que permite a las personas pasar desapercibidos. Además, son áreas de mucha movilidad (que permiten espacios de fuga) de donde se sale y adonde se llega rápidamente.

Por último, hablamos de áreas de encuentro, promoción de eventos, entre otras; es decir, áreas donde existen grandes posibilidades de desarrollar redes de micro criminalidad. Pero, a la vez, también son áreas de encuentros positivos, donde es posible fomentar contactos, vínculos, orientación, propuestas, acompañamientos, y aún inclusión de grupos marginales que se podrían encontrar en los lugares indicados.

De hecho, las fronteras representan una de las grandes áreas de desplazamiento y flujo en todo el continente, pero, para las fronteras de Centroamérica, este factor es aún más cierto. Tal es el caso que, sólo en Centroamérica, existen hasta 288 ciudades transfronterizas, con aproximadamente 10 millones de ciudadanos transfronterizos. En muchas de estas fronteras, se puede encontrar, a menudo, situaciones de fuerte violencia y exclusión social (trata y tráfico de niños, niñas y mujeres, narcotráfico, inseguridad, extrema marginalidad).

En nuestra opinión, en ciertas áreas de desplazamiento y flujo caben las condiciones ideales para comprobar "los aspectos positivos" que puede implicar un proceso de "socialización estratégica". En especial, dentro de nuestro trabajo, hemos considerado como caso de estudio a *las áreas portuarias centroamericanas* por una serie de razones:

- Son importantes puntos de referencia, interconexión, atracción del comercio y de la economía de toda la región.

- Son lugares habituales de flujos de comunicación.
- Son lugares con un control más "débil" por parte de la policía.
- Son lugares que facilitan las salidas, llegadas o permanencias, de una manera casi desapercibida.
- Son lugares de encuentro (puertos y afueras) de los grupos delincuenciales.
- Son lugares de concentración de las grandes problemáticas sociales, tanto por su ubicación geográfica (zona costera y marítima, centralidad del puerto con respecto al territorio, papel estratégico desempeñado por el puerto con respecto a los demás ejes de comunicación) como por otras variables estructurales (inclusión del puerto dentro de una ciudad, lo cual de por sí es muy complejo; presencia de centros industriales, presencia de grupos sociales, como por ejemplo los grupos vulnerables en las áreas del puerto).
- Son lugares donde se pueden dar situaciones de violencia, conflicto o malestar social.
- Son lugares donde no suelen existir estructuras básicas de acogida (atención, orientación, primera acogida).

La Propuesta de Investigación - Acción

En este contexto, dentro del *Proyecto de Sistema para niños y adolescentes en situación de alto riesgo en Centro América y el Caribe* –el cual es promovido por el Instituto Italo-Latino Americano (IILA) con financiación de la Cooperación Italiana (Ministerio Asuntos Exteriores) y la coordinación de la ONG italiana INAFICT– se planteó la realización de una investigación-acción en seis áreas portuarias de Centroamérica, en colaboración con los organismos no gubernamentales CESPI de Italia, e IDELCA de El Salvador. Las áreas específicas de estudio fueron: Puerto Barrios en Guatemala, Unión en El Salvador, Corinto en Nicaragua, Limón en Costa Rica, Cortés en Honduras y Colón en Panamá.

Los propósitos de esta investigación fueron:

1. Analizar el impacto de los fenómenos de desviación social y delincuencia (venta de drogas, trata de seres humanos, prostitución, violencia, degradación social, entre otras) en las áreas portuarias.
2. Comprender la relación entre el puerto y la comunidad territorial.
3. Construir hipótesis de trabajo, diseñando estrategias y prácticas sociales para estructurar un proceso de *bienestar marítimo* (trabajo en la calle y para la reducción del daño, acciones de empoderamiento social, activación de servicios de proximidad y acogida para grupos vulnerables, tripulaciones y comunidades locales).
4. Identificar las necesidades de servicios para los tripulantes.
5. Brindar un análisis profundo y objetivo sobre los retos nacionales del desarrollo en el área marítima.
6. Ofrecer información veraz sobre la calidad de vida de los guatemaltecos y extranjeros que por muchas razones habitan en nuestros países.
7. Proponer insumos para formular políticas públicas de interés nacional, que repercutan en el servicio que brindamos a nacionales y extranjeros.
8. Brindar una comprensión más adecuada sobre los procesos de desarrollo.

A través de la generación de documentos, se buscó motivar un diálogo, a distintos niveles. Además, debido a una mayor cobertura de temas y actores, se buscó garantizar el análisis completo de la realidad y de las proyecciones de necesidades de servicios de los tripulantes. Todo esto, con el objetivo de diseñar políticas públicas que respondan a las necesidades de un proceso de bienestar marítimo, el cual sea participativo y cuente con una metodología que considere las capacidades actuales tanto físicas como humanas.

Metodología Implementada

Los problemas de las diferentes Ciudades-Puertos fueron analizados utilizando fuentes secundarias (informes, estudios preexistentes, cifras estadísticas), así como entrevistas semi-estructuradas, *focus group* y trabajo de campo directo con seis categorías de sujetos:

a) Instituciones públicas locales (municipios, empresas portuarias).
b) Las fuerzas armadas (militares y policía).
c) Las oficinas estatales desconcentradas (delegaciones locales de ministerio).
d) Servicios públicos y privados (hospitales, centros de salud, servicios sociales).
e) Asociaciones no gubernamentales.
f) Usuarios (adictos, trabajadoras sexuales, alcohólicos, pandillas, etc.).

Además de la investigación de terreno, se recopiló, analizó y elaboró la información de carácter local. Asimismo, se tomaron en consideración documentos y estudios específicos en el área portuaria que tenían como tema la relación entre puerto y problemática social.

El equipo de investigación realizó contactos y entrevistas con las instituciones públicas locales, en particular con el Municipio y la entidad gestora del puerto, pero además con las asociaciones no gubernamentales que trabajan en el área portuaria. La finalidad de estos contactos fue comprender los principales problemas de las áreas portuarias, buscando líneas de intervenciones que permitan reducir la vulnerabilidad de los grupos, a través de acciones y actividades de reducción del daño y de promoción social en las seis ciudades-puerto.

En este sentido, fueron muy importantes algunos seminarios realizados para el intercambio, diálogo y profundización de la investigación-acción (05 de agosto 2009 en Puerto Cortes, 07 de agosto en Puerto la Unión, 11 de noviembre 2009 en Puerto Barrios, 14 de diciembre 2009 en Ciudad de Guatemala y, finalmente, 17 de noviembre 2009 en Puerto Corinto). En estos eventos participaron expertos involucrados en el tema, quienes se encuentran colaborando en el ámbito institucional y poseen mucha experiencia de campo.

Resultados Esperados

La investigación estuvo orientada a generar una serie de resultados que nos conduzcan hacia la estructuración de una propuesta relativa a un sistema de apoyo para la generación de mejores condiciones en la calidad de

vida de quienes habitamos en esta área geográfica. Entre los resultados esperados se encuentran:

- Análisis profundo del impacto de los fenómenos delincuenciales y desviaciones sociales (venta y consumo de drogas, trata de seres humanos, prostitución, violencia, degradación) en el sistema portuario de los diferentes puertos de Centroamérica.
- Comprensión de la relación entre el puerto y la ciudad.
- Establecimiento de las necesidades de servicios para los tripulantes.
- Estrategias definidas para la estructura de procesos de acciones para beneficios del sector de "bienestar marítimo" (trabajo en las calles, reducción del daño, organización social, servicios de proximidad y acogida para grupos vulnerables, tripulaciones y comunidades locales).

Así como se establecieron resultados esperados de la implementación del proyecto, de igual manera se determinaron una serie de productos previstos del proyecto:

- Informe de la investigación en el terreno.
- Informe sobre el análisis de documentos (que incluya un Estado del Debate Teórico-Estratégico, con enfoque a nivel internacional y centroamericano).
- Diseño de la propuesta de proyecto operativo.

Elementos destacados de la investigación-acción

Del análisis de datos recolectados en la investigación-intervención (mediante entrevistas semi-estructuradas, grupos focales y trabajo directo de campo) y, además, del análisis de los documentos elaborados por organismos públicos y privados, en las seis áreas portuarias de Centroamérica, sobresalen varios indicadores y evidencias que nos pueden posibilitar la realización de un trabajo de comprensión (de las problemáticas) y de orientación (de la planificación), con el fin de plantear acciones de bienestar marítimo en las ciudades-puerto, que puedan ser replicadas en otras áreas.

Específicamente, en primer lugar, *con respecto a las problemáticas* y a las necesidades detectadas en las áreas portuarias, sobresalen las siguientes variables:

1. Respecto a las *fenomenologías sociales* y a las problemáticas sociales del contexto, estamos frente a un territorio de "doble cara": por un lado, una ciudad que cuenta con grandes posibilidades de desarrollo local (el área portuaria como fuente de riqueza y de empleo, lugar de llegada de muchos barcos y cruceros cada año, que consecuentemente pone en marcha un importante movimiento comercial, industrial y turístico a nivel nacional); por otro, un territorio complejo, fragmentado y desestructurado, con fuerte malestar social, e inseguridad estructural, como consecuencias de una situación de violencia bien arraigada. Entre otras cosas, se destaca la percepción variable de los fenómenos sociales de las áreas portuarias. En el sentido de que, a cerca de las mismas problemáticas, los encuestados llegan a brindar evaluaciones a menudo contrarias y contradictorias, toman unos elementos a menudo subjetivos de los fenómenos (es decir "hay rumores que dicen ..."), y brindan una lectura de los fenómenos más representada que pormenorizada. De todos modos, se destacan unos datos bien simbólicos que intentaremos resumir rápidamente:
   - El asunto de la *seguridad urbana* es claramente central, no sólo en las representaciones y en las percepciones. El narcotráfico, el tráfico de armas, la criminalidad organizada, la presencia de grupos organizados (pandillas y maras) con presencia significativa de jóvenes y adolescentes y las estadísticas sobre delitos cometidos en el entorno territorial de los seis puertos nos inducen a centrar nuestra reflexión sobre esta problemática. Desde luego, en las entrevistas semi-estructuradas, los encuestados hacen hincapié en el tema de la seguridad urbana, mismo que resulta ser el tercer problema más importante, detrás de la droga y prostitución. Los encuestados denuncian una situación de fuerte inseguridad al pasar por el área portuaria, piden sobre todo una presencia más importante de policías, una coordinación interinstitucional entre los distintos actores encargados de la seguridad urbana, de la creación de una cultura de

la denuncia por parte de los ciudadanos para fomentar una concientización a cerca de los temas de la legalidad. También todos los *Programa de planificación estratégica* de las ciudades-puertos, en su *listado de principales problemas en el Municipio y aportes necesarios para resolverlos,* denuncian el problema de la delincuencia organizada (narcotráfico), la delincuencia común, la distribución de drogas, el alto riesgo de fenómenos naturales, la falta de información de la sociedad para la investigación criminal.

- El tema de la *organización del territorio* es fundamental, es decir el desarrollo local de las ciudades-puerto dentro de un espacio de desplazamiento y flujo representado por el puerto, donde se concentran "poblaciones móviles" (traileros, turistas, migrantes, grupos vulnerables). Esto determina una problemática que caracteriza a toda área fronteriza: migración clandestina, narcotráfico, trata y tráfico de seres humanos, etc. Los encuestados no han logrado captar los elementos críticos de este fenómeno, seguro por la dificultad para entrar dentro de realidades tan complejas, a menudo invisibles y difícilmente descifrables. Sin embargo, este asunto sigue siendo central en nuestro trabajo de planificación de intervenciones de bienestar marítimo.
- Al tema de los *grupos vulnerables,* los encuestados le reconocen mucha importancia. La desagregación familiar, la marginalización de las mujeres, el malestar de los jóvenes y adolescentes, quienes no cuentan con muchas posibilidades de inclusión socio-laboral (aún siendo el área portuaria una gran cuenca ocupacional para ellos), la migración interna (desde las áreas rurales hacia los puertos por ser grandes polos de atracción) y externa (hacia otros países) son los elementos de donde los encuestados quieren volver a partir para crear condiciones de vida más normales y aceptables. Otro elemento importante que hay que tomar en cuenta en este marco es la falta de educación en el contexto territorial de las áreas portuarias. Este tema resulta ser muy estigmatizado por los encuestados. Se destaca que, a falta de una inversión en educación (intrafamiliar, escolar, intergeneracional), la comunidad local se debilita y se abre a situaciones de violencia, de explotación, de marginalización. Sin

duda, la carencia de servicios y la escasez de recursos económicos que vayan en beneficios de las familias, las mujeres, los jóvenes y adolescentes, no ayuda a reducir la brecha existente, lo que podría hacer que estos actores sociales se vuelvan el punto focal de las políticas sociales de las ciudades-puerto.

- El tema de los *grupos vulnerables* (en este caso a convertirse en agresores, productores de inseguridad urbana) es sin duda el asunto que más llama la atención de los encuestados. La adicción, el alcoholismo, la prostitución, la violencia y la delincuencia de las maras, la trata y el tráfico de menores y mujeres representan los fenómenos más estigmatizados en el área de las ciudades-puerto. Tanto las entrevistas semiestructuradas, como los grupos focales y la misma investigación destacan lo dramático de la situación de estos grupos presentes en el área de la ciudad-puerto. Hay sobre todo que cristalizar el problema de la callejización de menores y adolescentes en barrios marginales, quienes fácilmente se vuelven víctimas de abusos, explotación y trata. Además, preocupa la situación de los barrios *off-limit*, donde son los bandas juveniles quienes controlan el territorio, llegando incluso a identificar la presencia de verdaderos carteles del narcotráfico organizado.
- Es evidente que hemos mencionado sólo algunos asuntos que merecen mayor atención e investigación. En primer lugar, nos referimos al tema de *la salud*, a menudo carente de recursos e infraestructuras, además que de una cultura del bienesta,r y al tema de la *inclusión socio-laboral* de los jóvenes, lo cual ha sido mencionado por muchos, pero sin poner mayor énfasis. En cambio, se ha hablado mucho de la problemática de los desechos, la falta de agua, la carencia de electricidad. Hay que tomar muy en cuenta estos problemas, si se busca llevar adelante un desarrollo integral del territorio.

2. Sin embargo, frente a semejantes problemas y a la desconfianza general en el territorio de los Puertos Centroamericanos, existen organismos públicos (Municipalidad, Empresa Portuaria, Procuraduría de Derechos Humanos, Defensoría de Mujeres Indígenas, Policía Nacional Civil, Fuerzas Especiales, entre otras) y proyectos de la Coope-

ración Internacional (Cfr. Red de jóvenes de UNESCO y Cooperación Italiana) que expresan mucha fuerza, competencia y negociación para poder desarrollar intervenciones complejas capaces de reducir las problemáticas arriba mencionadas. Existe una correlación sólida entre los organismos públicos y privados, los cuales cuentan con experiencias consolidadas y son realmente capaces de proveerse de recursos humanos y disponibilidad para ejecutar intervenciones de bienestar marítimo en las Ciudades-Puertos.

3. Dentro de la investigación-intervención, se presentan unas propuestas muy interesantes que han sido objeto de debate sobre todo en los grupos focales y que han constituido la base para elaborar algunas líneas de orientación para la planificación de proyectos. Sobre todo queremos destacar:
   - Planteamiento de un Plan Integral de la ciudad-puerto, con intervenciones estratégicas de bienestar marítimo. Dichas intervenciones deben ser capaces de poner en correlación los problemas actuales (presentes y prioritarios), con las demandas de servicios y las ofertas de servicios.
   - Creación de una red de ciudades–puertos (por lo menos en el área Centroamericana) con el fin de compartir problemáticas, propuestas y soluciones. Además para crear una red para la planificación y diseño de estrategias de intervención.
   - Planificación de una intervención de prevención en las ciudades-puerto, la cual esté dirigida, sobretodo al ámbito educativo, con el fin de superar problemas sociales como el machismo, el cual provoca situaciones de violencia, abuso, y maltrato físico, psicológico y sexual.
   - Planificación del trabajo para los grupos excluidos (enfocado en mujeres, jóvenes, niñez, familias).
   - Implementación de intervenciones especializadas dirigidas a grupos vulnerables (intervenciones en la calle, espacios de acogida para adictos, trabajadoras sexuales, niños, niñas y mujeres víctimas de abuso y violencia, etc.).
   - Puesta en marcha de acciones formativas dirigidas a familias, operadores sociales, policía, municipalidades, ONGs, sobre temas de diseño de políticas e intervenciones sociales.

   - Elaboración de proyectos productivos (turismo, portuario, servicios de catering, entre otros) que puedan involucrar a los jóvenes desempleados del territorio.

Algunas Lecciones y Recomendaciones

A partir de las necesidades y propuestas expresadas por los principales actores sociales del territorio de las ciudades-puerto en los diversos grupos focales y en las entrevistas semiestructuradas, y después de haber consultado meticulosamente la información documental producida en el territorio, se ha desarrollado una propuesta para orientar las líneas de intervención a futuro, las cuales permitan construir un sistema de Bienestar Marítimo en Centroamérica.

De un cuidadoso análisis de la relación existente entre la necesidad (percibida, inducida, real), la demanda de asistencia y la oferta (lo que hay y sobretodo lo que no está allí y que podría realizarse), emergen algunas directrices de orientaciones entorno a:

- Construcción de una Mesa de Trabajo Interinstitucional sobre Bienestar Marítimo.
- Creación de un espacio de reuniones para promover el desarrollo social del territorio.
- Desarrollo de programas de prevención dirigidos a grupos vulnerables (familias, menores, adolescentes, jóvenes y mujeres).
- Estructuración de un área de recepción, ubicada en el área portuaria, para grupos vulnerables, con el fin de garantizar una atención integral en las posibles etapas necesarias: rehabilitación, inclusión social o laboral.
- Diseño e implementación de un sistema de Bienestar Marítimo, que incluya actividades tales como: trabajo con personas en la calle, tratamiento y rehabilitación en caso de adicciones, o reinserción social y laboral.
- Diseño de intervenciones de formación y capacitación, dirigidas a los Organismos Públicos, Policía Nacional, Trabajadores Sociales, Organismos no Gubernamentales, Familias y Educadores.

- Construcción de una página electrónica, en donde se pueda dar a conocer las intervenciones del proyecto. Además, es necesario crear un link de referencia y una base de datos, la cual contenga todos los datos de posibles contactos como representantes de las diversas organizaciones públicas, privadas y organismos internacionales, que se han involucrado dentro del proyecto.

Acción 1
Creación de una Agencia de Desarrollo Social en el área portuaria de Puerto Barrios (ASSPB)

Después de realizada la investigación descrita, se plantea esta acción con el fin de crear una red entre los diferentes actores sociales que están en el área portuaria, y que tengan condiciones y capacidades para promover el desarrollo, la cohesión social y la seguridad en la ciudad-puerto. Además, sería necesario identificar las áreas que requieren estudios de factibilidad para ejecutar intervenciones estructurales de Bienestar Marítimo, formación de redes y colaboraciones locales. Dentro de esta misma acción, es necesario incluir la creación de un Comité Portuario, que sea responsable de la supervisión de los servicios y políticas del sistema de Bienestar Marítimo. En términos macro, las actividades previstas incluirían:

- Estructuración de una red de Bienestar Marítimo en las ciudades-puerto del área Centroamericana, con el fin de intercambiar políticas, procesos, información, datos, materiales, experiencias, capacidades, prácticas y cursos de formación.
- Activación de un observatorio social en las ciudades-puerto, para el seguimiento, intercambio y difusión de información sobre la normativa en materia de gestión portuaria, de políticas de gestión de los espacios portuarios, de políticas de seguridad y Bienestar Marítimo, de atención a las personas en tránsito en las áreas portuarias, de buenas prácticas validadas y de instrumentos de trabajo activos.
- Estudios de factibilidad para la realización de intervenciones estructuradas de Bienestar Marítimo y la implementación de nuevos modelos

de intervenciones de inclusión social. Dentro de este ámbito se podrá ofrecer una estructura de apoyo al Plan Integral de las Ciudades-Puerto.
- Apoyo a la creación de modelos de cooperación local entre las autoridades portuarias, entes públicos y organismos de la sociedad civil, para fortalecer la cohesión social en las áreas portuarias.
- Apoyo a la Recaudación de Fondos para estructurar proyectos pilotos "ad hoc" mediante la participación en convocatorias de la Unión Europea, Organismos de Naciones Unidas, SICA, BID, CAF, Cooperación Internacional y otros Organismos Internacionales financiadores.
- Activación de un sitio web multilingüe (español, inglés y francés) que permita informar, discutir y compartir información sobre los Puertos Centroamericanos y el proyecto ejecutado. Además, en la cual se pueda difundir hallazgos de la investigación, como la correlación con otros proyectos de otras ciudades-puerto de América Latina.

Acción 2
Creación de un Punto de Atención Social al interior del área portuaria

Sobre la base de las investigaciones llevadas a cabo, proponemos la creación de un Punto de Atención Social en las áreas portuarias, con la capacidad de implementar intervenciones de mediación y resolución de conflictos, alojamiento temporal y de emergencia, orientación para poblaciones vulnerables que viven alrededor del área portuaria. El Punto de Atención Social deberá ser operado en estrecha relación con los organismos públicos de la ciudad-puerto, como la Policía Nacional, la Empresa Portuaria, las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el ámbito de atención e inclusión social. Todo esto a través de:

- Un trabajo de mapeo y observación estructurada.
- Un trabajo en términos de seguridad urbana (mediación de conflictos, estrategias de prevención, educación, eventos lúdicos) en el área portuaria.
- Activación de un espacio de primera necesidad y aceptación al interior del área portuaria (entrevistas, primer contacto, creación de una relación)

- El espacio debe contar, como mínimo, con servicios de primera necesidad (duchas, baños, lavanderías, alimentación, teléfono público, internet, etc.).
- Además, debe contar también con servicios "ad hoc" (emergencia médica y legal, servicios de apoyo logísticos y de organización).
- También debe incluir un espacio para atención psicológica.
- Por último es necesario mantener contactos con redes u organizaciones de la sociedad civil, de servicios públicos y de alojamiento, que se encuentren en capacidad de brindar su atención en caso de que sea requerida.

Cabe mencionar que es necesaria la presencia permanente de un equipo de trabajadores sociales, expertos en mediación social, prevención y reducción del trabajo en la calle, recepción de casos. El punto de atención social deberá mantener estrecha coordinación con todas las posibles instituciones que existan en el territorio, con el fin de garantizar así una relación adecuada entre los diferentes servicios de la ciudad-puerto.

Acción 3
Estructuración de proyectos pilotos para grupos vulnerables

Las intervenciones pilotos serán implementadas, de acuerdo a las distintas problemáticas identificadas al interior de las ciudades-puerto. En particular se espera efectuar:

- Intervenciones Terapéuticas para menores de edad, adolescentes y jóvenes dependientes de sustancias estupefacientes. Dentro de las actividades orientadas a implementar las Intervenciones Terapéuticas, como una forma de atención social en zonas complejas, se incluirá: la construcción de redes de organismos involucrados en el tema, la identificación o construcción de una casa de alojamiento, con capacidad para 15 personas máximo, y que posea espacios comunes e individuales. De igual manera es necesaria la estructuración de un programa terapéutico con las siguientes fases: a) desintoxicación física, b) entrevista e ingreso a la Comunidad Terapéutica, c) motivación y Construcción de redes individuales y colectivas, integración en el grupo, inicio de las actividades de formación profesional, d) etapa de autonomía y empoderamiento, inserción socio-laboral en una empresa, e) etapa de liberación y construcción del propio futuro. Para cumplir con el trabajo previsto, se estima un tiempo aproximado de 12 meses, mientras que el tiempo aproximado que deberían vivir las personas en la Comunidad de Acogida también sería de un año.
- Intervención en casos de Violencia para mujeres, niños y niñas víctimas de violencia, abuso, tráfico o explotación sexual. Para lograr implementar este tipo de intervención, es necesaria la construcción de redes con los organismos involucrados en la temática, el establecimiento de una casa, con capacidad para, al menos 10 personas, que incluya zonas comunes y espacios individuales. Asimismo, se debe plantear la estructura de un Programa Integral de Acogida, que tenga las siguientes fases: a) entrevista e ingreso a la casa de alojamiento, b) trabajo psicológico sobre el trauma sufrido por la violencia y la victimización, y trabajo para la construcción de redes individuales y colectivas, e inicio de actividades de formación profesional, c) etapa de autonomía y empoderamiento, inserción social y laboral en una empresa, en casos de dependencia económica del agresor, e) etapa de liberación y construcción. Para la completa implementación de este tipo de intervención sería necesario un plazo de 12 meses. Por otro lado, la permanencia prevista de cada persona en la casa de acogida es de 6 a 8 meses.

Acción 4
Formación de Técnicos para la implementación del sistema de Bienestar Marítimo

El objetivo de la investigación fue determinar la situación de violencia en las ciudades-puerto de Centroamérica, con el fin de identificar las capacidades de cada localidad para el establecimiento de un sistema de Bienestar Marítimo. En las seis ciudades analizadas, se puedo observar que uno de

los principales obstáculos para la implementación del mencionado sistema de Bienestar Marítimo sería la poca formación del recurso humano. Por esto, una de las acciones prioritarias sería establecer un Plan de Formación y Capacitación para los funcionarios y técnicos que colaborarían en la ejecución de las acciones previamente descritas, y también debería dirigirse para el personal técnico de los diversos organismos públicos locales y nacionales, administración portuaria, policía y organismos de la sociedad civil. En síntesis, sería necesario desarrollar, al menos, un curso de formación y capacitación en políticas de Bienestar Marítimo, que incluya entre los temas a abordar: Análisis de los fenómenos sociales de las ciudades-puerto, Política Social, Normativas y Reglamentos aplicados en el país y en los puertos, Técnicas y metodologías de la planificación social de las intervenciones, Técnicas y metodologías del trabajo social, Experiencias y buenas prácticas, y Dinámicas y Problemáticas en zonas fronterizas.

Además de la formación teórica y metodológica, es necesario que el personal técnico incluya dentro de su capacitación algunos cursos de análisis de casos, con el fin de complementar su formación con casos empíricos. Este tipo de acciones permitirán una constante actualización de los funcionarios técnicos tanto del proyecto como de la temática de intervención en general. Para facilitar los procesos de formación, es posible utilizar la opción de cursos virtuales, mediante el soporte del sitio electrónico del proyecto.

Violencia y fronteras en Brasil

Fernando Salla[1]
Marcos César Alvares[2]
Paula R. Ballesteros[3]

Introducción

En 1999, en Brasil, fue preso Hildebrando Pascoal, ex-coronel de la Policía Militar y entonces diputado federal por el Estado del Acre, acusado de tráfico internacional de drogas y de armas, de evasión fiscal y de dirigir un grupo de exterminio responsable por decenas de homicidios. Sobre él pesaban aún las sospechas de liderar un grupo criminal que tendría planificado, en 1992, la muerte del gobernador del Acre, Edmundo Pinto, y de estar envuelto en la tentativa de asesinato de otro gobernador, Jorge Viana (PT - Partido de los Trabajadores). También habían sido detenidos Sete Bandeira Pascoal y Pedro Pascoal Duarte Pinheiro Neto, hermanos de Hildebrando, acusados, juntamente con otras personas, por el secuestro, cárcel privado y descuartizamiento del mecánico Agilson Firmino dos Santos, en 1996, en Acre. Crimen del que Hildebrando había participado personalmente.

La actuación criminal de este grupo fue ampliamente analizada por la Comisión Parlamentaria de Inquérito (CPI) sobre Narcotráfico en la Cámara de los Diputados Federal misma que fue instalada en abril de 1999. Tras poco más de un año, la CPI visitó 16 Estados, quebró aproxi-

1 Sociólogo, investigador del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo, Brasil.
2 Profesor del Departamento de Sociología de la Fac. Filosofía, Letras y C. Humanas de la Universidad de São Paulo e investigador Del Núcleo de Estudios de La Violencia, Brasil.
3 Socióloga, investigadora del Núcleo de Estudios De la Violencia de la Universidad de São Paulo, Brasil.

madamente unos 800 sigilos bancarios y 500 telefónicos, y pidió la prisión de por lo menos 300 personas. La CPI encontró estrechas relaciones del grupo criminal con empresarios, hacendados, integrantes de la policía civil y militar, a más de altas autoridades del estado, incluso con un exgobernador. La CPI indagó también liberaciones y transferencias de traficantes presos en aquel estado, autorizadas por jueces y otras autoridades, que resultaron en fugas e impunidad. Investigó incluso rutas de tráfico de droga, falta de control en los puertos, aeropuertos y fronteras, y actividades contraventoras, involucrando a parlamentarios y otras autoridades. Pero no consiguió impedir que por lo menos nueve testigos que habían prestado declaraciones en las audiencias fueran asesinadas en el espacio de un año de funcionamiento de la CPI. De la misma forma que no impidió que varios de los investigados, acusados e incluso presos en razón de las actividades de pesquisa de la CPI consiguiesen después su libertad y se candidaticen a cargos electivos en el Acre.

En agosto de 2006, la Policía Federal desencadenó en el Estado de Rondônia, junto a la frontera con Bolivia, la *Operación Dominó*, la cual retuvo 22 personas. El aspecto más chocante de esa operación es que resultaron detenidas algunas de las principales autoridades del poder público local: el juez y presidente del Tribunal de Justicia del Estado, el vicegobernador, el presidente de la Asamblea Legislativa, un consejero del Tribunal de Cuentas, el ex procurador general de Justicia, a más de varios asesores de esas autoridades. Todos cayeron presos bajo sospecha de desvío de por lo menos R$70 millones (cerca de U$35 millones) de partidas públicas, entre junio de 2004 y junio de 2005, a través de contratos con base en licitaciones "viciadas y fraudulentas", a más de sospechas de venta de sentencias judiciales.

Tales escenarios de corrupción en las instituciones públicas, de práctica de actividades criminales y de violencia fueron resultado, en consecuencia, de la condición de que ambos estados se encontraban en la frontera, en los límites del estado nacional brasileño, en las zonas poco integradas de la economía nacional, de cierta manera, distantes a los centros de decisión político-administrativos? ¿O las manifestaciones de crimen organizado e ilegalidades que en esos estados emergieron hacen parte de los desdoblamientos actuales de la expansión de las economías (legales e

ilegales) globalizadas? ¿O, incluso, tales ilegalidades están presentes en cualquier otro estado brasileño, siendo, por lo tanto, necesario repensar el papel de la dimensión territorial como estructura en esa dinámica?

En otros términos, esos acontecimientos recientes en los estados del Acre y de Rondônia apuntan hacia desafíos significativos, en términos de afirmación, del Estado de Derecho en Brasil. Las comisiones parlamentarias de averiguación e investigación de la policía federal evidenciaron una amplia falta de respeto a las leyes por parte de las autoridades locales, visto que tales situaciones pueden ser interpretadas como ejemplos de debilidad de las instituciones, de la presencia de corrupción sistémica entre los principales agentes estatales, servidores civiles, partidos políticos, tribunales, y de la presencia del crimen organizado.

Sin duda, esos fenómenos también pueden ser encontrados, aunque en diferentes escalas, en las demás unidades de la federación, pero, en los estados del Acre y Rondônia la ausencia del Estado de Derecho se reviste de características particulares, que resaltan los obstáculos existentes para el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el país y que resultaron notorias por la divulgación de los acontecimientos relatados.

En los casos mencionados, el imaginario de la "frontera" parece estar más presente como frontera del Estado Nación, pero igualmente frontera económica, legal, étnica y social, superpuestas en la historia de la región. Pero el tema de la frontera puede ser explorado en diferentes dimensiones. En un primer plano de análisis, se coloca el problema de la propia formación de las fronteras político-legales del país, que remite a la cuestión de la soberanía y de la defensa nacional. Después de la consolidación de las fronteras nacionales, nuevos conflictos surgirán con el desplazamiento de la frontera económica, con nuevas actividades y diferentes generaciones de ocupaciones humanas. Finalmente, la consolidación político-administrativa de los estados colocará desafíos en términos de "gobernabilidad", con nuevas élites locales, nuevas disputas por los recursos públicos y privados, nueva gestión de las "ilegalidades". Será, entonces, posible percibir las tensiones y conflictos existentes entre la afirmación soberana del Estado Nación, el desarrollo económico de la región, la construcción administrativa de los aparatos estatales locales (con toda la nueva economía de gestión de los ilegalismos más diversos) y la afirmación tardía del Estado de dere-

cho (más identificada con la reivindicación de entidades y grupos particulares que con la consolidación efectiva de las instituciones democráticas).

A partir de esas inquietudes, la presente reflexión ilustra los caminos que vienen siendo seguidos en el abordaje teórico sobre la cuestión de las fronteras dentro del proyecto *Violencia y Fronteras* que está siendo desarrollado por el Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo desde 2009[4]. De la misma forma que presenta algunos de los datos obtenidos sobre las características de las regiones fronterizas y que permiten contribuir para que nuevas propuestas de análisis sean construidas.

La formación de las fronteras del Brasil

Durante los primeros siglos de colonización del Brasil por los portugueses, la población que llegaba de Europa permaneció en la región del litoral. Las incursiones por el interior fueron sucediendo de forma muy lenta. Las principales actividades económicas como la exploración del pau-brasil, caña de azúcar, oro, algodón y café se establecieron próximas a la costa y no provocaron un movimiento fuerte de ocupación de población por el interior del país. Buena parte de la población que residía en esa área del litoral era constituida por indígenas. En consecuencia, cuatro de los núcleos urbanos más antiguos del Brasil –Sao Paulo, Rio de Janeiro, Salvador y Recife– forman hoy regiones metropolitanas que corresponden al 20% de la población brasilera.

Al inicio del siglo XX, Brasil adquirió de Bolivia el actual estado del Acre y finalizó el diseño de sus límites geográficos. Durante el período colonial, fueron constantes las riñas entre Portugal y España por cuenta

4 El presente capítulo resume las reflexiones hechas por investigadores del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo a partir del desarrollo de un proyecto denominado Violencia y Fronteras.
A más de los autores, son investigadores en el proyecto Amanda Oi, Rafael Felice y Raul Nin Ferreira. Ese proyecto está integrado a dos otros:
Mercados Ilegales: Mercaderías Políticas y Organización Social del Crimen en Rio de Janeiro (Universidad Federal de Rio de Janeiro) y el proyecto Ciudadanía, Derechos Humanos y Seguridad Pública: paradojos entre control y autocontrol de la violencia en las ciudades de Fortaleza y Medellín (Universidad Federal del Ceará).

de los límites entre sus posesiones en América. Pero después de consolidados los estados como independientes, no fueron grandes los problemas que el Brasil tuvo con los países vecinos en relación a sus fronteras. Los casos más destacados involucran la Cuestión Platina en la cual Brasil tuvo conflictos armados con el Uruguay, Argentina y principalmente con Paraguay en el siglo XIX (en la Guerra del Paraguay, de 1864-1870).

Así mismo, buena parte de esos conflictos –y de otros no armados– que se dieron a lo largo del siglo XX ocurrían por cuenta de disputas por la hegemonía política y económica de la región. En ese sentido, varios roces se presentaron entre Brasil y Argentina; por ejemplo, los que tuvieron lugar por cuenta de la construcción de la usina hidroeléctrica de Itaipú. Durante ese período, fueron predominantes las preocupaciones con la soberanía nacional, con la defensa militar del territorio, con el tratamiento de las fronteras como región especial. Esta tendencia, en parte, fue intensificada con la interiorización del desarrollo económico en el Brasil, especialmente después de 1970, cuando los regímenes militares viabilizaron la expansión de la frontera económica y la ocupación de la región más occidental del Brasil (principalmente en la parte norte y central) de forma agresiva, desorganizando las poblaciones campesinas e indígenas residentes, sometiendo a procesos de acumulación de capital y a modos de vida que impactaron fuertemente sus existencias.

El expresivo crecimiento de la población, en buena parte era resultado de flujos migratorios de otras regiones del Brasil, especialmente en el estado de Rondônia, puede ser constatado en la siguiente tabla:

Tabla 1: Población Residente en los Estados del Acre y Rondônia 1950 - 2000

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Acre	114.755	158.184	215.299	301.303	417.718	557.226
Rondônia	36.935	69.792	111.064	491.069	1.132.692	1.377.792
Brasil	51. 944.397	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	169.590.693

Fuente: Instituto Brasileño de Geografia y Estadística (IBGE)

Al lado de esa dinámica interna –que fue acompañada de la ampliación de la red de carreteras, transportes, comunicación, establecimiento de agro-negocios, infraestructura aeroportuaria– se presentó un segundo movimiento de naturaleza mundial, representada por la internacionalización de la economía, estrechó los vínculos de las regiones de frontera con los flujos globales de capitales, bienes, servicios y mano de obra. Y en el auge de ese movimiento, las economías ilegales (contrabando, tráfico de armas, personas, drogas) se volvieron más robustas y pasaron a usar más intensamente las zonas fronterizas. Como resultado del aumento de actividades criminales en esas regiones, también hubo un crecimiento en los índices de violencia, como se observará más adelante.

En contrapartida, en las dos últimas décadas, crecieron las iniciativas hacia una mayor integración política y económica entre los países latinoamericanos, esto apuntaría hacia nuevas propuestas en el tema de las fronteras, superando aquella inclinada exclusivamente hacia a la defensa del territorio y, muchas veces, hacia gestos hostiles con pueblos vecinos.

Contexto actual

Por regulación política-jurídica, la llamada región fronteriza en Brasil, hoy corresponde al 27% de su territorio total, donde residen aproximadamente 10 millones de personas, de un total de cerca de 190 millones. A lo largo de cerca de 15.700 km de extensión, la región de frontera comprende todos los municipios (588) que están en una zona de 150 quilómetros a partir de la línea limítrofe entre el Brasil y los países vecinos. La ley 6.634 de 1979, que reglamentó la zona de frontera, fue concebida aún en el régimen militar y tenía por orientación mucho más el control económico y, principalmente, militar de la zona de frontera en relación a los demás países, lo que significó la imposición de una serie de limitaciones a las actividades económicas que podrían ser desarrolladas en aquella zona. En América del Sur, el Brasil sólo carece de fronteras con Chile y Ecuador.

Los 588 municipios que se encuentran en la zona de frontera están distribuidos espacialmente de forma bastante desigual: 418 están en la parte Sur (estados del Paraná, santa Catarina y Rio Grande do Sur), también denominado Arco Sur, marcando límites con Uruguay, Paraguay y Argentina. Sólo en el estado del Rio Grande do Sul están 197 de los 418 municipios. Ya en la región más central del Brasil (Arco Central), otros 99 municipios de los estados de Rondônia, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, tienen sus límites con Paraguay y Bolivia. Los demás 71 municipios están desperdigados en una amplia área de frontera en la región norte del Brasil (Arco Norte) que tiene límites con Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana Francesa. Los municipios del Arco Norte pertenecen a los estados de Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, y Acre. De las 27 unidades de la federación (26 estados y un distrito federal), 11 tienen límites con países de América del Sur.

Tomándose los homicidios como uno de los principales indicadores de la violencia, se constata que de los cincuenta municipios brasileros[5] con las mayores tasas medias de homicidio entre 2002 y 2006, ocho pertenecían a la zona de frontera. En esos cincuenta municipios, las tasas se situaban entre 107,2 y 68 muertos por cada cien mil habitantes. En términos internacionales, esas tasas son elevadísimas, tomando en consideración que en los países europeos en general las tasas están por debajo de dos dígitos. Incluso en términos nacionales, las tasas son bastante elevadas, pues el Brasil en 2006 tenía la tasa de 26,2 homicidios por cada cien mil habitantes[6]. Aunque los municipios de la zona fronteriza (588) representan aproximadamente el 10% del total de municipios existentes en Brasil, y concentran apenas un 5% de la población brasilera, tres de ellos (Coronel Sapucaia, en Mato Grosso do Sul, Foz do Iguaçú y Guaira, en el Paraná) estaban entre los diez municipios más violentos del país. Además, Foz del Iguaçu y Guaira lideraban el ranking de las ciudades brasileras con las mayores tasas de homicidio por armas de fuego entre 2002 y 2006[7]. Los tres municipios están localizados en la frontera con Paraguay (Foz del Iguaçu hace frontera también con Argentina).

Documento del Ministerio de la Integración Nacional apuntaba, en 2005, a que las principales amenazas al Estado en la zona de frontera estaban, "en el progresivo despedazamiento social, en la miseria que condena

5 De los más de cinco mil y quinientos y sesenta en todo el país
6 Ver www.datasus.gov.br
7 Ver *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros*, 2008.

importantes segmentos de la población al no ejercicio de una ciudadanía plena, en el desafío cotidiano perpetrado por el crimen organizado y en la falta de integración con los países vecinos"[8]. Por la grande extensión de las fronteras del Brasil, ese diagnóstico varía de norte a sur. Mientras en el Arco Norte están grandes municipios en extensión territorial, población poco numerosa, presencia de diversos pueblos indígenas, urbanización recién y predominio de actividades agrícolas, con baja integración con los países vecinos; en el Arco Sur, predominan concentraciones urbanas más antiguas, territoriales de pequeñas y medias propiedades, áreas industriales ligadas a alimentos, intensas relaciones económicas con los vecinos, impulsadas por el Mercosur. Pero, fue en el Arco Central (Rondônia, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul) donde el documento del Ministerio de la Integración Nacional constató los mayores problemas en términos de actividades ilícitas y violencia.

> "Los principales obstáculos al desarrollo de las interacciones fronterizas en el Arco Central son el tráfico de *Cannabis sativa* y cocaína, procedentes, respectivamente, del Paraguay y de Bolivia, y el contrabando de madera en tora y soya en la frontera paraguaya. Lo que hace más complicada la cuestión es que gran parte del tráfico y de las zonas productoras de *Cannabis sativa* en el Paraguay está en las manos de brasileros, que también controlan las redes de contrabando. Es verdad que empresarios vinculados a los agro-negocios de la soya, incluyendo productores rurales y grandes redes de empresas de almacenamiento y secado también se expandieron en tierras paraguayas y mismas bolivianas en forma legal, comprando tierras y atrayendo inmigrantes brasileros. (…)
> Los negocios ligados a las actividades ilegales estimulan de la peor manera posible la economía urbana de las localidades fronterizas, una vez que atraen individuos de todas las regiones del país sin compromiso alguno con el lugar. Curiosamente, en el caso de las Subregiones del Cono Sur-mato-grossense y Dourados, los municipios no fronterizos como Dourados y Amambaí –y no "contaminados" por una imagen negativa de los municipios fronterizos– son los más importantes núcleos logísticos del tráfico y del contrabando, y quizás los que más capitalizaron de forma productiva sus ganancias. En la Zona de Frontera de Rondônia (Subregión Frontera del Guaporé), ocurre una situación similar. Rolim de Moura, Vilhena y otras municipalidades en la retaguardia de la Zona capitalizaron las ganancias con el tráfico, mientras que la imagen negativa permanece asociada a los municipios linderos (Cabixi, Pimenteiras do Oeste, Costa Marques)"[9]

8 Ver Propuesta de Reestructuración del Programa de Desarrollo de la Zona de Frontera del Ministerio de la Integración Nacional, p. 6.

La observación más detallada de las varias subregiones dentro de esos arcos indica la presencia del tráfico de drogas como un contraste. En la subregión del Cono Sur de Mato Grosso, en la frontera con el Paraguay, a más de las actividades de tráfico de drogas, una compleja red de actividades híbridas, legales e ilegales se ha formado en los núcleos urbanos, usando mano de obra informal, tecnología avanzada y producción doméstica, entre otras, en el sector de confecciones que está articulado a los grandes centros urbanos del país como São Paulo, Rio de Janeiro y Curitiba, a más de núcleos urbanos regionales importantes de los estados del Paraná y São Paulo[10].

En mayo de 2009, la operación *Da Shan* de la Policía Federal, realizada simultáneamente en tres estados brasileros (Rondônia, São Paulo y Pernambuco) reveló la complejidad de acciones criminales nacionales e internacionales involucrando tráfico de personas, contrabando, regiones de fronteras del país y circuitos de la economía ilegal. La operación tuvo por objetivo desarticular una banda especializada en introducir ilegalmente ciudadanos chinos en el territorio brasilero a través de Rondônia. Esos chinos en su gran mayoría eran provenientes de una de las regiones de la China que más produce productos pirateados. A más de traficar personas, el grupo criminal, liderado por una persona de São Paulo, sería también responsable por mercaderías contrabandeadas desde la China y distribuidas en São Paulo y Pernambuco. Según la Policía Federal, el grupo mantenía parte de los chinos en situación de trabajo esclavo.

9 Ver Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Ministério da Integração Nacional, p. 58-9.

10 Ver *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira* do Ministério da Integração Nacional, p. 237.

Nuevos abordajes

Los escenarios rápidamente esbozados anteriormente apuntan para algunos desafíos de interpretación. Como se afirmó anteriormente, los acontecimientos ocurridos en el Acre y en Rondônia remiten inmediatamente al de la "frontera". Pero, en verdad, se puede considerar que la idea misma de frontera, constituye el imaginario del Estado moderno. Las funciones centralizadoras y ordenadoras del Estado tienen como correlación las fronteras, los límites de la centralización, los espacios de dominación y conflicto y, al mismo tiempo, de ciudadanía, pues el Estado, como afirman Veena Das y Deborh Poole (2008), es siempre un proyecto incompleto, que debe ser constantemente enunciado y imaginado y que invoca los límites del afuera, del lugar del salvaje, del vacío y del caos.

José de Souza Martins (2008) enfatiza las diferentes temporalidades de la frontera en el Brasil, frente de expansión de la sociedad nacional, vecina a otros estados y, al mismo tiempo, ocupada por pueblos indígenas. Ahí él describe un escenario altamente conflictivo, escenario de intolerancia, ambición y muerte. El énfasis del análisis recae, de este modo, en la multiplicidad de fronteras, en su aspecto legal, pero también cultural, racial, étnico, en las que las sociedades se forman, se desorganizan o se reproducen. No se trata solamente, de este modo, de una frontera geográfica, pero también de la civilización, frontera de la historia, en las cuales prisioneros y víctimas se confrontan permanentemente. Martins (2008) enfatiza, principalmente, la diversidad de temporalidades históricas, la frontera como combinación de tiempos históricos y sociales que mezclan el poder personal de los latifundistas, las formas rituales de justicia institucional, y las tradiciones locales de los pueblos originarios.

Martins aún observa que, en general, la frontera no se constituye como área del nuevo, de la modernización, pero exactamente como el espacio de la recreación/renovación del arcaico (por ejemplos, el trabajo esclavo, el exterminio de indígenas, etc.). El avance del frente de expansión económica de la racionalidad empresarial burocrática no suprimió éstas las formas sociales y económicas existentes en las áreas alcanzadas, pero fueron acomodadas y recompuestas en las formas de dominación personal, en la captura de las instituciones públicas por los intereses privados,

en la adopción de la violencia como práctica casual en la solución de conflictos.

La consolidación política y administrativa de los estados hizo igualmente desafíos en términos gubernamentales, con nuevas élites locales, estableció nuevas disputas por los recursos públicos y privados, planteó una nueva gestión de las "ilegalidades". Así es necesario ir más allá de los esquemas convencionales de análisis de la frontera y de sus conflictos –que ponen en juego, en última instancia, el imaginario de la soberanía– para problematizar más profundamente las múltiples dinámicas de la frontera.

Para eso, las reflexiones de Michel Foucault (2005 y 2008) sobre la constitución del estado moderno son fundamentales. La idea del triángulo cuyos vértices serían los dispositivos de la soberanía, de las disciplinas y de la gestión gubernamental, permite diseccionar las múltiples dimensiones que se desarrollan en las fronteras: de delimitación y garantía del poder soberano, de organización e institucionalización de los espacios económicos y sociales e igualmente de gestión cotidiana de las poblaciones.

Tal vez sea necesario, así, hablar menos de fronteras como espacios límites y periféricos al poder central, y más con *márgenes* que se multiplican, tanto en la periferia en cuanto al centro, como indican Veena Das y Deborah Poole (2008). Es necesario problematizar la imagen del estado como forma administrativa de organización política racionalizada, que tiende a debilitarse o desarticularse solamente a lo largo de sus márgenes territoriales y sociales, repensar los límites entre centro y periferia, entre lo público y lo privado, entre lo legal y lo ilegal, analizar tales márgenes como líneas de tensión que atraviesan tanto las Democracias Liberales, completas o incompletas, cuanto a los así llamados estados fracasados. Si la violencia y las prácticas estatales ordenadoras son claves para pensar el problema de las fronteras, también lo son las prácticas administrativas, las múltiples líneas de división de lo legal y de lo ilegal, de lo normal y de lo ilegal, del ciudadano y del no ciudadano; así como las formas de pluralidad legal, económica y cultural, etc., como sustentan Veena Das y Deborah Poole (2008):

> "…las márgenes (…) son simultáneamente lugares donde la naturaleza puede ser imaginada como salvaje y descontrolada y donde el estado está constantemente redefiniendo sus modos de gobernar y de legislar. Estos lugares no son meramente territoriales: son también (y tal vez sea este su

> aspecto más importante) lugares de práctica en los cuales la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que provienen de las necesidades urgentes de las poblaciones con el fin de asegurar la supervivencia política y económica" (p.24)

La frontera fluida entre lo legal y lo ilegal, lo lícito y lo ilícito y las amenazas al estado de derecho democrático no son un privilegio, sin embargo, de estados brasileros fronterizos, pero aparecen de forma episódica o crónica en diferentes regiones del país: el estado de São Paulo vivió episodios de ataques atribuidos a un grupo del crimen organizado (el PCC – Primer Comando de la Capital) que se extendieron por cuatro meses en 2006 (Adorno y Salla 2007); el estado de Espírito Santo, en un pasado también no muy distante, casi sufrió intervención del gobierno federal para que se pudiera restablecer la seguridad pública (Soares, 2009): en Rio de Janeiro ha habido múltiples evidencias de que el Estado no tiene un dominio efectivo sobre todo el territorio (Misee, 2006); y a fines de 2009 salió a la luz pública un fuerte esquema de corrupción y fraudes en el gobierno del Distrito Federal, involucrando directamente al propio gobernador que fue preso, a más de diputados y otras autoridades.

Es a partir de éstas y otras problematizaciones que se trata de identificar y analizar las tensiones y conflictos existentes entre la afirmación soberana del Estado Nación, el desarrollo económico de la región de frontera, la construcción administrativa de los aparatos estatales locales –con toda la nueva economía de gestión de los ilegalismos diversos– y la afirmación tardía del Estado de Derecho, que termina siendo más una reivindicación de entidades y grupos que una consolidación efectiva de las instituciones democráticas.

En términos metodológicos, el estudio de los acontecimientos de violencia y de corrupción ocurridos en los estados del Acre y Rondônia permite la construcción de referencias al no-Estado de Derecho en el país. Tales estudios de caso buscan profundizar la comprensión acerca de las relaciones entre Estado, fronteras y márgenes, al viabilizar un diagnóstico más profundizado de situaciones que, aunque posiblemente potencializadas en estos espacios "fronterizos", pueden estar igualmente presentes en las demás unidades de la federación, indicando los márgenes de la ciudadanía que se distribuyen tanto en el centro cuanto en la periferia.

Nuevos campos de investigación

Las cuestiones señaladas anteriormente permiten la estructuración de una reflexión innovadora orientada hacía a la propia dinámica de la economía y del Estado nacional brasilero con sus desafíos en la consolidación del Estado democrático de derecho. Sin embargo, un vasto campo de investigación se abre también a partir de ese abordaje en lo que se dice respeto a las relaciones entre los estados suramericanos, principalmente como consecuencia de la formación de mercados regionales y del establecimiento de una integración política más estrecha entre ellos. El patrón de colonización ocurrido en la América del Sur, en proximidad de los procesos de independencia, y la renovación de la población por flujos migratorios voluntarios o forzados que se hicieron presentes en el continente sugieren, para unos autores, un campo privilegiado de interés para el estudio de las fronteras, principalmente por las tensiones "entre le géant lusophone et ses voisins hispanophones, tout particulièrement l'Argentine et, entre eux, les deux États tampons du Paraguay et de l'Uruguay" (Pradeau, 2003:125). La presencia de brasileros sembradores de soya en el Uruguay y, principalmente, en el Paraguay, y el intenso proceso de expansión de la triple frontera y de los flujos económicos legales e ilegales establecen dinámicas que tornan aún más porosas las fronteras que históricamente los estados buscaron controlar de una forma más estrecha.

Como observó Jean-François Bayart (2004), los espacios remotos –selvas, pantanos, desiertos, etc– pueden servir de refugio para poblaciones, grupos de disidentes políticos o religiosos en relación a determinados estados. Esos grupos y locales acaban siendo un poco el reverso de lo que es el centro: ellos son el margen también en un sentido simbólico. Pero, lo que parece interesante es que, con la economía mundial, esos grupos pueden mantener actividades que no pasan por la interferencia directa del Estado y se incorporan directamente a flujos de economías ilegales. Ése parece ser el caso de otras áreas de frontera del Brasil, principalmente con Colombia, donde actúan las FARC, y con Bolivia, con los vínculos al tráfico de drogas.

Aunque exista una intensificación de los circuitos económicos internacionales, –que alcanzan por medio del sistema de transportes y comuni-

cación áreas cada vez más remotas o poco integradas a aquellos circuitos– las regiones de frontera aún son ocupadas por una población pequeña en relación al conjunto de la población de los países sin embargo, se comienza a padecer los trastornos más intensos de la economía globalizada, de los tipos de economía ilegal que con cierta facilidad se enraízan en las estructuras locales de poder (política, administración local) y acaban induciendo a la población a convivir con un perfil de violencia, que sin erradicar viejas prácticas (como de pistoleros) se asocian a nuevas formas criminales más globalizadas.

Se constituye en un desafío para los Estados sudamericanos –pero en particular para el Brasil– desarrollar políticas de desarrollo económico y social local, que reduzcan la presencia de economías ilegales, que promuevan la ciudadanía y que fortalezcan en consecuencia las instituciones públicas. La tendencia para el futuro supone un progresivo crecimiento de población en esas áreas, a más de una ampliación de las actividades económicas y un estrechamiento de relaciones entre las poblaciones de países que hacen frontera. Además, hay que considerar que la reducción de las actividades criminales y de la violencia en tales razones pasa necesariamente por acciones articuladas entre los Estados involucrados: de lo contrario los esfuerzos están destinados al fracaso.

Bibliografia

Adorno, Sérgio & SALLA, Fernando (2007). "Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC". *Revista Estudos Avançados* (Instituto de Estudos Avançados), 61(3):7-29.

Bayart, Jean-François (2004). « Le Crime Transnational et la Formation de l'État ». *Politique Africaine*, 93 : 93-104, mars.

Bojunga, Claudio (1978). *Fronteiras: viagem ao Brasil desconhecido*. São Paulo: Alfa-Omega.

Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005). *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.* Brasília: Ministério da Integração Nacional.

Das, Veena & POOLE, Deborah (2008). "El Estado y sus márgenes. Etnografias comparadas. *Cuadernos de Antropologia Social*, 27:19-52.

Foucault, Michel (2005). *Em Defesa da Sociedade – curso dado no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes.

Foucault, Michel (2008). *Segurança, Território, População – curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes.

Martins, José de Souza (2008). *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Contexto.

Misse, Michel (2006). *Crime e violência no Brasil contemporâneo. Estudos de Sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.

Pradeau, Christian (2003). "Brésil et Cône Sud: des frontières entre regnum et dominium". *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 222:125-148.

Soares, Luiz Eduardo; LEMOS, Carlos Eduardo Ribeiro & MIRANDA, Rodney Rocha (2009) *Espírito Santo*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Tilly, Charles (2000). « La guerre et la construction de l'État en tant que crime organisé ». *Polix*, 49 :97-122. (texto original em inglês « War making and state making as organized crime » IN.: EVANS, P.B.; RUESCHMEYER, D. & SCKOPOL, T. (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 169-191.

Waiselfisz, Julio Jacobo (2008). *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros, 2008*. Brasília: RITLA/Inst. Sangari/MS e MJ.

La frontera colombo-venezolana: de la conflictividad limítrofe a la global

Ana Marleny Bustamante[1]

Introducción.

Los asuntos de fronteras en la relación colombo-venezolana han sido tradicionalmente álgidos. El establecimiento de los límites, en tanto condición esencial de la consolidación territorial, atributo esencial de todo Estado, contribuye a la construcción de una historia nacional con resultados que pueden ser positivos o negativos según sean bien o mal encauzadas. La construcción histórica de la nacionalidad, particularmente la venezolana, se ha asociado con "pérdidas territoriales" con Colombia. La historia de las relaciones diplomáticas, políticas y económicas ha sido compleja y ciertamente marcada por lo limítrofe durante gran parte del tiempo.

La historia más reciente de esas relaciones continúa siendo compleja e incluso ha aumentado en su nivel de complejidad tornándose más difícil e impredecible en tanto para la praxis política como para su estudio en tanto las variaciones de aproximación o repudio manifiestan picos y depresiones, a pesar que lo geográfico o limítrofe parece ocupar un plano secundario. Tales altibajos se entienden y validan como consecuencia de los giros políticos e ideológicos de las personalidades constructoras de la historia reciente y en desarrollo y a la vez como resultado de estrategias de centros de poder más allá de Caracas y Bogotá. Es palmario que las dife-

1 Doctora en Filosofía por la Universidad de Liverpool. Actualmente se desempeña como Coordinadora de Investigación y docente en la Universidad de los Andes, Táchira.

rencias político-ideológicas, las concepciones respecto al futuro del Estado y la personalidad política de los presidentes inciden en la relación bilateral con consecuencias, especialmente dramáticas en las relaciones fronterizas en todos los niveles de actividad.

En este trabajo se hará una descripción, a manera de ilustración geográfica y ocupacional, de la totalidad de la frontera y de cómo ésta es analizada desde distintas disciplinas. En segundo lugar, se presentará una somera revisión histórica de la relación bilateral hasta 1999 y finalmente se presentarán las nuevas situaciones surgidas a partir del ascenso del presidente Hugo Rafael Chávez Frías en Venezuela.

Descripción de la frontera colombo-venezolana.

La frontera colombo venezolana comprende una extensión alrededor a 2219 kilómetros. El área colombiana está conformada por los departamentos de Vichada, Arauca, Norte de Santander y Guajira y la venezolana por los estados de Amazonas, Apure, Táchira y Zulia. Sin embargo, dicha frontera se ha dividido de distintas maneras. El Laudo Arbitral de Madrid de 1891 la dividió en seis secciones: La Guajira, línea de las Sierras de Perijá y de Motilones, San Faustino, línea de la Sierra del Tamá, línea del Sarare, Arauca y Meta, y la línea del Orinoco y Río Negro. Más adelante, y desde la perspectiva de zonalidad o de región binacional, Urdaneta (2005) la destaca como espacio donde se ha articulado un conjunto de sistemas de ciudades fronterizas, proponiendo cinco ámbitos territoriales binacionales para el desarrollo, a saber: Guajira, Perijá-Cesar, Táchira-Norte de Santander, Apure-Arauca y Amazonas-Vichada-Guainía.

La Guajira se corresponde con el extremo más septentrional donde confluyen las Troncales Caribe, Panamericana y Marginal de La Selva, así como los centros poblados de Maracaibo (Venezuela) y Riohacha (Colombia). La dinámica predominante es la comercial característica de la etnia Wuayú o "guajiros" que traspasan el límite con relativa libertad debido a que se considera que antecedieron al límite o las repúblicas en la zona (Nweihed, 1992) y los gobiernos dan aceptación tácita a ello. El ámbito Perijá-Cesar se caracteriza por el dominio de espacios montañosos en la Sierra de Perijá

y tierras bajas con ciénagas y riberas inundables. La población es predominantemente indígena (motilones), aunque se ha combinado con criollos que han desarrollado la ganadería en las zonas bajas. Recientemente se ha apreciado la aparición de cultivos de coca en la sierra.

La zona de Táchira-Norte de Santander contiene el espacio más dinámico y poblado de la frontera común. Allí se encuentran 2 de los pasos habilitados y un tercer puente en Boca del Grita (Venezuela) y Puerto Santander (Colombia) con una aduana subalterna. Por este puente transita el carbón colombiano con fines de exportación. Los dos puentes principales se encuentran en el punto más dinámico conocido como el eje San Antonio-Ureña-Cúcuta donde se ha formado una especie de sistema Metropolitano Binacional con un desarrollo comercial e industrial importante, al mismo tiempo que de tránsito en el intercambio comercial e industrial entre los dos países. Apure-Arauca es lo que se ha denominado la frontera llanera, la cual posee una relativa dinámica económica que se soporta en la ganadería y en el flujo de transporte carretero.

El tramo Amazonas-Vichada-Guainía tiene predominio indígena, poco desarrollo urbano y grandes reservas de selvas. Los últimos dos sectores son expresión típica de lo que se conoce como periferia pasiva (Oliveros, 2002). La subdivisión que propone Urdaneta es más próxima a los desarrollos conceptuales (Kolossov, 2005; Martínez, 1997) más recientes sobre fronteras.

Con fines prácticos y de estudio de relaciones funcionales, la frontera colombo-venezolana se divide, a grandes rasgos en urbanas, de periferia activa y periferia pasiva (Oliveros, 2002) debido a las características geográficas y a las formas de ocupación del espacio y a las dinámicas socioeconómicas. Las zonas urbanas corresponden al estado Táchira y el departamento del Norte de Santander; las de periferia activa al estado Zulia y los departamentos de la Guajira, Cesar, parte del Norte de Santander y del Arauca mientras que la periferia pasiva se corresponde con los estados Apure y Amazonas y los departamentos de Vichada y Guainía así como parte del Arauca. En cada espacio, la relación fronteriza manifiesta problemáticas fronterizas diferentes, según el grado de cooperación o conflicto que tome la relación bilateral. No obstante, los impactos más visibles se perciben en los entornos urbanos.

La frontera en la relación colombo-venezolana hasta 1999.

Desde la separación de los dos países en 1830 hasta 1941 con el Tratado de Límites y Navegación por los Ríos Comunes con el que se declaran concluidas las disputas territoriales terrestres, en la relación fronteriza predominó lo limítrofe y la visión de linealidad de la misma.

Entre 1941 y 1960 –con la excepción de la aprobación del estatuto Fronterizo (1942) y el Tratado de Tonchalá referidos a regulaciones de flujos poblacionales translimítrofes, ambiente, seguridad judicial, comerciales, sanidad y educación– las relaciones se mantuvieron en los ámbitos nacionales con predominio de los conceptos de linealidad y de defensa de la integridad territorial. Dos eventos ejemplifican este predominio: la reclamación colombiana de soberanía sobre Los Monjes ubicados frente a la Península de La Guajira y la decisión de Colombia de encomendar un estudio a un geógrafo Norteamericano cuyo informe se conoció como estudio Bogas. El propósito sería el trazado de una "delimitación" en lo que en Venezuela se denomina el Golfo de Venezuela. Estos eventos fueron considerados agresivos por Venezuela ya que ésta se opone a negociación alguna que conlleve a una reducción del poder que ostenta sobre las áreas marinas y submarinas en esa zona, que considera históricamente suya y que además es el vestigio de la pérdida territorial a que fue sometida. El trasfondo de tales hechos se enmarcan en el surgimiento y en la consolidación del Derecho del Mar a partir de 1958 con la Convención de Ginebra.

La relación no mejoró sustancialmente en el lapso 1969-1989, pues lo limítrofe siguió siendo el eje alrededor del cual giraban las conversaciones, acuerdos e incluso la política exterior de cada uno de los países. El cuadro 1 muestra una relación actualizada de eventos sobre la delimitación y de la permanencia de lo territorial en la relación bilateral.

Cuadro 1: Relación de eventos relacionados con las marinas y submarinas

Fecha	Evento	Proceso o resultado
1969	Declaración de Sochagota	Presidentes acuerdan iniciar negocia ciones de áreas marinas y submarinas
1970	Acuerdo de primer modus o perandi sobre la negociación limítrofe.	Fija reglas de Juego.
1970-1977	5 rondas de negociaciones en Roma, López Michelsen de Colombia propone delimitación proporcional a los perímetros de cada país, López (Colombia) y Pérez (Venezuela) acuerdan formulas a consultar	Colombia insiste en retomar el Tratado de 1939, y Venezuela descar ta los planteamientos y los partidos políticos no aceptan las fórmulas propuestas.
1978	Acuerdo de segundo modus operandi y se llega a la Hipótesis de Caraballeda	Seis reuniones: Medellín, Puerto La Cruz, Cali, Puerto Ordaz, Cartagena y Caraballeda. Preacuerdo se filtra a la Prensa y en Venezuela se movilizan amplios sectores en contra.
1984	Decreto 1436 del gobierno colombiano sobre medición del mar territorial y de la ZEE a partir de líneas de base recta en el Golfo. Mapas colombianos con los Monjes y demanda de la nota de 1952 sobre los Monjes	Incidentes fronterizos.
1986	Declaración del Arauca entre Jaime Lusinchi (Venezuela) y Belisario Betancour.	Recomienda formular un nuevo modus operandi para reanudar las negociaciones.
1986	Colombia propone acudir al Tratado de 1939 y nombra sus comisionados.	Venezuela rechaza la propuesta e insiste en dialogo directo.
1987	Corbeta Caldas (colombiana) entra en las aguas en disputa y bajo el control de Venezuela.	Venezuela responde enviando naves de guerra al Golfo y exige el retiro inmediato.
1989	Creación e Instalación de las Comisiones Negociadoras de Límites (CONEGs) en el marco de la Declaración de Ureña.	Se inician reuniones periódicas.
1992	Decisión del Consejo de Estado colombiano.	Declaración de la nulidad de la Nota de 1952 donde Colombia reconoce la soberanía venezolana sobre Los Monjes.

1999	Las Comisiones Negociadoras (CONEG) instaladas en 1990 trabajan a bajo perfil.	Paralización tensa de la reclamación. Se reunieron 5 veces desde 1994 hasta 1999.
2007-2009	Conversaciones Gómez - Rondón	Avances y retrocesos de un posible acuerdo de áreas marinas y Submarinas.

Fuente: Adaptación y actualización de cuadros elaborados por Ramírez y Hernández, 2003

No obstante lo anterior, las dinámicas locales tuvieron la fuerza e impulso suficientes como para imponerse sobre las agendas intergubernamentales, a tal punto que se acordó evaluar y solucionar algunos problemas comunes, adelantar programas conjuntos en las zonas fronterizas, explorar el aprovechamiento de recursos naturales compartidos y de comercio e incluso en 1987 los órganos legislativos regionales del Departamento Norte de Santander y Táchira crearon la primera Asamblea Regional Fronteriza (ARF) con la intención de legislar y dar soluciones a problemáticas regionales y locales derivadas de la cotidianidad de la dinámica fronteriza (Bustamante, Sierra y otros, 2004).

El inicio del período conocido como de la globalidad –en el sentido que se incluyeron, separaron y privilegiaron nuevos temas en la relación– ocurre en 1989 cuando los presidentes Barco (Colombia) y Pérez (Venezuela) firmaron la Declaración de Ureña. En la Declaración, se acuerda crear dos comisiones: Una para tratar los "asuntos pendientes" en clara referencia a la delimitación y que se denominó Comisión Negociadora (CONEG), y otra para los aspectos relativos al "desarrollo económico y social de las áreas de frontera" que se denominó Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos (COPAF) –denominada Comisión Presidencial para Integración y Fronteras (COPIAF) a partir del 2000. Más adelante, en 1994 se creó la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) para el control y seguridad en la frontera común como resultado del surgimiento de temas álgidos como el contrabando, el robo, el narcotráfico, las fuerzas irregulares, entre otros. El propósito establecido de la Combifron es el logro de niveles de coordinación, comunicación e intercambio de información de organismos de seguridad y defensa especialmente los ministerios de defensa.

El número y la diversidad de temas tratados por las COPIAFs y la Combiforn se han incrementado frecuentemente. Si bien para 1990 los temas que se relacionaban en la agenda eran reducidos: tránsito de personas, trabajadores indocumentados, indígenas, explotación abusiva de los recursos naturales, orden público, inseguridad y desarrollo científico y tecnológico. Para 1999 se incluían infraestructura, comercio, medio ambiente y, gente y sociedad como grandes áreas temáticas, las cuales contenían a: zona de Integración Fronteriza, parques nacionales, interconexiones eléctricas, transporte internacional de mercancías por carretera, interconexión vial, habilitación de puentes, plan maestro para la preservación del servicio de agua potable en poblaciones fronterizas, construcción del corredor vial fronterizo Tienditas-Río Táchira-Villa Silvana, educación y cultura, y salud entre otros.

La estrecha relación entre los objetivos perseguidos con la integración regional y el desarrollo fronterizo influyó para que la Comunidad Andina incorporara y asumiera muchos de los temas de frontera como parte de sus políticas. La membresía en la CAN de los dos países elevó el nivel de relaciones entre los dos países y muchos de los asuntos de fronteras empezaron a ser discutidos en ese escenario. Tal es el caso de la Decisión 399 sobre Transporte de Mercancías por Carreteras que facilita el libre movimiento de carga, eliminándose el trasbordo de la misma en las fronteras y las decisiones 459 –creadora de una política integral de fronteras para los países miembros– 501 sobre la creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIFs) –y 502– sobre los Centros Binacionales de Atención en Frontera; cuyo propósito fundamental es estimular el desarrollo de los espacios fronterizos entre países (CAN, 1999; CAN, 2001). En síntesis, entre 1989 y 1999 hubo apertura y amplitud en la relación binacional y de integración fronteriza.

La frontera en la relación colombo-venezolana a partir de 1999.

Un nuevo hito lo marca el ascenso al poder del Presidente Hugo Rafael Chávez Frías en Venezuela. A partir de 1999, a pesar que se mantienen la amplitud de temas en la agenda y la delimitación de áreas marinas y submarinas, la relación colombo-venezolana se aparta de la relación de coo-

peración y conflicto característica de estos dos países vecinos y se empieza una relación turbulenta en donde las diferencias político-ideológicas y de personalidad política determinan muchos de sus resultados.

El desacato a la Decisión 399, mencionada arriba, por parte de Venezuela marca el inicio de esa serie de desencuentros que han avanzado hasta una confrontación visible a partir de las posiciones encontradas sobre la razón de ser de la compra de armas y del uso de las bases militares en Colombia por parte de Estados Unidos y en Venezuela por parte de Rusia.

Si bien el presidente Chávez, antes de 1999, había indicado una disposición poco favorable a Colombia y la intención de cambiar la aproximación tradicional[2] de la política exterior, hubo quienes señalaban que era preferible esperar por sus acciones, según la opinión del embajador John Maisto en Venezuela para 1999 (Veneconmía, 2004). Desde este análisis, la suspensión de la aplicación de la Decisión 399 fue vista aisladamente y como la necesidad de proteger a los transportistas de la frontera que protestaban y se sentían desplazados de su actividad tradicional, sin encontrar una actividad sustitutiva.

Para el 2000, el gobierno venezolano ya había resuelto asuntos relacionados con la dotación de un nuevo instrumento jurídico básico: una nueva Constitución Nacional. No obstante se decidió continuar con su estrategia de modificar la Política Exterior con una toma de distancia frente a los Estados Unidos y, por ende, hacia sus aliados más cercanos, siendo Colombia el referente más próximo. Colombia, por su parte, continuó manteniendo su tradicional política exterior de socio confiable de los Estados Unidos en la región. Tales diferencias muestran el distanciamiento político e ideológico al igual que obviamente han influido en la relación fronteriza.

La relación bilateral a partir de 1999 exhibe una mezcla de temas en la agenda según lo evidencia el cuadro No. 2. La delimitación sólo se menciona entre 2007-2009 en los medios de comunicación señalando que el diferendo limítrofe en el Golfo está por resolverse prontamente

2 Documentos de los alzados en armas durante el fallido golpe de Estado de 1992 dan cuenta de las razones de su levantamiento. La negociación del territorio con Colombia y la creación de las Comisiones mixtas en 1989 con la Declaración de Ureña eran expuestas por atentar contra la soberanía nacional. Ver Angela Zago (1992), *La rebelión de Los Ángeles*, Fuentes Editores caracas, páginas 119 y 142; Alberto Garrido (1999) *Guerrilla y Conspiración Militar en Venezuela* Editorial Venezolana, Mérida.

(Quinto Día, 2009, mayo 29 al 5 Junio) según se mencionó en el cuadro 1. Por lo anterior, se puede afirmar que la relación bilateral fronteriza se ha enriquecido en el sentido que se ha apartado de visiones cerradas de la frontera y la soberanía nacional, pero al hacerse más integral se ha vuelto más complicada, no tanto por la diversidad de temas sino por las visiones encontradas respecto a eventos particulares que influyen en las dinámicas fronterizas y en la relación vecinal.

Cuadro 2: Relación colombo-venezolana 1999-2009

Fecha	Evento	Proceso o resultado
1999	Paralización del transporte de mercancía pesada	Reacción de los transportistas de fron tera por pérdida de competitividad con el libre tránsito de mercancías y acreditación de transportistas según Decisión 399.
2000	Comunicado de Los Ministros de relaciones Exteriores Compromiso de Santa Marta	Reiteran compromiso del Acta de San Pedro Alejandrino, compromiso con las Copiafs y la necesidad de un nuevo enfoque y ampliación de ámbitos de acción; Destacan trabajo de las Comisiones Demarcadoras y Densificadoras de límites, los mecanismos de la Comisión Militar Binacional fronte riza (Combifron) y coincidencias en los organismos multilaterales y foros especializados (OEA, Grupo de Río, CAN)
2001	Suspensión de las reuniones periódicas de las Combifron Venezuela dificulta entrega de José María Ballestas guerrillero del ELN solicitado por Colombia.	Se habían realizado hasta el momento 12 reuniones de la comisión operati va y 5 de la Binacional de Alto Nivel. Malestar diplomático
2002	Copiafs empiezan a enlentecerse. Distanciamiento respecto a la CAN	Se incorporan los temas de seguridad y defensa en la agenda de las Copiafs a petición de gobernadores.
2005	Detención/ secuestro de Rodrigo Granda en Venezuela. Reunión Presidencial de Punto Fijo	Deterioro de las relaciones entre los 2 países y anuncio presidencial de sus pensión de las relaciones. Retiro de personal de la embajada.

		Creación de la ZIF Táchira – Norte de Santander y Acuerdo de venta de combustibles en la frontera.
2006	Retiro de Venezuela de la CAN.	Venezuela arguye predominio de neo liberalismo en la CAN. Retorno de lo fronterizo a la relación bilateral.
2007	Cierre de los puentes internacionales en Norte de Santander-Táchira durante más de 2 semanas en protesta por la instalación de peajes a escasos metros de los puentes internacionales. Reunión conjunta de la XXXIV Reunión de las COPIAFs y II Reunión de la Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN). Junio de 2007. Inauguración del Gasoducto transoceánico de la Guajira (Oct.2007) Señalamiento de pronta solución del diferendo limítrofe (Gómez-Rondón). Solicitud del Presidente Uribe al presidente Chávez para actuar como mediador en el canje Humanitario.	Tema nacional en Colombia fue tratado binacionalmente por presión de distintos sectores venezolanos. Tema tratado en las Reuniones: Intercambio de Información sobre Asuntos fronterizos, sobre avances en seguridad ciudadana, ZIF Táchira - Norte de Santander, marco jurídico bilateral de las copiafs, Lucha contra la pobreza, comercio, infraes tructura, gente y sociedad, salud y bienestar, educación superior y venta de conbustibles venezolanos en departamentos de frontera en Colombia (11 millones de litros). Expectativas favorables Dinamismo exuberante del Presidente Chávez y posiciones visibles a favor de la guerrilla influyen en retiro de con fianza del Presidente Uribe.
2008	Conflicto por el Canje humanitario Muerte de Luis Edgar Devia Silva (Raúl Reyes) del secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) por bombardeo de Colombia a Ecuador.	Crisis diplomática y comercial con cierre de la frontera. Amenaza de conflicto bélico, retiro de embajadores y amenaza de la dinámica comercial.

2009	Colombia evidencia que lanzacohetes en poder de las FARC eran parte del armamento venezolano. Anuncio de Colombia de permitir el uso de sus bases militares por personal y equipos de Estados Unidos.	Evasión de la situación en Venezuela. Anuncio de Venezuela de cambio de socios comerciales y declara posible ruptura de relaciones diplomáticas. Impacto negativo en el comercio e industria de Táchira y Norte de Santander

Fuente: Adaptación y actualización de cuadros elaborados por Ramírez y Hernández, 2003

Como puede observarse los nuevos temas, aunados a las diferencias ideológicas y en los proyectos de Estado que pretende construir cada país (Bustamante, 2006), han llevado la relación binacional y fronteriza a situaciones no imaginadas anteriormente. El aparente reconocimiento del gobierno de Estados Unidos y, en menor grado, de Colombia, al golpe de Estado en el 2002 (Lobe, 2009; Björklund, 2002) y la solidaridad de algunos sectores colombianos, particularmente los empresariales, con los venezolanos durante lo que se conoció como paro o "golpe petrolero" ocurrido entre diciembre de 2001 y enero de 2002, es expuesto por Venezuela como ejemplo de falta de solidaridad con su gobierno. Por su parte, el gobierno colombiano se queja de la utilización de lenguaje agresivo hacia su Presidente, su país y, muy curiosamente, del uso de algunos planes sociales como intervencionismo e intentos de ganar aliados en algunos sectores al interior de Colombia con sus políticas y discurso (The Associated Press, 2009). Así por ejemplo, las misiones milagro e identidad, con su componente de naturalizaciones, han sido dos políticas sociales dirigidas a los sectores menos favorecidos de la frontera que, si bien resuelven problemas concretos, también son vistos como operativos para captar seguidores del mensaje bolivariano en la zona (EFE, 2006; Correa, 2006, agosto 24; Últimas Noticias, 2003, mayo 11; Centeno, 2005, Marzo 8). Tal es así, que el candidato presidencial del naciente partido "Movimiento Socialista Bolivariano", David Corredor Cuellar tiene sede principal en Cúcuta (AFP, 2009, febrero 25), ciudad fronteriza con Venezuela.

El libre movimiento de bienes y el comercio bilateral y transfronterizo, como ya se mencionó, empezó a verse afectado desde 1999 con la

paralización de la Unión Aduanera producto del desacato a la Decisión 399, pero las paralizaciones y retardos en el otorgamiento de permisos de importación y divisas, entre otros, vigentes luego del control de cambios de divisas, son evidencia del impacto directo de las desavenencias políticas en lo económico. Así, se afectó el comercio fronterizo en el 2001 con la resistencia a entregar a José María Ballestas, guerrillero del ELN al tiempo que las autoridades colombianas lo solicitaban, la captura o secuestro del canciller de las FARC, Rodrigo Granda en 2005 (Cronología: Colombia Vs Venezuela…, 2005, febrero 4), la muerte de Raúl Reyes en 2008, el incidente con los lanzacohetes en poder de las FARC y finalmente con el anuncio de Colombia de permitir el uso de sus bases militares por civiles y militares estadounidenses. También se afectó por la acción de sectores de ambos lados de la frontera para protestar por la instalación de peajes en territorio colombiano, a escasos 150 metros de los puentes internacionales; protestas en las cuales algunos sectores del gobierno venezolano tuvieron participación activa.

Por otra parte[3], las diferencias en las políticas macroeconómicas también han tenido impacto negativo para los habitantes de la frontera. El control de cambios en Venezuela, la fijación de un valor único del precio del dólar, la creación de la Comisión Administradora de Divisas (CADIVI), así como las medidas para controlar el contrabando de extracción de alimentos, y el mantenimiento de los combustibles (gasolina y gasoil) a precios artificialmente bajos han llevado a la pérdida del poder de compra del bolívar respecto a la moneda extranjera. Ha permitido la creación de mecanismos engañosos en la frontera dirigidos a la obtención de la moneda extranjera con los dólares autorizados por CADIVI, al contrabando de alimentos de alimentos y combustibles al punto que se produce desabastecimiento de los mismos en el lado venezolano de la frontera (López, 2009).

De igual forma, los desplazamientos de personas, el secuestro, el sicariato y la extorsión se han trasladado a la frontera común. De esta manera, desde Junio de 1999 cuando se produjeron los primeros desplazamientos por la zona del Catatumbo en la frontera de Norte de Santander-Zulia hasta 2008. En realidad, para el 2002 habían más de 100 mil desplazados (ACNUR, 2008). El estudio sobre el *Perfil de la Población colombiana con necesidad de protección internacional* (ACNUR, 2008) estima que para el 2007 existían en los estados Zulia, Táchira, Apure y Amazonas, fronterizos con Colombia, 118.290 Personas en Necesidad de Protección Internacional (PNPI) no registradas; de este grupo 48% se ubicaban en Zulia, 36% en Táchira, 13% en Apure y 3% en Amazonas.

3 Algunos de los párrafos que se presentan en esta parte y a continuación son tomados de los artículos de mi autoría titulados "Diez años en la relación fronteriza colombo-venezolana" preparado para libro a ser publicado por la Universidad del Rosario con motivo de los diez años de gobierno del Presidente Chávez en Venezuela y en "integración y Seguridad en la frontera Colombo- venezolana" a ser publicado por la Universidad del Norte de Barranquilla, Colombia.

La extorsión y el secuestro están íntimamente ligados. Las guerrillas, paramilitares y hampa común son difíciles de diferenciar en sus formas de actuación cotidiana, a menos que deliberadamente prefieran identificarse. En cuanto a la guerrilla en la frontera se encuentran tres grandes facciones: Las FARC, el ELN y, más recientemente, las Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL), al parecer de raíces venezolanas. Los paramilitares se identifican como Grupos de Autodefensas Unidos de Colombia (AUC) o "Paracos". El hampa común surge y se desarrolla entre otras razones debido al descubrimiento de que la extorsión y el secuestro son negocios y en muchos casos, actúan de intermediarios o realizan el secuestro para luego vender la victima a alguno de los grupos alzados en armas. Para el 2008, el Diario *Últimas Noticias* reportaba un aumento del 15% de la extorsión y secuestro en los estados Táchira y Barinas respecto al 2007 (Secuestros y extorsión…, 2008, diciembre 23). Para el 2007 se habían reportado 305 plagios en el país y, según el Cuerpo de Investigaciones Penales y Criminalísticas, la mayor parte de ellas se encontraban en los estados Táchira y Zulia. Los casos de extorsión rara vez son denunciados ante los cuerpos de seguridad del estado (Cicpc reportó 305, 2008, enero 2).

Otra situación, característica de las disputas entre guerrilleros y paramilitares, es el sicariato. Éste se ha extendido a las ciudades fronterizas y es una de las manifestaciones más extremas de violencia y de creación de miedo entre la población. La cuenta de muertes violentas por armas de fuego son reportadas por Valero (2006:228) de la siguiente forma: en 1999, las muertes violentas por armas de fuego fue de 81 personas mientras que, para el 2005, esta cifra había aumentado a 566, es decir casi dos muertes diarias en el estado Táchira con un incremento del 700% para ese

lapso. Para agosto del 2009, se reporta un aumento de la violencia total en Venezuela de 456% respecto a 1990 (Homicidios en Venezuela…, 2009, agosto 30) y de éste parte importante se encuentra en los estados fronterizos. Esta forma de violencia es relativamente nueva en la zona. Más recientemente, el 12 de septiembre de 2009 se produjo el asesinato, por sicariato, del alcalde del municipio Panamericano cercano a la frontera de Táchira por parte de paramilitares o "paracos" como se les denomina en la zona; éste último parece indicar el surgimiento de violencia política, característica de la Colombia de los años ochenta y noventa. Este tipo de violencia es significativa del grado de impunidad mientras que los cuerpos de seguridad del Estado, incluyendo la provisión de justicia, han abandonado sus espacios naturales de actuación y le han dejado a los grupos violentos las labores de vigilancia, saneamiento y seguridad.

Los problemas de tráfico de armas, cultivos de coca y contrabando han estado presentes durante algún tiempo en estas fronteras, pero no habían alcanzado las proporciones o magnitud adquiridas desde el 2000. Entre las razones que explican los niveles de esta problemática se encuentran el desplazamiento de la situación de conflicto entre el gobierno y las guerrillas y el narcotráfico hacia las fronteras; así como la necesidad de los grupos armados de financiarse y adquirir armas de guerra para su confrontación con el gobierno colombiano. Y los ríos y montañas de esta frontera se convierten en rutas de tráfico de los mismos (El ELN y las FARC, 2009).

La situación y problemática descrita anteriormente refleja la falta de acuerdos entre los gobiernos para diseñar estrategias comunes y cooperar para disminuir las faltas de articulación económica, política y de inseguridad, entre otras.

Reflexión Final.

El contraste entre visiones respecto a la seguridad es uno de los temas más álgidos de la relación bilateral actualmente. Ellas incluyen la guerrilla, el Plan Colombia, el Plan Patriota, el narcotráfico, el armamentismo, el lavado de capitales y el uso de las bases por parte de poderes extraregionales, entre otros. Estados Unidos es considerado, por algunos, el principal propiciador de inseguridad, mientras que la asociación de Venezuela con Rusia, Cuba e Irán, países que tienen una diplomacia abiertamente anti-norteamericana, es vista como altamente peligrosa por otros.

La reciente animosidad es particularmente significativa porque ocurre después de un período de apertura y de cambios sustanciales y positivos en la relación bilateral y fronteriza. Las diferencias y el agotamiento de las relaciones se ubican en el cambio de visión sobre el proyecto de país en Venezuela a partir de 1999, con su consecuente distanciamiento respecto a Colombia que opta también por profundizar sus políticas económicas liberales tan pronto el Presidente Álvaro Uribe asume la presidencia en el 2001.

La importancia del Presidente como actor de la política exterior tanto en Venezuela como en Colombia es reconocida en los textos constitucionales respectivos; pero ella ha sido exacerbada por el surgimiento de líderes carismáticos, aparentemente cercanos al pueblo, facilitando el privilegio de la personalidad política sobre otras consideraciones institucionales o diplomáticas. El privilegio de la personalidad política ha sido presentada como propia de períodos conocidos como populistas latinoamericanos (Keoneke, 1987); pero estos presidentes si bien pueden ubicarse como populistas o "neo-populistas", según una primera aproximación; se alejan de ellos y aunque han llegado al poder gracias al carisma del líder, por medios democráticos y se esfuerzan por guardas esas formas, se diferencian en las políticas económicas y en la confrontación típica entre el pueblo y la élite (Andrade, 2005). El populismo de Chávez es denominado por Andrade como "constitucionalismo autoritario" (2005: 11)

Estas diferencias a nivel macro entre los países conllevan también a incongruencias o impactos significativos en la integración fronteriza. Así, la incertidumbre respecto al futuro de la integración fronteriza ubica a las fronteras en una situación de crisis que sólo puede ser resuelta desde los gobiernos centrales, pero que se torna de urgente solución, considerando los efectos en la seguridad ciudadana y en la irrupción de nuevas formas de protesta en las localidades fronterizas, las cuales se convierten en reproductoras de la misma crisis que inexorablemente se devolverá a los centros de poder nacionales.

Bibliografía

ACNUR (2008). *El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela*. Caracas: ACNUR.

AFP (2009). "Partido Bolivariano presentará candidato a presidencia". *El nuevo día.com.co*., 25 de febrero. Disponible en: http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/nacional/notas-nacionales/5480-partido-bolivariano-presentara-candidato-a-presidencia-.html.

Andrade, Pablo y Aldo Olano (eds.) (2005). *Constitucionalismo autoritario: los regímenes contemporáneos en la Región Andina.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Banco Interamericano de Desarrollo (1964). *Posibilidades de Integración de las zonas fronterizas colombo-venezolanas.* Estudio del BID, Caracas: BID.

Bjórklund, Eva (2002). "Venezuela, el golpe militar fracasado". *Kuba*, 9 de mayo. Disponible en: http://www.angelfire.com/nb/17m/golpe11-/autopsia.html.

Bustamante, Ana Marleny, Marina Sierra y Otros (2004). *Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza. Área: Norte de Santander, Colombia – Táchira-Venezuela.* ULA, CEFI, Corporación UNILIBRE seccional Cúcuta, UFPS. San Cristóbal, Fundación Fondo Editorial Simón Rodríguez, (reimpresión en 2008 por la Editorial Simón Rodríguez, Táchira).

Bustamante, Ana Marleny (2006). "La Supranacionalidad y la descentralización infranacional en la Comunidad Andina. Decisión 501 en la frontera Colombia – Venezuela". *Cadernos Prolam/USP-Brazilian Journal of Latin American Studies,* año 5, Vol. 2, pp.147-181.

CAN. Decisión 459. (1999). Política común de integración y desarrollo fronterizo. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*. Año XV, No.444, 1° junio. Lima.

CAN. Decisión 501. (2001). Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*. Año XVII, No. 680, 28 de junio. Lima

Cardozo, Elsa. (2006). *Integración energética y gobernabilidad democrática en la subregión andina.* Caracas: ILDIS.

Centeno, Z. (2005). "Misión Identidad: un derecho de todos". Extraído el 30 de abril de 2009. Disponible en: tp://www.minci.gob.ve/reportajes/2/5523/mision_identidadun_derecho.html.

(2008) "Cicpc reportó 305 plagios en 2007". *Notitarde*, 02 de enero. Disponible en: http://www.notitarde.com/historico/2008/01/02/sucesos/sucesos13.html. (Consulta: 22 de septiembre 2009).

Correa, M. (2006). "Brigadas de salud para los ancianos". *Diario la Opinión,* 24 de agosto. Disponible en: http://www.laopinion.com.co/-cucuta.php?option=com_content&task=view&id=26233&Itemid=2&joscclean

"Cronología: Colombia Vs Venezuela" (2005). *BBC Mundo,* 04 de febrero. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/-newsid_4182000/4182195.stm

"El ELN y las FARC intimidan a los indígenas Motilón-Bari para sembrar hoja de coca y exportar cocaína" (2009). *Colombia Objetiva.* Disponible: http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/6882/-tres.html. (Consulta: 22 de septiembre de 2009).

EFE (2006). "Más de 1.200 colombianos serán operados de vista gratis". 01 de febrero de 2006. Disponible en: http://wwww.eldia.es/2006-02-01/VENEZUELA/ venezuela1.htm

Garrido, Alberto (1999). *Guerrilla y Conspiración Militar en Venezuela.* Mérida: Editorial Venezolana.

"Homicidios en Venezuela se incrementaron 456% en 18 años" (2009). Disponible en: http://www.guia.com.ve/noticias/?id=47239, Página Principal de Resumenes de Revistas. (Consulta en Línea: 23 de septiembre de 2009).

Internacional Crisis Group (ICG) (2004). "Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe", *ICG, Informe sobre América latina No. 9*.

Keoneke, R, Hebert (1987). "Los factores personales en la formación de la Política exterior". *Política Internacional*, No. 6, Caracas: MRE.

Kolossov, Vladimir (2005). "Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches"· *Geopolitics*, Vol. 10 No. 4: 606-632.

Lobe, Jim, (2009). "Venezuela: Reconocimiento de Estados Unidos a Chávez alivia tensión" *Página web de IPS. La otra historia*, Disponible en: http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=91312

López P. María (2009). "La frontera cambia por caída del bolívar frente al peso". D*inero.com*, Disponible en: http://www.dinero.com/noticias-on-line/frontera-cambia-caida-del-bolivar-frente-peso/61469.aspx, (Consulta: 28 septiembre 2009).

Martinez, Oscar (1997). "Border People and their Cultural roles: The case of the U.S.-Mexican borderlands". En Paul Ganster, Alan Sweedler, James Scott and Wolf Dieter-eberwein (eds.) *Borders and Border Regions in Europeand Nort America.* Institute of Regional Studies of the Californias.

Nweihed, Kaldone (1992). *Frontera y Limite en su marco mundial.* Caracas: USB.

Oliveros, Luis (2002). *La Integración en las fronteras andinas.* Documento elaborado para la Secretaría General de la Comunidad Andina. Disponible: http://www.comunidadandina.org/socican-/proyecto.-htm. (Consulta: 30 de agosto de 2009).

Quinto Día (2009). "Los papeles secretos de la delimitación del Golfo", País, pp.22-23.

Ramírez, Socorro y Miguel Ángel Hernández (2003). "Colombia y Venezuela: Vecinos cercanos y distantes" en Ramírez, Socorro y cadenas José María, *La vecindad colombo-venezolana. Imágenes y realidades.* Bogotá: CAB, UCV, Universidad Nacional.

"Secuestros y Extorsión aumentaron 15% en Táchira y Barinas en el 2008" (2008). *Ultimas Noticias*. Disponible en: http://www.guia.-com.ve/noti/33099/secuestros-y-extorsiones-aumentaron-15-en-tachira-y-barinas-en-2008 (Consulta: 22 de septiembre de 2009).

The Associated Press, (2009). "Colombia "repelerá" todas las acciones del "proyecto "expansionist" de Chávez". *Noticias 24,* Disponible en: http://www.noticias24.com/ actualidad/noticia/77594/colombia-repelera-todas-las-acciones-del-proyecto-expansionista-de-chavez/

Urdaneta, Alberto (2005). "Integración Urbano-Regional entre Venezuela y Colombia". Documento disponible en CEFI-ULA.

Últimas Noticias. (2003). "No se vislumbra acomodo en la Onidex". Disponible en: http://www.ultimasnoticias.com.ve/ediciones/-2003/05/11/p26n1.htm

Valero Martínez, Mario (2006). "Conflicto y violencia fronteriza. El otro lado de la vecindad entre Venezuela y Colombia". En Raquel Álvarez de Flores y Juan Manuel Sandoval Palacios. *Reconfiguración geopolítica e integración regional en el Continente Americano".* ULA.

Veneconomía (2004). "Dos puntos de vista sobre las relaciones Venezuela – EE.UU" *Veneconomía*, Equipo de Redacción, Vol. 21, No. 11, traducido por Alix Hernández. Disponible en:
http://www.veneconomy.com/site/files/articulos/artEsp3983_2814.pdf

Zago, Angela (1992). *La rebelión de Los Angeles*, Caracas: Fuentes Editores.

Dinámicas y problemáticas en la zona fronteriza colombo-ecuatoriana

Socorro Ramírez[1]

El fin del siglo XX y el comienzo del XXI han coincidido con grandes cambios internacionales que obligan a repensar las tradicionales categorías del ordenamiento internacional y, muy particularmente, las nociones de frontera. Asistimos, con los avances de diversos procesos globalizadores, a una amplia difusión de flujos transfronterizos de muy diversa naturaleza que circulan por canales desterritorializados cuya extensión y penetración sobrepasan, entre otras cosas, las fronteras físicas. A esto se suma la nueva conciencia acerca del alcance planetario de muchos fenómenos como los ambientales o el carácter transnacional de fenómenos ligados a la seguridad, que también sobrepasan las fronteras.

En el caso particular de las fronteras colombo-ecuatorianas, el avance que venía dándose en un acercamiento a las zonas fronterizas, se vio interferido desde mediados de los noventa; con la agudización de la confrontación armada colombiana, con las respuestas dadas por el gobierno colombiano que han incluido las fumigaciones de los cultivos de coca y el ataque a un campamento guerrillero del lado ecuatoriano, ampliamente rechazadas; y con el aumento de interacciones del lado ecuatoriano y los distintos flujos que alimentan dicha confrontación.

Ante la imposibilidad de un manejo cooperativo de las dimensiones transfronterizas de tales problemáticas, se ha producido un retroceso de la mirada comprensiva de las zonas fronterizas, construida de manera bina-

1 Consultora colombiana.

cional en la década de los noventa, al ritmo de los cambios internacionales y de su impacto en la integración andina. La política de desarrollo e integración fronteriza había llevado a la concertación de regímenes para hacerle frente a una diversidad de asuntos compartidos, así como a la delimitación de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) que sobrepasaba las áreas colindantes a los 585 kms de línea limítrofe y que llegó a involucrar formalmente a un tercio de Colombia y a la mitad de Ecuador. El retroceso invisibiliza la complejidad de la situación fronteriza y paraliza la puesta en marcha de la ZIF que es indispensable para el desarrollo local.

Con el fin de contribuir a la reflexión al respecto, he organizado mi ponencia en dos partes. Primero presento unas tesis para mostrar cómo la conflictiva relación entre los gobiernos centrales ha hecho retroceder la mirada comprensiva sobre las zonas fronterizas con graves consecuencias en especial para la seguridad ciudadana. Segundo, con una caracterización de los distintos ámbitos fronterizos colombo-ecuatorianos, enfatizo la necesidad de tomar en consideración las particularidades andinas, amazónicas y del Pacífico para abordar las problemáticas de seguridad ciudadana y del desarrollo transfronterizo.

Tesis para el debate

Primera

El no procesamiento adecuado por parte de los gobiernos de Ecuador y Colombia de las distintas realidades, percepciones y necesidades sobre asuntos comunes de seguridad que fueron saliendo a flote en los años dos mil, y la ruptura de las relaciones diplomáticas el 1 de marzo de 2008, ha hecho retroceder la mirada compartida de las zonas fronterizas para fijarla fundamentalmente en la línea que establece el límite sobre determinados territorios, en el ámbito jurisdiccional de la soberanía de uno u otro Estado.

La preocupación se ha centrado entonces en el no traspaso de la línea limítrofe, explicable por los efectos sobre Ecuador de la agudización de la confrontación armada colombiana, así como por las interacciones que

desde allí se han tejido con la economía y la estrategia de guerra de los grupos irregulares. Ante el desacuerdo sobre la naturaleza de los problemas de seguridad y de sus salidas, se ha impuesto la mutua recriminación resumida en el estéril reclamo de "por qué dejó salir" o "por qué dejó entrar" a los grupos irregulares. Han surgido también, en algunos sectores, hasta reclamos por la forma cómo fue establecida la línea limítrofe (establecida en largas negociaciones y demarcada con hitos y mojones).

Tan poca atención se ha puesto a lo que ocurre en las zonas fronterizas que, a diferencia de la línea limítrofe, son una creación social que se construye y deconstruye permanentemente a partir de las fuerzas, intereses y sectores que allí confluyen. La preocupación no ha estado centrada en esa construcción cambiante que involucra otras escalas a más de la nacional, ante todo, la escala local, determinada por sus propios lazos económicos, políticos, ambientales, culturales, étnicos, poblacionales, los cuales le dan una lógica y unos arreglos propios que no siempre coinciden con la normatividad nacional. Además, involucra las escalas transfronteriza y transnacional que articulan y desarticulan redes y flujos legales e ilegales, cambiantes y desterritorializados. La tensión entre los gobiernos de Colombia y Ecuador no ha permitido tomar en consideración esas confluencias que, a lo largo de la historia, han ido construyendo y rehaciendo interacciones fronterizas con todas sus posibilidades alentadoras y con sus dimensiones problemáticas, en particular aquellas ligadas a la seguridad.

Segunda

Al asumir las fronteras sólo como borde territorial de un Estado, se ha supuesto que el territorio propio es distinto al del vecino, y que internamente constituye un espacio uniforme y homogéneo, una nación única. Pero, por lo general, se parecen más y tienen relaciones más estrechas las sociedades y situaciones de seguridad ciudadana de ambos lados de la línea limítrofe que cada una de ellas con las capitales o con otras regiones de sus respectivos países.

Es que las fronteras han sido, por lo general, lo opuesto a la capital, que asentada en el centro simbólico de la nación, se convierte en el ámbi-

to de mayor desarrollo, en el "lugar" del Estado y en el espacio más seguro, mientras que las zonas fronterizas quedan relegadas a una periferia aislada y marginada, espacio de retraso y pobreza, lugar abandonado y vulnerable. No impunemente, las zonas fronterizas colombo-ecuatorianas están sobrerepresentadas en los más altos índices de afectación de la seguridad ciudadana y en los más bajos índices sociales. Es que han vivido el mismo abandono o ausencia estatal y han estado impactadas por las mismas violencias que han acompañado colonizaciones y bonanzas depredadoras.

Por eso, pensar qué fenómeno de seguridad –peor aún si están cruzados por flujos regionales y globales– se detiene ante la línea fronteriza, es desconocer las interacciones transfronterizas. Es lo que le ha pasado al gobierno de Colombia, por ejemplo, con la no consideración de los efectos sobre Ecuador de la agudización de la confrontación y de la política de fumigaciones. O lo que muestra la foto de la carátula de presentación del Plan Ecuador: una línea limítrofe que separa una zona oscura marcada por el miedo y la destrucción y, al otro lado, una zona verde próspera y feliz. Lamentablemente, esa mirada no corresponde a la realidad y conduce a una victimización que dificulta la comprensión de los fenómenos que hay que enfrentar para garantizar la seguridad ciudadana.

Tercera

Los poderes centrales que, con la delimitación de la ZIF, habían asumido una amplia concepción de las fronteras, centraron su atención en la visibilidad negativa que fueron cobrando los ámbitos colombo-ecuatorianos por los problemas de seguridad. Pero, al reducir las fronteras al perímetro defensivo de la soberanía, la integridad territorial y la seguridad nacional han tendido a subestimar lo que atañe a la seguridad ciudadana, a privilegiar la sola presencia estatal militar y policial, y a convertir a las fuerzas armadas y de seguridad en los actores centrales.

La pregunta sobre cómo esos problemas –y la falta de manejo cooperativo– afectan la seguridad ciudadana no es la que ha vertebrado la actuación estatal sobre las fronteras. Así, tampoco ha sido una preocupación

atender la contraposición entre legislaciones y planes de manejo nacional de realidades compartidas o la ruptura de relaciones diplomáticas, situaciones que dejan un espacio aprovechado por la delincuencia y la criminalidad. De hecho, todo lo que dejan de hacer los dos Estados lo aprovechan los grupos y las economías irregulares.

El indispensable aumento del control policial y militar –dada la situación del conflicto armado y la problemática de las drogas con sus delitos conexos– no ha estado acompañado de la consideración de las consecuencias para las poblaciones locales, para sus lazos transfronterizos y para sus espacios de interacción, los cuales son esenciales para su sobrevivencia en condiciones de tanta precariedad. Más bien, con el aprovechamiento que de tales nexos y espacios han hecho los grupos irregulares (con su presión e involucramiento en la vida de las comunidades, y con el enrolamiento de muchos pobladores en redes de contrabando de muy diverso orden ante la falta de otras opciones), la respuesta ha sido la de intentar arrasar con esas interacciones locales. En el lado colombiano, se ha criminalizado a las poblaciones que se encuentran en medio del fuego cruzado y se ha interferido en los flujos de alimentos, medicinas y bienes de consumo cotidiano. En el lado ecuatoriano, se han taponado o destruido muchos de los caminos que históricamente han usado las comunidades locales –indígenas en particular– para transitar de uno a otro lado en busca de mejores condiciones para su vida cotidiana. La ausencia de cooperación intergubernamental y la ruptura de relaciones diplomáticas imposibilitan la búsqueda de soluciones más amplias que no descarguen los costos sobre las comunidades fronterizas.

Cuarta

La superposición entre soberanía y relaciones transfronterizas genera un desfase constante entre la mirada de la capital nacional y la mirada de las zonas fronterizas, así como en el tratamiento de los problemas.

En situaciones como las de tensión entre las capitales, los Estados tienden a afirmar el límite que separa, a interferir o manipular las estrechas interacciones y a desconocer o desmontar las fuertes interdependencias

entre ambos lados de la frontera. Los pobladores, en cambio, tratan de mantener sus relaciones transfronterizas porque el límite además de bastante invisible es sumamente poroso. Con permisos apostillados o sin ellos, a diario tienen necesidad de cruzar la línea limítrofe para diversos asuntos como comerciar, buscar mejores condiciones para adquirir bienes o servicios educativos o de salud, visitar familiares o amigos, gestionar propiedades, cumplir con ritos tradicionales, migrar o huir.

También las situaciones problemáticas suelen ser tratadas de manera diferente a nivel local y nacional. A nivel local, la existencia de muchas interdependencias, –léase, la necesidad del otro–, se impone al conflicto, aunque sin eliminarlo del todo, y la ausencia de los Estados lleva a encontrar regulaciones informales, muchas veces contradictorias con los marcos nacionales. El centro político, en cambio, trata de trasladar problemas interestatales a las poblaciones de las regiones fronterizas, y de ampliar problemas locales de poca monta y de relativamente fácil solución.

Quinta

Han entrado en conflicto las nociones de desarrollo fronterizo y transfronterizo, con evidentes consecuencias para la seguridad ciudadana.

Cada gobierno central ha asumido el desarrollo fronterizo de su propio lado, haciendo caso omiso de las interacciones locales, y sosteniendo políticas que parten sólo del Estado central y dependen fundamentalmente de decisiones que se adoptan en las capitales. Por estar supeditada a los intereses capitalinos, esta política no siempre le deja espacio a los proyectos de desarrollo generados en la misma frontera ni compromete a las comunidades. Cuando surgen conflictos entre las capitales, los proyectos se tienden a transformar en la sola defensa de la soberanía nacional, sin tomar en consideración lo que podría aportar en la defensa de la seguridad ciudadana.

El concepto de desarrollo transfronterizo, en cambio, parte de reconocer que la vecindad no depende de la voluntad de los Estados, que las zonas fronterizas representan una realidad articulada a nivel geográfico, social, económico, cultural, ambiental e, incluso, en materia de seguridad

ciudadana. Reconoce que la amplia red de contactos y relaciones espontáneas podrían jugar el papel de puente entre países, e incluso que, unidas, pueden ofrecer mayores garantías de sobrevivencia, desarrollo y seguridad ciudadana a comunidades no suficientemente atendidas por sus Estados. Tal vez por el retroceso en el proceso de construcción de un plan de desarrollo binacional para la ZIF, no han tenido éxito los planes colombianos de cultivos alternativos a la coca o el Plan Ecuador.

Sexta

No hay una suficiente valoración de la indispensable cooperación en particular para atender la problemática ligada con la seguridad ciudadana, que toma forma y contenido diferente, según sea la escala en que se desarrolle.

A nivel local, la cooperación es un hecho cotidiano fundamental –aunque espontáneo– de adaptación y manejo de situaciones que no se controlan, como la actuación de grupos irregulares y economías ilegales. Por eso, en distintos ámbitos fronterizos, se encuentran acuerdos informales que se salen de las regulaciones y políticas nacionales, pero que, ante la ausencia de Estado, les ayuda a sobrevivir a poblaciones marginadas. Más que exterminar a la fuerza tales acuerdos habría que entender las razones y lógicas de su ocurrencia para ayudarlos a superarlas. También se encuentra a ambos lados del límite fronterizo la cooperación informal entre autoridades locales, iglesias, y comunidades organizadas para atender asuntos del desarrollo o la seguridad ciudadana, misma que no requiere de la formalización estatal, sino su reconocimiento y las condiciones materiales para que se fortalezca.

En la escala regional, las poblaciones no dependen directamente de los intercambios a través de la frontera, pero sus residentes inciden en ella y reciben sus influencias, en un grado menos visible que los pobladores directos de la frontera, aunque igualmente significativo. Esta escala es más difusa, allí se percibe una menor conciencia de la interdependencia, de los riesgos del conflicto y de la necesidad o la posibilidad de la cooperación. Con todo, como se ha observado, el desplazamiento y la búsqueda de refugio se desplazan hacia zonas no colindantes con el fin de escapar a las

realidades que generaron la expulsión. Por eso, en esta escala regional, también la cooperación transfronteriza es una necesidad que suele ser estimulada o atendida por organizaciones sociales, las cuales no siempre son bien vistas por los gobiernos centrales porque, en ocasiones, no coinciden con sus perspectivas o critican sus políticas.

A escala nacional, en la definición de la política hacia las fronteras y, en particular, sobre la seguridad, suelen intervenir muy diversos actores: los gobiernos, los militares, la prensa, los partidos políticos, los congresos, las cámaras de comercio, etc. Esto requiere amplios consensos que reúnan intereses de muy diverso orden. Pero es también indispensable la interacción de las instituciones a todos los niveles. Está demostrado que la mayor eficacia para contrarrestar los efectos de la violencia depende del grado de institucionalidad, y de la articulación organizada de autoridades con las comunidades locales y nacionales.

A nivel binacional, la cooperación interestatal transfronteriza requiere de un proceso de negociación diplomática y de formalización institucional. Éste es imposible de ser alcanzado, en medio de la ruptura de relaciones diplomáticas y de percepciones diferentes en ambos países sobre las problemáticas que ocurren en las fronteras compartidas sobre las realidades de la seguridad ciudadana. De ahí que la normalización de relaciones resulta indispensable para enfrentar con eficacia las problemáticas de la seguridad ciudadana fronteriza. De lo contrario, es mayor el aprovechamiento que hace la delincuencia de los desfases de normatividades nacionales, de las facilidades que le brinda la vecindad, y de la incomunicación entre los gobiernos.

Los ámbitos fronterizos y los factores de protección

La normalización de las relaciones diplomáticas es indispensable si se quiere avanzar en la concertación de los asuntos litigiosos, y ampliar el concepto de frontera. Para ello, es necesario asumir que las zonas de fronteras no representan líneas de ruptura, sino más bien hilos de sutura entre lo que algún día se rompió. Al mismo tiempo es indispensable, estimular las relaciones, el desarrollo y la cooperación transfronteriza. Es indispensable, además, asumir que bajo ningún punto de vista –poblacional, cultural, social, económico, de seguridad– puede hablarse de la frontera como un continuo homogéneo.

En el caso de las fronteras colombo-ecuatorianas hay que distinguir, al menos, tres ámbitos bien diferenciados: amazónico, andino y pacífico, en cada uno de los cuales existen áreas diferenciadas.

Mapa 1:
Zona fronteriza entre Ecuador y Colombia

Fuente: Microsoft, 1999-2000

El primer ámbito, el amazónico, reúne varias subregiones. En el caso colombiano, incluye el alto Putumayo como zona andina de páramos, cordilleras y del valle del Sibundoy, el medio Putumayo como piedemonte de la cordillera Central y Oriental, y el bajo Putumayo con la llanura amazónica. En el caso ecuatoriano involucra la llanura selvática hasta la sierra; subregiones con gran riqueza hidrográfica y biodiversidad. Tales ámbitos han compartido el mismo tipo de población, al comienzo con indígenas de las mismas familias y, luego, con similares procesos migratorios generados por la evangelización forzada de los capuchinos; y por la colonización cauchera, petrolera y de la coca con sus bonanzas depredadoras y fumigaciones. También han compartido el contexto de violencia derivado de la agudización de la confrontación armada con la fortaleza que da la economía de la droga, la cual articula muchas de las dinámicas a ambos lados de la frontera.

El segundo, el andino, constituye una zona montañosa con diversidad climática y características productivas similares en ambos lados de la frontera. Allí, se generan materias primas agropecuarias –papa y leche– que

suministran insumos a regiones del interior de cada país. Es también el paso del mayor intercambio económico de los dos países y un centro de comercio informal originado por el diferencial cambiario y la dolarización de la economía ecuatoriana. Además, es el ámbito de mayor población, articulación social y cultural, intercambio comercial y actividad integracionista. Sin embargo, también allí la población vive en medio de la violencia ciudadana ligada a los problemas del contrabando y de la economía de guerra de grupos irregulares, ante la ausencia de los Estados en sus funciones reguladoras y de justicia. En especial en zonas rurales, grupos irregulares como las guerrillas o los paramilitares intentan mediar en procesos y acuerdos locales.

El tercer ámbito, el del Pacífico, hace parte de la selva húmeda costera marcada en ambos lados por el abandono y aislamiento. Las economías legales e ilegales y los grupos irregulares han estimulado la destrucción del mangle para las camaroneras y de la selva para la extracción irregular de madera y su reemplazo por palma africana o por cultivos de coca. Con esos procesos, ha aumentado la miseria de la población, la extorsión al comercio local y la violencia generalizada. La respuesta gubernamental a ambos lados de la línea limítrofe ha sido fundamentalmente militar. En Tumaco, están ubicadas las instalaciones militares colombianas dedicadas a las fumigaciones y, en San Lorenzo, se encuentran un gigantesco cuartel de Policía y una base naval que apuntan hacia Colombia. Las actividades ilegales y la reacción represiva de cada Estado han interferido los tradicionales lazos sociales y culturales de las comunidades indígenas y afrodescendientes. El caso más dramático es el de la población awá que ha vivido en medio del fuego cruzado ha sido afectada por acciones del ejército colombiano, ha soportado masacres como las perpretadas recientemente por la FARC en la disputa de sus territorios, y siente que ninguno de los dos Estados le ha protegido.

Al comparar los tres ámbitos se observa que el andino es el de mayor población (48.4%) y el más dinámico, básicamente por la movilidad de personas o el intercambio comercial, y porque se comparten lazos familiares entre las comunidades indígenas Pastos y Awá. En población le sigue el del Pacífico (28.4%), con fuertes lazos entre las comunidades negras e indígenas awá. Luego, está el amazónico, más bien despoblado

(23.2% de la población de la ZIF), que cuenta con fuertes interacciones entre comunidades indígenas que habitan ambos países, como los Cofanes y Secoyas.

Todos han vivido una historia conjunta, hacen parte de una misma población, han compartido una integración espontánea y han vivido efectos simultáneos de procesos externos. Cada región articula cuencas binacionales diferenciadas: San Miguel-Putumayo en la Amazonia, Carchi-Guáitara en los Andes, y Mira-Mataje en el Pacífico (que además comparten el mar).

Los ámbitos amazónico y pacífico comparten una baja presencia estatal que se expresa en la limitada cobertura en servicios básicos, educación, salud, energía y acueducto. Además, son los más desarticulados por las economías ilegales y por el conflicto armado, y han estado marginados de la ZIF de los noventa y de su redefinición en 2002. En cambio, el ámbito andino es el que cuenta con mayor presencia institucional, infraestructura, intercambio comercial y desarrollo relativo; cuenta con mayor articulación entre autoridades, gremios y líderes comunitarios locales, lo que les da mayor participación y concertación con los entes nacionales y con los mecanismos binacionales.

En cuanto a iniciativas de comunidades locales, conviene destacar algunos esfuerzos conjuntos para pensar su realidad y su futuro. Es el caso del plan de vida y del ordenamiento ambiental de los indígenas cofanes que asumen su condición transfronteriza. También, está el plan estratégico binacional de conservación ambiental de nudos montañosos centrales, sostenido por los indígenas pastos, así como su recuperación cultural y territorial. Existe, además, el plan de vida de los indígenas Awá diseñado con el fin de hacerle frente a los problemas de descomposición social y cultural, así como a los riesgos de perder conocimientos ancestrales y soberanía cultural, tanto en el territorio como en los caminos que tradicionalmente se articulaban a su comunidad, mismos que se han visto interferidos por grupos irregulares o por la acción de los estados. Asimismo, la asociación de catorce comunidades afrocolombianas –y su articulación con las afroecuatorianas– ha generado un proceso de elaboración participativa de planes para sus territorios.

Todas esas iniciativas de comunidades indígenas o negras –y del ámbito andino– se han visto interferidas por el aumento de la confrontación colombiana en esa frontera desde mediados de los años noventa, por las respuestas del gobierno colombiano y por las interacciones ecuatorianas con esa confrontación que hicieron más compleja la agenda binacional. Tales interferencias se han complicado, con graves efectos colaterales sobre la seguridad ciudadana, debido a las tensiones entre los gobiernos centrales ante su mutua incapacidad de reconocer la situación y las necesidades de su vecino y socio, así como ante la imposibilidad de asumir que la mutua recriminación es estéril cuando se enfrentan asuntos transfronterizos que requieren de cooperación.

Integración fronteriza: entre políticas multilaterales y la construcción de espacios solidarios

Diana Mejía M.[1]

Introducción

América Latina es un continente que vive diversos tipos de conflictos. Delimitaciones limítrofes no resueltas, comercio ilegal, tráfico de órganos y personas, violencia transnacional, desacuerdos diplomáticos, persecución a la movilidad humana, inseguridad, entre otras. Estos problemas coinciden generalmente en sus zonas fronterizas, convirtiéndolas en puntos neurálgicos de exclusión socio-económica e inseguridad.

Inicialmente, se explorará bajo qué perspectivas algunos organismos internacionales están abordando las problemáticas que atraviesan las fronteras. Cuáles son los enfoques de trabajo y hacia qué elementos críticos apuntan sus apreciaciones político-conceptuales.

Esta revisión es el preludio para conocer qué son las Fronteras Solidarias en función de una importante problemática que existe en la frontera norte del Ecuador: la crisis humanitaria resultado de la violencia en Colombia.

Luego de ello, se describirá de qué se tratan las Fronteras Solidarias, tanto desde una apreciación conceptual, como desde la importancia de la puesta en práctica de la solidaridad en zonas de frontera.

En Latinoamérica, Colombia es el único país que convive con un conflicto armado, y donde la crisis humanitaria es una de sus más graves con-

1 Comunicadora Social. Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO Sede Ecuador. Correo electrónico: dgmejia@flacso.org.ec

secuencias. Al limitar con Ecuador, la crisis humanitaria que atraviesa el vecino país influye en las zonas fronterizas ecuatorianas, y, por ello, también es importante conocer cuál ha sido la política pública que responde estructuralmente a la conformación de Fronteras Solidarias. De allí, la importancia de reflexionar principalmente, sobre el escenario de la frontera norte de Ecuador y, luego, sobre las acciones que sostienen a la política pública. Finalmente, se anotarán algunas reflexiones a modo de conclusión.

Una exploración panorámica: Políticas multilaterales sobre fronteras.

El común denominador que caracteriza a los principios de varios organismos internacionales –como la OEA (Organización de los Estados Americanos), CAN (Comunidad Andina de Naciones), CARICOM (Comunidad del Caribe) y ONU (Organización de las Naciones Unidas)– es la integración comercial, la cooperación en varios ámbitos y el trabajo coordinado en cuanto a políticas exteriores.

A continuación, mencionaré de modo general, los principales ámbitos de acción que, en cuanto a políticas multilaterales sobre fronteras, tienen algunos de los organismos internacionales mencionados anteriormente.

CARICOM[2] establece la importancia de salvaguardar la estabilidad de la Comunidad del Caribe, desde una perspectiva multidimensional de la seguridad, ligada con los estados democráticos. Los dos elementos orientadores son: el promover el desarrollo de una estrategia común de seguridad regional que sea complementaria con las estrategias de seguridad nacional de los estados miembros, y el establecer alianzas estratégicas con terceros países, regiones y organismos internacionales en la promoción de la seguridad regional para construir una Comunidad del Caribe pacífica.

2 CARICOM (Comunidad del Caribe), nace en 1973 con el Tratado de Chaguaramas, con cuatro países: Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados. Actualmente, lo integran 15 miembros plenos, 5 miembros asociados y 7 Estados observadores.

La Comunidad del Caribe en el 2006 implementó la IMPACS (Agencia para el Delito y la Seguridad) con el objetivo de fortalecer el trabajo conjunto para prevenir y erradicar el crimen en la región.

En cuanto a prevención y erradicación del crimen en las fronteras, se puede mencionar que existen acciones concretas por aire y por mar, especialmente. Por ello, existen controles a nivel regional que proporcionan apoyo de inteligencia para detectar la delincuencia en la región.

A continuación, se señalan las principales estrategias que la CARICOM ha delineado para su integración regional:

Tabla 1: CARICOM (Comunidad del Caribe)

Número de Protocolo	Protocolos	Objetivos
I	Reestructuración de órganos e instituciones.	Prevé un sistema estructurado para intercambio de información entre los órganos de la CARICOM y los gobiernos nacionales, pero ello no ha incidido en el aumento del grado de implementación de los compromisos por parte de los países.
II	Comercio de servicios, derecho de establecimiento y movimientos de capital.	Marca el inicio de la liberalización de los servicios, los capitales y el trabajo, insistiendo en la política de CARICOM de facilitar la circulación de personas.
III	Política industrial	La armonización de normas para optimizar la asignación de recursos y aumentar la competitividad de las manufacturas regionales.
IV	Política comercial	Para la circulación intrazona, se parte de declarar el libre acceso de las producciones originarias de CARICOM a todos los países miembros.
V	Política agrícola	Intenta la diversificación de la producción para lograr una mejor inserción en los mercados internacionales.
VI	Política de transporte	Lograr servicios eficientes y confiables en el transporte aéreo y marítimo, este último de vital importancia en la región.

VII	Países, regiones o sectores en situación desventajosa.	La intervención de la Comunidad estará orientada a aplicar medidas especiales que puedan atraer inversiones en esas áreas.
VIII	Políticas de competencia y de protección al consumidor.	Los países miembros deben desarrollar acciones legislativas y/o administrativas para asegurar que se prohíban y penalicen las prácticas que perjudican la competencia.
IX	Solución de diferencias	Se refiere a varios modos de solución de disputas, abarcando consultas, mediación, conciliación y arbitraje. La Parte Quinta del Protocolo prevé la resolución judicial de los conflictos por medio de un tribunal de justicia, la Caribbean Court of Justice (CCJ).

Fuente: La Integración en el Caribe CARICOM, marzo de 2006. Documento electrónico disponible en: http://amscampus.cib.unibo.it/archive/00001955/01/ND_7_CARICOM.pdf
Elaboración: Diana Mejía M.

La Organización de Naciones Unidas, (ONU[3]), incide sobre diversas problemáticas que se evidencian en las fronteras internacionales, con un diverso accionar.

En cuanto a Investigación, el sistema de Naciones Unidas cuenta con el UNICRI (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia), enfocándose principalmente, en cuatro áreas de trabajo: nuevos crímenes y lucha contra la trata de personas, gobernanza de la seguridad y contra el terrorismo, reforma de la justicia, y formación de postgrado. Todo esto, bajo el objetivo de apoyar a la comunidad internacional en la lucha por mantener la paz y la estabilidad política internacional desde el área de la investigación.

Por otra parte, es importante mencionar al Consejo de Seguridad que, como órgano de las Naciones Unidas, se enfoca en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Consta de 15 miembros, cinco permanentes (China, Estados Unidos, La Federación de Rusia, Francia y Reino

3 ONU (Naciones Unidas), es una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, desarrollar relaciones amistosas entre las naciones y promover el progreso social, mejores niveles de vida y los derechos humanos.

Unido) y 10 miembros elegidos por la Asamblea General, evidenciando que las más importantes potencias mundiales ejercen un control sobre el tratamiento de la seguridad internacional.

El Consejo de Seguridad actúa cuando se presentan controversias entre Estados; realizando especialmente, actividades de investigación y mediación para la solución pacífica de conflictos.

Continuando con la línea de acción de Naciones Unidas, es imprescindible mencionar el trabajo del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) que actualmente, tiene un programa en la frontera norte del Ecuador, llamado PDP-FN (Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte).

Su antecedente fue un pedido formal hecho por el Gobierno del Ecuador a la Secretaría General de las Naciones Unidas.

En el 2004, se llevó a cabo una Misión Inter-agencial de Evaluación de la ONU sobre la Frontera Norte, la cual entregó un Informe diagnóstico basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), así como un análisis de aspectos humanitarios y derechos humanos. Este informe constituye el marco general para todo el trabajo de la ONU en la región fronteriza. De hecho, el PDP-FN fue establecido como un mecanismo formal para implementar las recomendaciones del Informe de una manera estratégica, inter-agencial y sensible a la conflictividad.

El Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte representa un enfoque integral, comprensivo y territorial para abordar los retos específicos de la frontera. La estrategia busca disminuir la vulnerabilidad de la Frontera Norte ante los efectos provenientes del conflicto interno de Colombia, a través de una coordinación inter-agencial fortalecida y estratégica, que vincula los retos humanitarios con los de desarrollo.

El trabajo que desarrolla se basa en una estrategia multidimensional que consiste en trabajar a nivel de gobierno central con instituciones que tienen repercusión directa en la frontera norte, generando capacidades en cada una de estas entidades con el fin de que la implementación de las políticas responda, por un lado, a los requerimientos de la frontera en el sentido de que se consideren no solo las situaciones de carencia que ha sufrido la zona por la desatención, sino, por otro lado, que también se tomen en cuenta los elementos de conflictividad y violencia

Este Programa busca reducir la vulnerabilidad de la Frontera Norte ante los efectos desbordantes de la crisis humanitaria que sucede en Colombia a través de la implementación de seis estrategias:

- Transversalizar metodologías de prevención de conflictos en intervenciones gubernamentales, de la sociedad civil y la comunidad internacional, incluyendo a actores de la ONU en todos los niveles.
- Apoyar el desarrollo y la implementación de políticas de prevención de conflicto y el fortalecimiento de instituciones relevantes.
- Promover la coordinación entre iniciativas de desarrollo y de ayuda humanitaria.
- Mejorar la coordinación vertical y horizontal entre actores gubernamentales, sociedad civil y de la comunidad internacional, incluyendo la ONU en todos los niveles.
- Promover iniciativas estratégicas para crear la coordinación bi-nacional, una cultura de paz local y una zona de integración fronteriza para promover el desarrollo fronterizo entre Ecuador y Colombia.
- Llenar brechas en las iniciativas de desarrollo con iniciativas estratégicas para la prevención de conflictos.

También, se pretende fortalecer tres distintos niveles de políticas públicas gubernamentales que son directamente pertinentes para la frontera norte, con un énfasis principal en la construcción de capacidades nacionales y locales. Estos niveles son:

1) Un Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, una iniciativa internacional que represente un régimen de construcción de confianza y, potencialmente, de prevención de conflictos en el área fronteriza entre los dos países.
2) Un Plan Especial del Gobierno del Ecuador para el desarrollo estratégico de las provincias de la frontera con el fin de disminuir la vulnerabilidad de la zona ante los retos humanitarios y la posible conflictividad; y
3) Planes de Desarrollo Local, como una manera de fortalecer la gobernabilidad participativa y transparente, y promover la sensibilidad ante los conflictos.

La OEA,[4] (Organización de Estados Americanos) dirige sus acciones desde cuatro aspectos: democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo.

En cuanto al tema de fronteras, se han considerado temas que trabajan migración, refugio, derechos humanos, paz, seguridad multidimensional y seguridad pública. Existiendo un especial interés por el tema del terrorismo, pues amenaza la seguridad internacional, ratificándose a nivel de los Estados miembros, la Convención Interamericana contra el terrorismo.

Tabla 2: OEA - Temas relacionados con fronteras

Derechos Humanos: CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)	La CIDH trabaja con los Estados para ayudar a fortalecer las leyes e instituciones que proporcionan protección de los derechos humanos. Los países miembros de la OEA han afirmado su compromiso inequívoco con la democracia y los derechos humanos, y la Comisión se esfuerza por garantizar que este compromiso produzca resultados tangibles.
Migración	Se interesa por los derechos de los trabajadores migrantes y provee soporte en este proceso de integración y aceptación a través de varias iniciativas.
Refugio	Se ha adoptado resoluciones para proteger a los solicitantes de asilo político, refugiados, y personas desnacionalizadas.
Paz	La OEA acepta que la idea de paz, va más allá de los conflictos armados. Trabaja en la prevención de conflictos y resolución de disputas a través de la negociación directa, la mediación, la resolución judicial y el arbitraje. Tiene un programa llamado Fondo de Paz de la OEA.
Seguridad Multidimensional	Su objetivo es el fortalecimiento de la cooperación en varios frentes de seguridad y en el desarrollo de políticas regionales. La Comisión de Seguridad Hemisférica, es

4 La OEA (Organización de Estados Americanos), es una organización internacional creada en 1948, cuyos objetivos se concentran en el fortalecimiento de la paz, los derechos humanos y la democracia.

	responsable de formular e implementar las estrategias y políticas de la OEA relacionadas con la seguridad de la región.
Seguridad Pública	Se considera que las amenazas a la seguridad pública son las que tienen un impacto directo en la vida de las personas como: las pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas y de seres humanos, armas de fuego, especialmente.
Terrorismo	La Convención Interamericana contra el Terrorismo busca prevenir el financiamiento de actividad terrorista, fortalecer control de fronteras y profundizar la cooperación entre las autoridades del cumplimiento de la ley de diferentes países. Asimismo, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) juega un papel importante en el cumplimiento de esfuerzos en esta tarea y es considerado un modelo para otras organizaciones regionales involucradas en el contraterrorismo. El Control de Fronteras, destaca tres elementos esenciales: Seguridad de la Aviación, Documentos de seguridad y prevención del fraude y Seguridad Marítima. La protección de infraestructuras críticas, considera a la seguridad cibernética y a la seguridad turística.
Fuente: OEA, Temas que trabaja la Organización de Estados Americanos. Disponible en: http://www.oas.org/es/temas/default.asp Elaboración: Diana Mejía M.	

La Comunidad Andina de Naciones, (CAN[5]) asume a las fronteras como zonas de articulación social y económica.

Por ello, adoptaron la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, para fortalecer el proceso de integración subregional y regional. El objetivo de esta política es elevar la calidad de vida de las poblaciones que habitan las zonas de frontera y el desarrollo de sus instituciones.

5 La CAN (Comunidad Andina de Naciones) actualmente tiene cuatro países miembros: Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia.

Luego de la adopción de esta política, se crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo para proponer programas y planes de acción, garantizando la puesta en práctica de esta política sobre fronteras. De ello, nacen las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).

Las ZIF pretenden generar mejores condiciones para la integración y el desarrollo en las fronteras de la Comunidad Andina. Sus objetivos son el fortalecimiento, la diversificación y la estabilización de los vínculos sociales, culturales, económicos, institucionales y políticos de los países miembros.

"Se creó una ZIF entre Ecuador y Perú (CAF, 2001). A diferencia de la ZIF creada entre Ecuador y Colombia, en este caso se crearon otras instancias para llevarla a un nivel operativo y funcional." (Carrión et al., 2009: 188)

De forma complementaria, los CEBAF buscan implantar un sistema integrado y eficiente de gestión y control de los diversos tipos de tráficos que se presentan en los pasos fronterizos. Se contempla, además, el registro de información que fluctúa en las zonas fronterizas (personas, mercancías, vehículos, etc.)

Finalmente, la Corporación Andina de Fomento (CAF[6]) tiene por objetivo promover el desarrollo sostenible y la integración regional mediante la prestación de múltiples servicios financieros.

Ha considerado la problemática de las fronteras desde la adopción de un programa estratégico llamado Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) que se desarrolla bajo tres ejes estratégicos: la integración física, el desarrollo económico-productivo, y el desarrollo social y ambiental sostenible.

En cuanto a la integración física, sobresale el apoyo a proyectos que faciliten la articulación de los territorios fronterizos con temas de transporte, energía y telecomunicaciones.

Sobre el desarrollo económico-productivo, el apoyo se orienta a mejorar y diversificar las condiciones económicas-productivas de los sectores de frontera.

6 La CAF (Corporación Andina de Fomento) fue creada en 1968. Es una institución financiera multilateral, su principal zona de financiamiento es la región andina.

Finalmente, el desarrollo social y ambiental sostenible, pretende apoyar programas que mejoren las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas a los servicios básicos.

La ejecución del PADIF, desde la CAN, busca facilitar la circulación de personas, bienes y servicios en la región; impulsar una agenda de infraestructura transuramericana para la integración; articular a las regiones fronterizas en materia económica y productiva; y apoyar al desarrollo de las ZIF y de los Planes Binacionales de Desarrollo e Integración en la región.

La CAF, también cuenta con el COPIF (Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza), cuyo principal objetivo es el financiamiento de proyectos de alto impacto para mejorar la integración fronteriza.

¿De qué se tratan las Fronteras Solidarias?

La idea de construir Fronteras Solidarias nace inicialmente de la preocupación de la comunidad internacional y de varios Estados latinoamericanos por las personas que son víctimas de conflictos armados al interior de sus países, mismas que, a partir de estos sucesos de violencia, buscan protección internacional.

Esto significa reconocer que existe tanto en América Latina –como en otros continentes– países que viven en medio de conflictos bélicos; y que a raíz de ello, se generan crisis humanitarias con notable incidencia en otros territorios vecinos, principalmente. Así, los territorios de frontera son los primeros lugares receptores de personas que buscan protección internacional.

Tabla 3: Estadísticas por país de asilo, finales de 20088

País/ territorio de asilo	Refugiados	Personas en situación similar a la de refugiado	Solicitantes de asilo (casos pendientes)	Refugiados retornados	Desplazados internos asistidos/ protegidos por el ACNUR	Apátridas	Total
Argentina	2.845	-	730	1	-	-	**3.576**
Belice	277	-	7	-	-	-	**284**
Bolivia	664	-	91	-	-	-	**755**
Brasil	3.852	-	517	-	-	-	**4.369**
Canadá	173.651	-	54.202	-	-	-	**227.853**
Chile	1.613	-	890	-	-	-	**2.503**
Colombia	170	-	82	31	3.000.000	11	**3.000.294**
Costa Rica	11.923	6.213	463	-	-	-	**18.599**
Cuba	525	-	10	-	-	-	**535**
Ecuador	19.098	82.300	33.919	-	-	-	**135.317**
El Salvador	32	-	-	-	-	-	**32**
Guatemala	130	-	5	-	-	-	**135**
Haití	3	-	-	-	-	-	**3**
Honduras	24	-	-	-	-	-	**24**
México	1.055	-	18	-	-	-	**1.073**
Nicaragua	147	-	-	-	-	-	**147**
Panamá	1.913	15.000	601	-	-	1	**17.515**
Paraguay	75	-	4	-	-	-	**79**
Perú	1.075	-	587	1	-	-	**1.663**
Santa Lucia	-	-	1	-	-	-	**1**
Suriname	1	-	-	-	-	-	**1**
Trinidad y Tobago	33	-	99	-	-	-	**132**
Estados Unidos	279.548	-	69.228	-	-	-	**348.776**
Uruguay	145	-	39	-	-	-	**184**
Venezuela	1.161	200.000	11.936	-	-	-	**213.097**
Total	**499.960**	**303.513**	**173.429**	**33**	**3.000.000**	**12**	**3.976.947**

Fuente: Tendencias Globales 2008. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y apátridas ACNUR, junio de 2009. Disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7205
Elaboración: ACNUR.

Con tales antecedentes, el 16 de noviembre del 2004 en la Ciudad de México, se realizó la "Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina".

La Declaración –a propósito de la celebración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984– se concentra, tanto en la tradición de asilo que generalmente América Latina ha tenido para con quienes lo han solicitado, como en la necesidad de buscar soluciones permanentes para la integración social de la población en situación de refugio, mediante políticas públicas en diferentes países latinoamericanos.

Los principios que dan soporte a esta declaración son principalmente: el compromiso con las personas que tienen derecho a la protección internacional, la reafirmación del derecho fundamental para buscar y recibir asilo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el principio de no devolución –incluyendo el no ser rechazado en la frontera– el compromiso de mantener las fronteras abiertas a las personas que buscan protección internacional, la obligatoriedad de los Estados receptores a respetar el principio de no discriminación; los mecanismos para eliminar la discriminación y xenofobia, entre otros. (ACNUR, 2005: 385-389).

De forma paralela, el Plan de Acción de México se sustenta en el fortalecimiento de la protección internacional a las personas refugiadas en América Latina. Cabe mencionar que el Plan de Acción nace de cuatro reuniones previas en distintas ciudades: San José de Costa Rica, Brasilia, Cartagena de Indias y Bogotá, siendo escenarios para la discusión sobre el refugio en América Latina, donde se identificaron líneas de acción que se pudieran llevar a cabo en los países que otorgan asilo.

Como representantes de la comunidad internacional, más el apoyo de tres gobiernos"[…] el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), junto con el Consejo Noruego para Refugiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y los gobiernos de Costa Rica, Brasil y México" (ACNUR, 2005: 390) convocaron a varios países latinoamericanos que son receptores de población en situación de refugio, así como a actores de la sociedad

civil que se interesan por la situación de los refugiados con el propósito de formular acciones concretas hacia el fortalecimiento de la protección internacional. Todo esto para que luego, el Plan de Acción de México sea un compromiso internacional por asumir.

El Plan de Acción de México es el primer plan operativo que se ha formulado en la relación entre Agencias Internacionales, Estados Latinoamericanos y Sociedad Civil. Este Plan de Acción contiene cuatro capítulos que logran, desde una perspectiva integral, mirar la problemática en cuanto a la práctica de la protección internacional que asumen varios países. Estos son:

- *La situación de los Refugiados en América Latina*: Destaca la situación de violencia interna que vive Colombia, los desplazamientos forzados y, por ende, la necesidad de encontrar protección en otros países, generalmente vecinos. Además, personas de otros continentes que buscan asilo en América Latina.
- *La Protección Internacional para los Refugiados*: Considera dos temas importantes: a) Investigación y Desarrollo Doctrinal, cuyo objetivo es profundizar en el conocimiento del Derecho de los Refugiados en la cooperación ACNUR-órganos de derechos humanos del sistema interamericano e instituciones académicas; y, b) Formación y Fortalecimiento Institucional, que consiste en un "Programa Latinoamericano de Formación en Protección internacional de los Refugiados" que se sustenta en la capacitación de personal o funcionarios públicos que trabajan con personas en situación de refugio.
- *Soluciones Duraderas*: Se propone, a) Programa, Autosuficiencia e Integración Local "Ciudades Solidarias", que con la cooperación técnica de Naciones Unidas, de las organizaciones de la sociedad civil y el financiamiento de la comunidad internacional, harían más efectiva la protección internacional en las ciudades latinoamericanas receptoras de personas en situación de refugio; b) Programa Integral Fronteras Solidarias, este programa establece un trabajo en conjunto principalmente con los Estados que comparten zonas fronterizas con Colombia, la cooperación técnica del ACNUR, el aporte financiero de la comunidad internacional y la participación de la sociedad civil para

mejorar la convivencia entre la población desplazada hacia las zonas de fronteras vecinas con Colombia y las poblaciones locales, bajo la premisa de que las zonas de frontera generalmente han sido excluidas económica e institucionalmente; y, c) Programa Regional de "Reasentamiento Solidario", que tiene por objetivo mitigar el impacto que genera el desplazamiento forzado principalmente hacia los países vecinos con Colombia. Este programa intenta propiciar políticas públicas de reasentamiento solidario en otros países de la región que acojan a población refugiada bajo criterios de elegibilidad, respetando el principio de no discriminación.

- *Mecanismos de Promoción, Ejecución, Seguimiento y Evaluación*: Se formulan varias actividades para llevar a cabo el Plan de Acción de México, entre las más importantes están la elaboración de proyectos nacionales como el Programa de Fronteras Solidarias, donde es necesario contar con información sobre la población que requiera protección internacional; y el compromiso de que instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos realicen un informe de evaluación y seguimiento. A nivel regional, la importancia de intercambiar información entre todos los actores. Y, a nivel internacional, informar a los países donantes e instituciones financieras sobre la ejecución e impacto que tengan los programas y proyectos del Plan de Acción de México.

Hacia la construcción de Fronteras Solidarias en Ecuador: la política pública

Como anteriormente se mencionaba, el Plan de Acción de México formula cuatro capítulos que van desde la importancia del conocimiento de la problemática del refugio –en cuanto a construcción de información–, hasta la necesidad de que los países vecinos involucren esta problemática en sus agendas de políticas públicas, proponiendo soluciones orientadas al largo plazo.

Ecuador forma parte del Plan de Acción de México y ha ratificado varios de los convenios internacionales que protegen a los refugiados.

También, es el país que acoge a más refugiados en Sudamérica; su cercanía fronteriza con Colombia, hace que el proceso de desplazamiento humanitario colombiano sea una de las primeras opciones que toman las personas que están atravesando una crisis humanitaria a causa de la violencia en el vecino país.

A inicios del siglo XXI, las solicitudes de protección internacional en el Ecuador han ido creciendo paulatinamente, no así el número de solicitudes aceptadas; éste ha sido uno de los motivos que ha hecho incierto el conocer la verdadera cifra sobre cuántas personas en situación de refugio han cruzado la frontera hacia el Ecuador.

Los compromisos adquiridos por el Estado Ecuatoriano en la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugio, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984, los principios que rigen el Plan de Acción de México de 2004, y el Plan Nacional de Desarrollo Ecuatoriano en su capítulo de Política Exterior; configuran el escenario para que el actual gobierno ecuatoriano haya diseñado una Política Nacional en materia de Refugio que propone que éste como otros fenómenos migratorios deben ser abordados desde la defensa y respeto a los Derechos Humanos, así como desde una perspectiva integral para obtener resultados de mayor y mejor impacto social.

Una de las metas que se propone ejecutar el Estado ecuatoriano dentro de la política en materia de Refugio es fomentar la inserción social de refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad; y, para ello, se establece un programa de Políticas Públicas para la inserción social de la población refugiada que propone asumir el Programa de Fronteras Solidarias, bajo la responsabilidad del Plan Ecuador.[7] Además está el Programa de Ciudades Solidarias[8] desde el Gobierno Nacional en coordinación con los gobiernos locales y la sociedad civil.

7 El Plan Ecuador, nace en marzo de 2007 como Política de Estado para la frontera norte, cuyos principios son: la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados, el repudio a la agresión externa, la no intervención en asuntos internos de otros países, la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados. –particularmente con los Estados vecinos– y la cooperación y corresponsabilidad compartidas. Además, es una Secretaría Técnica adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

8 Ciudades Solidarias: Centros urbanos que albergan a gran cantidad de refugiados y que han podido formular políticas públicas que integren a esta población. Algunas ciudades solidarias son Quito, Cuenca, Buenos Aires, Porto Alegre y Sao Paulo.

El Programa de Fronteras Solidarias –propuesto desde el Plan de Acción de México– se incluye en el marco del Plan Ecuador con tres elementos que son: a) El Registro Ampliado[9], como mecanismo de la condición de refugiado en el Ecuador; b) Campaña de sensibilización sobre la problemática del Refugio; y c) Plan Estratégico regional de construcción de una zona de paz y desarrollo a cargo del Plan Ecuador.

Además, se destacan compromisos puntuales desde el Plan Ecuador para la construcción de Fronteras Solidarias como: a) Reconocer tanto a refugiados como a las comunidades receptoras en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes, población indígena y afro-americana) b) Promover acceso a oportunidades de desarrollo tanto a la población desplazada como a las comunidades receptoras en la frontera norte para garantizar una convivencia pacífica y, c) Generación de ingresos y micro-crédito para promover la integración socio-económica de población en situación de refugio. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración: 2008, 43).

La frontera norte ecuatoriana frente al refugio

Las zonas fronterizas de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos tienen características heterogéneas tanto en su geografía como en sus dinámicas socio-económicas en cada una de sus regiones: Costa, Sierra y Oriente, respectivamente. Además, de una histórica carencia de la institucionalidad del Estado que responda a las necesidades de la población: acceso a la justicia, salud, educación, infraestructura pública, entre otras.

En este contexto, las tres provincias que conforman la frontera norte de Ecuador se han convertido en un lugar de tránsito (flujos migratorios mixtos) y destino para ciudadanos colombianos que buscan refugio en territorio ecuatoriano por las consecuencias del conflicto armado que se suscita en el vecino país. Esto también ha significado que parte de la

9 El Registro Ampliado, es un proyecto que tendrá un costo aproximado de 2 millones de dólares, financiados con fondos de la comunidad internacional a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con fondos del gobierno ecuatoriano.

población colombiana en busca de refugio que decide habitar en la frontera norte, comparta la situación deficitaria que ha sido característica en esta zona del Ecuador.

Tabla 4: Indicadores socioeconómicos comparados

Indicador	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por NBI's	76,04	59,64	81,73	61,26
Analfabetismo	11,62	7,21	8,46	9,02
Hacinamiento	31,26	29,51	30,71	96,40
Servicio telefónico	22,31	30,53	10,58	32,18
Servicio eléctrico	75,62	94,33	64,84	89,67
Déficit de servicios residenciales básicos	78,6	52,90	90,90	63,10

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, versión 4,5.
Elaboración: Johanna Espín M.

Una investigación realizada por INREDH hace alusión a las consecuencias del conflicto colombiano y su incidencia en territorio ecuatoriano, destacando que "Una preocupación sobre las consecuencias del conflicto colombiano en nuestro territorio, es el desplazamiento y refugio, sobre todo a partir de la implementación del Plan Colombia, que es cuando las estadísticas de población colombiana que ingresa a nuestro país aumenta considerablemente." (González, 2008:15).

Preocupación que se agrava con la percepción de inseguridad en el Ecuador. En cuanto a ello, Pontón (2006) señala que "En la última década ha existido la percepción generalizada de que la seguridad ciudadana de todos los ecuatorianos se ve afectada por la incidencia del conflicto armado colombiano" (Pontón, 2006: 4). Dichca percepción ha construido actitudes xenófobas en la ciudadanía.

Por otra parte, el actual gobierno ecuatoriano estableció una política en materia de Refugio que contempla el Registro Ampliado. Ésta se implementó en marzo de 2009 y consiste en brigadas móviles de registro y documentación instaladas en las zonas de mayor concentración de población en situación de refugio, especialmente en las provincias de la frontera norte. Se estima que el Registro Ampliado, documente a aproxi-

madamente 50.000 personas con necesidad de protección internacional que habitan en el Ecuador.

En la siguiente tabla, se detallan las solicitudes de asilo presentadas al Estado ecuatoriano desde 2000 hasta septiembre de 2008, así como la cantidad de ciudadanos reconocidos como refugiados en el Ecuador durante estos periodos.

Tabla 5: Ecuador- Estadísticas a diciembre 2008 (Personas)

Año	Solicitudes de refugio	Refugiados reconocidos
2000	475	390
2001	3017	1406
2002	6766	1578
2003	11460	3326
2004	7858	2496
2005	7091	2486
2006	7784	1997
2007	11519	2822
2008	11993	4181
Total	67963	20682

Fuente: Dirección General de Refugiados. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

Reflexiones finales: hacia la construcción de Fronteras Solidarias

El presente artículo se inició con una exploración panorámica sobre el accionar de varios organismos internacionales que incluyen en sus agendas –de una forma u otra– las diversas problemáticas que se evidencian en las fronteras.

Si bien estos organismos se asocian para perseguir fines comunes como la integración comercial, la cooperación para el desarrollo de sus Estados miembros y la coordinación en cuanto a políticas exteriores que atañen a

la integración regional; no es menos cierto que el tema de la seguridad a nivel regional e interregional se convierte en el eje primordial para mantener fronteras pacíficas.

Frente a ello, la seguridad internacional o transfronteriza, se convierte en elemento privilegiado de las potencias económicas del mundo; pues las decisiones que se toman con respecto a la seguridad en las fronteras mundiales por aire, tierra y mar se disponen desde concepciones de poder para la eliminación del terrorismo, especialmente.

En el contexto mundial, es evidente la marcada tendencia al cierre de fronteras en varios países, especialmente de aquellos que son considerados destinos de migración laboral fronteriza y transfronteriza. Esto, bajo una perspectiva de seguridad nacional, ante ataques terroristas como el suscitado el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; lo cual marcó un punto de giro en las relaciones geopolíticas y expandió la tendencia de asegurar las fronteras a nivel internacional.

Es por ello que la movilidad humana[10], entendiendo a cualquiera que sea la condición migratoria, se ve amenazada por las restricciones que varios Estados han impuesto en sus fronteras. Esto ha ocasionado no solo el cierre de fronteras contiguas, sino también, una serie de fuertes restricciones de alcance transfronterizo.

Ante el panorama internacional que perfila restricciones severas para la movilidad humana en las fronteras, el Plan de Acción de México se propone como una alternativa de política pública que podría beneficiar especialmente a las personas con necesidad de protección internacional que huyen de ambientes de violencia en sus países, tanto de América Latina como de otros continentes. Tomando en cuenta que, los estados que paradójicamente se adscriben a la propuesta de Fronteras Solidarias son específicamente, los latinoamericanos, mas no los países llamados del "primer mundo".

Para Luis Varese,[11] Representante Adjunto del ACNUR, las Fronteras Solidarias son tanto un concepto como una práctica social.

10 En la Constitución ecuatoriana, aprobada en 2008, el Artículo 40 sobre Movilidad Humana, en su sección tercera sobre Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria menciona que "se reconoce a las personas el Derecho a migrar. No se identificará ni considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria"

11 Entrevista realizada al Dr. Luis Varese, Representante Adjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el 13 de noviembre de 2009.

> En el aspecto práctico, las Fronteras Solidarias tienen que ver con la implementación de varias medidas migratorias que benefician a los refugiados o solicitantes de refugio […] las acciones más específicas, no solamente conceptuales están en el garantizar albergues para solicitantes de refugio, garantizar espacios de recepción, protección a mujeres y niños, la lucha contra la trata de personas, etc. Fronteras Solidarias, es un concepto pero también es una práctica. El primer receptor de refugiados es la población que vive al otro lado de las fronteras, son los pueblos que reciben al otro que busca refugio.

Al entender las Fronteras Solidarias, como un concepto y como una práctica social, también se puede decir que un hecho social como el refugio y su desplazamiento hacia la frontera puede desplegar, sin duda, lógicas distintas de intervención, así como la participación de actores con diversos tipos de intereses.

Por otro lado, el tema de la crisis humanitaria y de la recepción de personas en situación de refugio, al menos en la frontera norte del Ecuador, se confunde en medio de la lógica de la seguridad nacional, de la regional e, incluso, de la seguridad ciudadana, llegando al punto de criminalizar la movilidad humana y la necesidad de refugio en las zonas fronterizas.

Otro aspecto que cabe mencionar es cómo la política de libre mercado ha ido debilitando estructuralmente al Estado, razón por la cual, el acceso a políticas públicas también se ha vuelto débil; lo cual se refleja en el territorio y en el tejido social. Es por ello que el acceso a la deficiente estructura de servicios en las zonas fronterizas del norte del Ecuador (salud, educación, vivienda, justicia, etc.) por parte de la población ecuatoriana –de por sí, ya problemática– se vuelve doblemente conflictiva para la población que tiene una vulnerabilidad especial ante el conflicto armado colombiano. Dicha población se ve obligada a convivir muchas veces, en condiciones de explotación, de inseguridad y de violencia.

En cuanto a los alcances de la política pública que se impulsa en el Ecuador para contribuir a que las fronteras sean solidarias ante la crisis humanitaria que vive Colombia con el desplazamiento y su repercusión en el país, se ha destacado –como acción concreta– el Registro Ampliado, como política llevada a cabo por la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y el ACNUR, para obtener información sobre cuántas personas colombianas con necesidad de refugio están en la frontera norte.

Sobrepasadas las expectativas del Registro Ampliado por la necesidad de obtener la condición de refugiado "no se consideró que un masivo número de concurrentes al proceso llegaría de otras provincias. Además de los problemas logísticos que esto conlleva, el principal problema sería el confundir el número de asistentes al proceso con el número de refugiados que viven en la frontera" (Espín, 2009: 7)

Además, está el relanzamiento de la primera política llamada Plan Ecuador, de la que aún se espera resultados concretos en cuanto al fortalecimiento institucional, económico, y de infraestructura básica, principalmente.

Desde otra perspectiva, los gobiernos locales[12] también son actores claves para la toma de decisiones en cuanto a la construcción de fronteras solidarias; en este sentido, es importante destacar la iniciativa de la Gobernación del Carchi, así como la Gobernación de Nariño, que conjuntamente con varias instituciones, ONG´s, e instituciones académicas están trabajando para mejorar la convivencia y, por ende, reducir la violencia en la frontera norte del país.

Esto se enfoca principalmente a unir esfuerzos entre las localidades fronterizas de Ecuador y Colombia para analizar las políticas públicas de los dos países, conformar un Plan de Acción que garantice una buena información dentro de las instituciones para que el cambio de funcionarios no interrumpa esfuerzos de corresponsabilidad.

En cuanto al trabajo de los gobiernos locales (alcaldes, prefectos y gobernadores de las zonas fronterizas de Ecuador y Colombia) en materia de comercio binacional, es necesario destacar el esfuerzo por reformar el Convenio de Esmeraldas[13], acuerdo firmado en la década de los 90 y que veinte años después, debe ser reformulado de acuerdo a las actuales necesidades de la población que habita en las zonas fronterizas, tradicionalmente compartidas tanto por ecuatorianos como por colombianos.

12 Esto hace referencia al Primer Encuentro Académico Binacional Colombo-Ecuatoriano de Sensibilización sobre Trata de Personas "El delito no tiene fronteras" en Tulcán-Ecuador, octubre 30 de 2009.

13 La información sobre la reforma al Convenio de Esmeraldas fue tomada de la noticia que publicara Diario El Comercio, cuyo titular es "Un nuevo impulso al convenio fronterizo de Esmeraldas", el 2/1/2010. Disponible en: http://ww1.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?-id_noticia=-214386&anio=2010

La creación de Zonas de Integración Fronteriza se hacen necesarias pues responden a la necesidad de estabilidad económica y política en los territorios de frontera bajo planes binacionales de desarrollo que mejore las condiciones de vida de los poblados binacionales.

Un elemento por destacar es la necesidad de integrar comercialmente a otras provincias un tanto lejanas a la frontera, que también experimentan una serie de fenómenos sociales que son consecuencia del conflicto armado que vive Colombia como Imbabura, Orellana y Napo.

Por otra parte, es importante mencionar que si bien la frontera es un lugar de destino, también se configura como un lugar de tránsito hacia otras localidades o hacia las ciudades centrales del país (zonas urbanas), pues éstas ofrecen mejores servicios públicos e institucionalidad, principalmente.

Al ser la ciudad de Quito una de las ciudades donde se concentra gran cantidad de ciudadanos colombianos y personas refugiadas, se han tomado iniciativas en torno al tema de la inmigración y el refugio para la construcción de políticas integrales.

Este es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, cuya institución municipal ha elaborado el Plan Distrital de Migraciones con el objetivo de hacer operativa la construcción de políticas públicas que institucionalicen el tema del refugio en la ciudad. Considerando las siguientes problemáticas: discriminación, xenofobia en el entorno socio-cultural, débil participación, entre otras. Lo que se pretende lograr es propiciar la integración social, solidaridad, participación ciudadana y optimizar recursos de la cooperación internacional.

Además, está la Ordenanza Metropolitana 0271 del Distrito Metropolitano de Quito, que contempla desde una perspectiva mucho más integral la movilidad humana, reconociendo que la ciudad se ha convertido en un espacio de tránsito, salida, desplazamiento y refugio de personas ecuatorianas y extranjeras objeto de violencia. Esta ordenanza ha motivado que Quito sea declarada "Ciudad Solidaria" pues se inserta en el Programa Autosuficiencia e Integración Local "Ciudades Solidarias", contemplado por el Plan de Acción de México, al que Ecuador pertenece. Si bien son importantes iniciativas, es necesario que la ciudadanía conozca sobre la movilidad humana.

Finalmente, es necesario mencionar que la construcción de fronteras solidarias depende en gran medida de la voluntad política de los gobiernos de turno, y del financiamiento y la asistencia técnica de organismos internacionales que se preocupan por la situación de violencia que atraen los conflictos a las zonas de frontera. Además de ello, también dependerá de las propuestas de la sociedad desde cada uno de sus entornos, pues una misma problemática puede tener matices distintos en cada localidad y, por ende, diferentes maneras de ser abordada.

Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2005). *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004*. San José-Costa Rica.

Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos (Compiladores) (2009). *120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador, Municipio Metropolitano de Quito, Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad.

Constitución del Ecuador (2008).

Espín, Johanna (2009) "La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte". *Boletín Fronteras* N. 1, p.7. Quito: FLACSO Ecuador.

González, Laura (2008). *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*. Quito: INREDH.

Pontón, Daniel (2006). "Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura* N. 10, p.4. Quito: FLACSO Ecuador.

Este libro se terminó de imprimir
en enero de 2011
en la imprenta Crearimagen C.A.
Quito, Ecuador