

**Fronteras:  
rupturas y convergencias**

Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha,  
compiladores

# Fronteras: rupturas y convergencias



Canada 

---

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

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

ISBN: 978-9978-67-401-7

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

320.12 - CDD

---

### **Colección FRONTERAS**

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

### **Entidades gestoras**

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

© De la presente edición:

### **FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

### **IDRC-CRDI**

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

ISBN: 978-9978-67-401-7

Editora: Isabel Ron Bazurto  
Cuidado de la edición: Daniel Félix  
Diseño de portada e interiores: FLACSO  
Imprenta: V&M Gráficas  
Quito, Ecuador, 2013  
1ª. edición: agosto de 2013

---

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

# Índice

Presentación .....	7
Introducción	
La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias .....	9
<i>Fernando Carrión M. y Víctor Llugsba</i>	
CAPÍTULO I	
ASIMETRÍAS EN LA FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA: ENTRE LA COMPLEMENTARIEDAD Y EL SISTEMA	
<hr/>	
Discursos de seguridad .....	31
<i>Roque Espinosa</i>	
Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad en la frontera norte .....	43
<i>María Daniela Pacheco P.</i>	
Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada .....	63
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
La Economía de la frontera norte del Ecuador .....	77
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza .....	95
<i>Laura González C.</i>	
Los derechos en la última frontera .....	107
<i>Anaité Vargas</i>	

## CAPÍTULO II

### FRONTERAS: EL CASO DE CENTRO Y NORTEAMÉRICA

---

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

## CAPÍTULO III

### FRONTERAS EN EL MERCOSUR

---

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

## CAPÍTULO IV

### OTRAS FRONTERAS: EL DILEMA DEL CASO EUROPEO

---

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

# Presentación

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

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

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

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

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

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

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

Juan Ponce  
Director FLACSO-Ecuador

## Introducción

### La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias

Fernando Carrión M.\* y Víctor Llugsha\*\*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## La seguridad en América

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

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

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

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

algo externo a lo local, cuando en realidad se trata de componentes mutuamente constitutivos. Los delitos no son ni externos ni internos, porque en la realidad forman parte de sistemas inter-delinquenciales que tienen expresiones que van más allá de los territorios nacionales; de allí que, en la actualidad, un hecho delictivo deba ser entendido en su articulación con otros que –incluso– se realizan en territorios más distantes<sup>1</sup>. Un par de ejemplos emblemáticos de esta particularidad: la producción de cocaína en el área andina no puede entenderse por fuera de las rutas por Centro América y México, así como tampoco de los lugares de consumo en EEUU o Europa. Se trata de un mercado ilegal que se expande gracias a la globalización y configura un delito internacional multimodal; esto es, un sistema de interacción que utiliza múltiples modos de entrada/salida (Carrión, 2013). Otro ejemplo: el robo de celulares puede producirse en una esquina cualquiera de alguna ciudad ecuatoriana, pero su venta probablemente se realizará en Lima, o al revés.

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

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

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

habitantes; esto significa que en veinte años se han duplicado las tasas. No solo que la violencia ha crecido en el tiempo, sino que ahora sus grados son infinitamente superiores; antes los homicidios se cometían con armas blancas, hoy ocurren con el uso de armas de fuego; antes los homicidios se realizaban principalmente por riñas<sup>2</sup>, mientras hoy existe la plena predisposición a matar (asesinato) o, incluso, a realizar ejecuciones bajo la modalidad por encargo (sicariato)<sup>3</sup>.

Antiguamente el delito podía ser considerado como una *estrategia de supervivencia* de los perpetradores, dada su condición de pobreza o de la inequidad social existente. Los delitos fueron especializados en robos y hurtos (patrimonio) y la prevención de la inseguridad ciudadana tenía como componente principal al desarrollo de políticas sociales. Actualmente esto parece no ser suficiente porque hemos entrado en un nuevo ciclo de la violencia a la que hemos definido como *moderna*, que tiende a subsumir o superar la *violencia tradicional*. La *violencia moderna* viene de la predisposición a cometer un hecho delictivo, lo cual conduce a la existencia de un objetivo, una organización y una planificación del hecho criminal<sup>4</sup>.

Un segundo elemento que caracteriza a la *violencia moderna* es la división del trabajo<sup>5</sup>, en razón de que la mayoría de los delitos se realizan con algún nivel de organización, no solo en el momento de ejecutar el delito, por ejemplo, el robo de un bien, sino también en los procesos posteriores de reinserción del objeto robado a los mercados para que el producto del atraco adquiera liquidez monetaria (intermediación, comercialización)<sup>6</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Banco Mundial, de manera general, actúa en el ámbito de la justicia con apoyos económicos destinados a la modernización<sup>7</sup>. El BID trabaja básicamente en las áreas de reforma policial y política preventiva<sup>8</sup>, para lo cual ha entregado un poco más de doscientos cincuenta millones de dólares en diez años a doce países. PNUD, en busca de una supuesta integralidad en las acciones contra la violencia, llegó a plantear la denominada *Seguridad Humana*. En el caso de la OEA se ha logrado organizar conferencias de ministros del Interior y de especialistas, para la construcción de una perspectiva integrada en la región que parte de dos ejes: por un lado, de la posibilidad de generalizar la política de seguridad ciudadana chilena y de la cooperación multilateral y, por otro, del impulso de la política de seguridad norteamericana en el ámbito del terrorismo, del narcotráfico y de la migración irregular. Con ello se tiene un escenario institucional que busca integrar las dos vertientes más visibles.

### La seguridad en zonas de frontera

La frontera se encuentra en constante transformación porque es un *fenómeno histórico cambiante*, fruto de las relaciones dinámicas que se establecen entre las distintas fuerzas sociales, políticas y económicas presentes en la región<sup>9</sup>. La creciente integración regional plantea una redefinición de las fronteras, en el entendido que “el proceso de globalización parece licuar las fronteras tra-

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

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

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

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

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

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

### Ecuador: su conversión en país-frontera

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

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

También hay que considerar que el segundo país consumidor de coca a nivel mundial es Brasil, país que si bien no es limítrofe con Ecuador, sí lo es fronterizo<sup>11</sup>; tanto que forma parte de una *tetra frontera* (Colombia-Leticia,

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

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

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

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

El cártel de Sinaloa, que es el más grande del mundo<sup>12</sup>, tiene un control hegemónico del tráfico por el Océano Pacífico y, además, del manejo de buena parte de los negocios de la coca que se generan en el Perú y Colombia. Pero también por las evidencias *empíricas* de la presencia del cártel de Sinaloa, el Ecuador tiene una ubicación estratégica, no solo por estar en medio de los dos principales países productores de coca del mundo, sino también por ser un lugar clave respecto a los países de mayor consumo del mundo (Estados Unidos y Brasil).

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

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

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

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

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

Resultado de esta realidad, los delitos conexos medidos por homicidios muestran una lógica espacial muy clara: en la frontera con el Perú están las tasas de crecimiento de homicidios más altas del Ecuador, en las provincias limítrofes con Colombia están las tasas más altas de homicidios del país (el doble del promedio nacional) y en la zona costera del Pacífico se tiene los grados de violencia más altos, tanto que el sicariato se ha afincado<sup>13</sup>.

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

Adicionalmente, el narcotráfico trajo la modalidad organizada del crimen, expresado en la existencia de un conjunto de bandas<sup>14</sup> que operan a lo largo del país, aunque con la presencia mayor en ciertos enclaves claramente identificados: Esmeraldas, Manabí, Guayas y Sucumbíos. El sicariato llegado al Ecuador con gran fuerza desde mediados de la década pasada, bajo dos modalidades: la una vinculado al narcotráfico y la otra insertada en la vida cotidiana<sup>15</sup>.

### Referencias al contenido del texto

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

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

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

15 Ajustes de cuentas por deudas, problemas, extorsión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## *Capítulo II. Fronteras: el caso de Centro y Norteamérica*

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

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

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

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

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

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

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

### *Capítulo III. Fronteras en el MERCOSUR*

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

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

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

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

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

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

#### *Capítulo IV. Otras fronteras: el dilema del caso europeo*

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

## Bibliografía

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

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

# Discursos de seguridad

Roque Espinosa\*

## Introducción

Este trabajo intentaba, originalmente, reunir dos series de ideas: una de orden abstracto, por decirlo de algún modo, que tiene que ver con un conjunto de enunciados que informan los discursos de seguridad, y otra de orden concreto, que tiene que ver con algunos resultados generales de un análisis y seguimiento de la prensa de circulación nacional, en relación a la frontera norte, en el que el tema de seguridad es dominante. Al margen de las intenciones del autor, este texto se ha concentrado en el primer punto, más por cuestiones de tiempo que por otra cosa. Se trata, en todo caso, de un texto preliminar breve que deberá ser motivo de una reflexión ulterior.

## Discurso de frontera

En estricto sentido no hay un discurso de frontera, hay múltiples discursos. No obstante, existen una serie de enunciados<sup>1</sup> de orden general que están

---

\* 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.

1 En relación del discurso, dice M. Foucault, el enunciado es “una función que cruza un dominio de estructuras y de unidades posibles y que las hace aparecer, con contenidos concretos, en el tiempo y en espacio” (Foucault, 1970: 148.)

en la base de estos últimos. Conviene referirse a ellos de manera panorámica, a partir del tema de seguridad que es motivo de este ensayo.

Para empezar, conviene señalar que la seguridad es un tema pantanoso, muy pantanoso. Existen diversas lecturas de este tema. En la región se pueden observar al menos dos posturas. Por un lado, Colombia entiende la seguridad como *seguridad democrática*, es decir como una guerra para recuperar el territorio y la sociedad, apropiados por ciertos actores violentos. Desde esa perspectiva, se concibe a la seguridad (y así ha sido instalada políticamente en estos últimos años) como una verdadera reconquista en estos planos. La idea ha sido acabar con un enemigo interno que afecta a la democracia y que está asociado a los tres azotes contemporáneos de la humanidad: tráfico de armas, narcotráfico y terrorismo (dentro de la escatología cristiana, hasta hace no mucho, se decía que los tres azotes de la humanidad eran: *mundo, demonio y carne*. En otro momento, podríamos analizar cómo y en qué momento se pasó de una a otra interpretación).

En Ecuador, al menos al comienzo del actual gobierno, el tema se entendió de otro modo. En el espíritu (de hecho podría decirse en la letra) de la *Constitución de 2008* y del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, se ha recogido otro concepto de seguridad que, más adelante, fue integrado en el *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013* y que incluso, originalmente, consta en el nuevo *Plan de Seguridad Nacional*: la idea de seguridad integral que, directa o indirectamente, está inspirada en la seguridad humana, propiciada por el PNUD y recogida en cada uno de estos instrumentos. Así, la *Constitución de 2008* dice, textualmente, que es obligación del Estado: “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la *seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción*” (*Constitución del Ecuador*, 2008: Art. 3, lit. 8).

Se trata de una perspectiva política diferente de la anterior y en la que se apuesta por la ‘vida plena’, más que por el ‘bien-estar’ de la población, como una condición de la libertad, la igualdad y la inclusión social. Desde esa concepción, la seguridad es un tema vinculado al desarrollo social y económico pero, sobre todo, es una cuestión política de carácter muy distinto del que mencionamos antes, que supone la realización de la ciu-

dadanía en cuanto libertad y capacidad de movilización de los ciudadanos, dentro de la perspectiva de construir un *porvenir justo*.

Si en la política colombiana se apuesta a la guerra, en el caso ecuatoriano, a través de la nueva propuesta, se promueve la *cultura de paz* como valor supremo. De ahí que el actual gobierno, en un esfuerzo de grandes proporciones por desmarcarse de la política de seguridad democrática, en oposición al *Plan Colombia* en el que está presente esta nueva (y vieja) concepción de seguridad, generó el *Plan Ecuador*, como apuesta por la paz en las zonas de frontera. De hecho, el Plan Ecuador apunta a caminar “Hacia la seguridad humana con paz y desarrollo” (Plan Ecuador, 2007).

Por tanto, una primera observación que se debe hacer es que existen diversas concepciones de seguridad que están en mutua tensión y que deben ser tomadas en cuenta al momento de hablar de esta última. Una segunda observación es que la *seguridad democrática* se ha impuesto en la región, a diferencia de lo que ha sucedido con la *seguridad integral*, aunque, al menos en ciertos círculos del Gobierno nacional, esta se usa como parte del lenguaje político.

No es el momento de hacer un análisis detenido de estos aspectos pero, en términos generales, se puede decir que la importancia que ha adquirido a nivel regional la *seguridad democrática* está asociada a dos circunstancias históricas: por un lado, al éxito alcanzado por el Gobierno colombiano para ‘quitarse de encima’ a los actores armados que han pesado secularmente sobre la escena política de ese país, en especial las FARC; de otro lado (y esto no es menos significativo), al fracaso del Gobierno ecuatoriano en generar una efectiva agenda de paz y desarrollo en nuestra frontera norte.

Sin profundizar demasiado en estos temas, podemos afirmar que esto ha traído como consecuencia que la propuesta de *seguridad democrática*, concebida como una política radical de imposición de la fuerza (léase de represión) en todo el territorio colombiano, como condición para construir la democracia, se haya tornado dominante; mientras que la propuesta de desarrollo, en el cual la paz y el buen vivir son condiciones de la seguridad, se haya ido diluyendo en medio de ciertos avatares político-institucionales.

### ¿Qué suponen los discursos de frontera?

De manera amplia se puede decir que la *seguridad democrática* implica la imposición de la soberanía para asegurar el territorio y, con ello, la pertenencia de la sociedad al Estado. Esta –la seguridad democrática– se basa en un análisis tradicional en función de riesgos y amenazas (a la soberanía) que convocan ineluctablemente a la defensa. En esta concepción tradicional, la seguridad es un tema especializado que debe ser tratado por actores específicos y que se ubica en el horizonte de ‘resolver’ la guerra o, al menos, los conflictos que pueden desencadenar situaciones incontrolables de confrontación social interna y externa. No se trata, en esta lectura, de un tema político unido a la búsqueda de la paz y en el que aparece como indispensable el desarrollo social o, en la versión ecuatoriana, el *Buen Vivir*. Nada de eso. Se trata de un tema ligado a la guerra o a la posibilidad de que se resuelvan conflictos (cualquiera que estos fueren) internos o externos que amenazan, supuestamente, al Estado. Esta idea se sostiene, por tanto, en la relación siempre precaria entre la seguridad e inseguridad político-estatal.

Esta concepción tradicional de seguridad ha identificado, como todos conocen, actores y factores de riesgo y amenaza. Se trata de actores y factores que son definidos como externos, pero que tienen implicaciones internas, tal como había destacado, hace décadas, la concepción de la *seguridad hemisférica*, según la cual se buscaba contener por cualquier medio las oleadas (me refiero a olas) del comunismo internacional.

Actualmente, como todos conocemos, los actores y factores de riesgo y amenaza –como lo señalé anteriormente– han sido identificados con: traficantes de armas, narcotraficantes y terroristas, que representan categorías amplias y, por decir lo menos, generosas para contener los elementos sociales *inclasificables e indeseables*. No hay que perder de vista, en todo caso, que en esta lectura cada uno de los sujetos así definidos configuran realidades lábiles: no están constituidos de manera autónoma, sino en la mutua implicancia que les reconocen y establecen los enunciados del discurso de la seguridad. Así, los traficantes de armas están vinculados al tráfico de drogas, estos últimos a los terroristas y éstos, a su vez, al tráfico de armas y de drogas. Se trata de categorías amplias, difusas, oscuras, que tipifican a

ciertos actores a partir de un hecho básico: atentan o no contra la seguridad interna e internacional y, por este camino, hacen indispensable la defensa.

En la medida en que un actor social resulte ubicado en alguna de estas intrincadas categorías, se puede decir que representa un riesgo o amenaza para una realidad social concreta. Dentro de este marco, una sociedad está afectada por la inseguridad si se puede probar que en su territorio se presentan cualquiera de estos actores o factores: narcotráfico o narcotraficantes; tráfico de armas o traficantes de armas; terrorismo o terroristas. En la realidad actual, obviamente, no se puede decir que *ninguna* sociedad permanezca *immune* a alguno de estos factores o actores, es por esta razón que se precisa combatirlos hasta disminuir su relevancia social y, por consiguiente, el *peligro* que acarrearán. La guerra a las drogas y a los traficantes de drogas, así como la guerra al tráfico de armas y a los traficantes de armas, y al terrorismo y a los terroristas, resulta esencial si una sociedad quiere avanzar hacia la paz y, por consiguiente, hacia la constitución de una sociedad democrática. Es decir, la guerra es la condición para la paz y no el desarrollo o la vida plena e integral, como habían supuesto ciertas lecturas alternativas de la seguridad.

En una perspectiva amplia, se puede decir que es necesario combatir cualquiera de estos males, estas plagas sociales, porque permiten enfrentar y destituir otras formas de tráfico o de terror (es interesante la asociación entre terrorismo y terror) asociadas a ellas: tráfico de niños, trata de mujeres, de migrantes, comercio ilegal de órganos. Además, por este camino es posible destituir las formas de inseguridad que éstas crean y a las que se alude cotidianamente, por ejemplo, delincuencia común, violencia social, familiar, etc. También se puede enfrentar los procesos de desinstitucionalización social y política que, aparentemente, estos factores generan. Finalmente, se pueden combatir las secuelas que generan estas plagas: el miedo, la descomposición social, la imposibilidad de hablar, reunirse, discutir, disentir. En síntesis, el combate abierto a estos males sociales (que representan riesgos y amenazas sociales y políticas), es una *condicio sine qua non* para la consolidación de una sociedad democrática efectiva en la que impera la justicia, la paz y la institucionalidad, pues ellos encierran un peligro real o potencial para esta última.

Aún cuando resulta evidente que este discurso surge de una determinada retórica política, es también evidente que cumple funciones concretas y ordena los complejos sociales de manera adecuada a los fines de quienes administran el discurso.

Así, los terroristas son ubicados en un espacio específico, tienen lógicas sociales particulares y en ellas se inscriben actores que son definidos como exponentes del terror; además, permite generar políticas, estrategias y acciones, con la finalidad de conjurar los riesgos y amenazas sociales identificados, y, finalmente, permite la emergencia de referentes de carácter universal, a partir de los cuales se puede juzgar la realidad social o, para ser más exactos, se puede juzgar a los opositores a esta propuesta como aliados o enemigos. Es decir, divide el espectro social en amigos o enemigos, aliados u opositores incondicionales. De este modo, emerge y se autojustifica el imperativo de liquidar a los unos y de potenciar a los otros.

Antes de avanzar conviene volver sobre nuestros pasos, para poder entender el sentido y el alcance de estas funciones. Cuando, a partir de estos enunciados, se habla de seguridad e inseguridad; cuando se habla de riesgos y amenazas, amigos y enemigos, se produce un deslizamiento teórico que clausura su análisis. *Se crea un enunciado sin sujeto*. Si bien el discurso constituye y define a los sujetos narcotraficantes, traficantes de armas y terroristas, de hecho crea una escansión fundamental que se relaciona con su producción. Para entender este punto conviene hacer un rodeo.

Cuando se habla de seguridad, se debe hacer una pregunta que puede parecer de perogrullo: ¿seguridad de quién? Y esto por una razón que también ha sido destacada: la seguridad es ciertamente de actores y sujetos que *están siendo amenazados*. En esta perspectiva, la seguridad está asociada a actores que manejan y controlan el poder, en este caso del Estado. Expresa, por consiguiente, intereses específicos que son de orden económico y político-estratégico. No se puede, por tanto, hablar de seguridad, al margen de los sujetos que están amenazados de manera real o potencial por otros actores, y que forman parte del cuadro de relaciones propias de la contienda política, como lo ha destacado C. Tilly (2008), poco antes de morir.

La seguridad, según esta propuesta, se constituye en un marco de relaciones políticas hegemónicas que alinean de una determinada manera a

un conjunto de actores. Si el discurso puede identificar riesgos y amenazas, ello obedece a que afectan los intereses de estos actores políticos. No se puede entender las distintas posturas y lecturas de la seguridad regional al margen de dichos intereses.

Si en la región existen distintas concepciones de seguridad, ello expresa intereses políticos contrapuestos que luchan por tornarse hegemónicos. Se trata de concepciones encontradas que están siendo confrontadas en el marco de realidades políticas regionales. En este contexto, y como lo señalé anteriormente, se puede decir que, al parecer en la región, la política de *seguridad democrática* se ha impuesto sobre la de *seguridad integral*.

Al respecto, realizaré algunas anotaciones complementarias. Si bien al comienzo de la actual administración se habló mucho de la seguridad integral, al cabo de cuatro años, esta postura, que llamó tanto la atención, parece que ha sido definitivamente arrinconada por el propio Gobierno, amén de que regionalmente parece menos significativa.

Hasta el momento, no se ha reconocido oficialmente este giro de la política *que ha generado una tensión* entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa y SENPLADES; pero es indudable que ello ha dado origen a un acercamiento entre las posturas de los ejércitos de Colombia y Ecuador<sup>2</sup>, los Ministerios de Seguridad y Defensa de ambos países y los actores políticos que se beneficiaron durante casi una década de la política de *seguridad democrática* colombiana y de sus derivaciones y repercusiones en nuestro país, es decir, los empresarios y los intereses empresariales que están bogando para que se restablezcan, a cualquier precio, las relaciones bilaterales. Aún cuando, a raíz del ataque de Angostura, las relaciones se hayan tornado precarias y tensas, lo cierto es que en el Ministerio de la Defensa y en el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, ha calado muy hondo el discurso de la *seguridad democrática* propiciado por el presidente Uribe, y que ha sido llevado a la práctica por el electo presidente Santos durante su gestión presidencial.

2 Las razones, vuelvo a repetir, son el triunfo de la política de *seguridad democrática* en Colombia y su impacto regional, el fracaso del Gobierno ecuatoriano para generar una agenda de desarrollo regional en zonas de frontera y, finalmente, algunos factores subsidiarios.

En otras palabras, más allá de la retórica inicial, al momento, existe una lectura compartida en la práctica sobre el tema de la seguridad entre Colombia y Ecuador. En uno y otro país se analizan y definen los escenarios políticos y la problemática de la región de manera semejante; en ambos países se han identificado a los factores y actores de riesgo como determinantes en el ámbito de la inseguridad. Al respecto, les invito a conocer y analizar el *Plan de Seguridad* que ha sido generado y debatido recientemente por el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa (Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2011). Este se estructura en el marco de las premisas anotadas y, por tanto, crea las condiciones para un acercamiento y entendimiento mutuo entre actores estatales y políticos específicos de ambos países.

Como colofón, un dato importante. En vista de que, en la concepción tradicional, el tema de la seguridad requiere de actores especializados que hagan efectiva la contención o destitución de los peligros identificados, en este caso las Fuerzas Armadas y la policía, se entiende que este es un tema en el que los actores políticos tienen poco que decir. Más aún, en este tema, la acción del Ministerio de Relaciones Exteriores debe enmarcarse en las posturas trazadas por el Ministerio de la Defensa, a pesar de la serie de tensiones que al interior del Gobierno esta posición genera.

En otras palabras, ya no es un tema de debate político generalizado, como sucedió con el Plan Colombia o con la base de Manta. Se trata, por el contrario, de un tema de expertos que debe ser excluido del debate público por las razones que la política de seguridad estatuye y a las cuales apela. Este tema ha sido confiscado a la sociedad y a los actores políticos: se discute en un ámbito restringido que es adecuado a los intereses regionales hegemónicos y en la trastienda del escenario político, tal como en su momento se discutió la deuda externa.

Al margen de esta constatación, se pueden hacer un par de observaciones generales. Ante todo, hay que tomar en cuenta que, así como hay espacios de seguridad, hay espacios privilegiados de inseguridad. El discurso crea y genera estos espacios. La frontera, en tanto borde exterior e interior del Estado, representa este espacio de inseguridad. Voy a detenerme en este aspecto por las implicaciones que tiene para la población de frontera, si bien en este punto retorno a estudios realizados en investigaciones anteriores.

La población y la sociedad de frontera no son importantes en el discurso de la seguridad. En el mejor de los casos, esta última es un atributo del discurso. En otras palabras, la población de frontera es concebida como un actor que se vincula o se puede, potencialmente, vincular al tráfico de armas, al narcotráfico o al terrorismo. Se trata de una población que es exponente de una problemática definida en el discurso dominante: está siempre en riesgo y, desde esta perspectiva, debe ser vista y analizada. Por lo demás, la frontera es un espacio vulnerable que debe ser controlado y en esta, más que en otra región, se deben introducir los recaudos necesarios para destituir las amenazas identificadas y para disuadir, alejar y reprimir a quienes las encarnan.

Si no es importante la población de frontera, sí lo es el territorio. Para el discurso de soberanía, lo fundamental es mantener el territorio libre de amenazas externas e internas. Se trata, pues, de establecer territorios soberanos, aún cuando para ello sea indispensable —como en el caso colombiano— vaciarlos. Conviene, en este sentido, *copar* el territorio con los exponentes y protagonistas por excelencia de la soberanía: las Fuerzas Armadas y la policía, antes de que potenciales enemigos se ‘hagan de ellos’ y atenten contra esta última. Desde esa perspectiva, incrementar los médicos, los maestros, los programas y planes de desarrollo es una cuestión secundaria. En un primer momento, estas estrategias políticas de carácter civil deben ser sustituidas por estrategias militares de carácter civilizatorio que apuntan —como ya he señalado en otro lugar— a enfrentar a bárbaros modernos que se han apropiado de esos espacios en los que imperan la fuerza y la violencia.

Dentro de este marco de reflexión, esto quiere decir que se debe visibilizar y priorizar el territorio a costa de invisibilizar y precarizar a la población. En estricto sentido, por tanto, el verdadero sujeto de la soberanía no son quienes habitan en los bordes, que se mantienen —como se decía en el siglo XIX— *en un lamentable estado de incivilización y barbarie*, sino el territorio que es parte de la realidad jurídico-política del Estado.

Obviamente, por este camino, la población y las realidades de frontera son excedentes, no cuentan, son inútiles. La población, las sociedades fronterizas y las dinámicas de frontera, sobre las cuales han llamado la

atención los investigadores latinoamericanos son, en el mejor de los casos, subsidiarias para la política de seguridad y para las instituciones que la representan. No tienen estatuto independiente. Por esta razón, terminan siendo no solamente inexistentes, sino innecesarias.

Hay que insistir en este aspecto: para el discurso tradicional de la seguridad, las fronteras son realidades marginales que deben mantenerse en el margen. En pocas palabras, la marginalidad de las zonas de frontera ha sido construida por el discurso de soberanía que ha definido un estatuto permanente de exclusión de la población de frontera con respecto a la sociedad nacional y al Estado. En este contexto, conviene preguntarse cuando se habla de seguridad ciudadana, ¿qué se quiere decir con ello?, ¿se alude al ciudadano que la soberanía define y cuyo exponente es el militar que defiende o garantiza la seguridad del territorio, o es el ciudadano que, más allá de las restricciones de este discurso tradicional, busca convertirse en un actor, a través de una serie de estrategias específicas de integración política? Hay que decirlo: la ciudadanía no se entiende por sí misma, pues, en torno a ella se juegan diversas concepciones. La ciudadanía adquiere sentido dentro de un marco político determinado, en realidades concretas y en el ámbito de intereses y contradicciones sociales y espaciales concretas. En cualquier caso, tal parece que la lectura liberal sobre la ciudadanía, en *los estudios de frontera*, demuestra sus propias limitaciones; de ahí que convenga situarse por encima de estas limitaciones para desentrañar la realidad de la ciudadanía de frontera y, con ello, la denominada seguridad ciudadana.

Más allá de este tema que, con seguridad, ha sido discutido ampliamente, conviene decir que un análisis sistemático de la prensa nacional que ha realizado el IAEN, a través de un boletín semanal denominado *Deslindes*, refleja pero, al mismo tiempo, redefine aspectos de este discurso de soberanía.

Dicho sea de paso, desde comienzos de la década anterior, los análisis político y académico que circulan con mayor frecuencia en el país se basan en un discurso tradicional de seguridad. La prensa ha recogido este discurso y lo ha posicionado en los temas que definen la agenda mediática. Uno de los resultados más evidentes es el reforzamiento de la marginación de la población y de las realidades de frontera. Convendría, pues, analizar

sistemáticamente dicha agenda para dar contenido a estos supuestos. Sin embargo, este es un asunto que sobrepasa los límites de esta breve intervención, aún cuando quisiera referirme a ellos.

### Bibliografía

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2008). *Constitución política del Ecuador*.
- Foucault, Michel (1970). *La arqueología del saber*. México DF: Siglo XXI editores.
- McAdam, Doug, Sydney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer editorial.
- Ministerio de Coordinación de Seguridad (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito.
- Plan Ecuador (2009). Enlace: <http://www.planecuador.gob.ec/pages/index.php>
- Tilly, Charles (2007). *Violencia colectiva*. Barcelona: Hacer editorial.
- Tilly, Charles (2008). *Contienda política y democracia en Europa, 1650-2000*. Barcelona: Hacer Editorial.

# Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad en la frontera norte

María Daniela Pacheco P. \*

## Introducción

El presente artículo tiene por objeto presentar algunos de los resultados encontrados en el análisis de normativa comparada en materia de seguridad en la frontera norte ecuatoriana, realizado durante los meses de mayo a septiembre de 2010, dentro del marco del Proyecto Gobernanza de la Seguridad, que lleva a cabo el Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador.

El estudio comparado de legislación internacional, regional, comunitaria y nacional, en temas de seguridad y conexo entre Ecuador y Colombia, pretendió identificar cómo ambos Estados han decidido establecer diferentes y similares estructuras internas para responder ante problemáticas comunes, desde su rol como actores de la comunidad internacional, así como actores independientes en el marco de su soberanía y los juegos internos de poder existentes alrededor de esta temática. Así, el análisis de legislación comparada evidencia cómo cada Estado, a través de sus diferentes leyes, ha decidido fijar las competencias y crear los órganos para ejecutar mandatos específicos en torno a la seguridad interna o externa.

---

\* Abogada por la Universidad San Francisco de Quito y Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO-Sede Ecuador. Entre sus áreas de investigación se encuentran los temas de migración, derechos humanos, género y justicia, entre otros.

En este artículo se presentarán las principales competencias, órganos comunes y diferenciados, la normativa común y las lagunas legales entre ambos países, desde el análisis de la normativa internacional (ONU), regional (OEA) y comunitaria (CAN), la normativa constitucional, las leyes orgánicas de seguridad nacional y pública del Estado y la normativa penal vigente en cada Estado.

La metodología utilizada para la investigación fue la revisión y análisis de fuentes secundarias (normas) a nivel internacional, regional, comunitario, de carácter constitucional, legal y regulación secundaria, vigentes para Colombia y Ecuador en materia de seguridad y temas relacionados.

### Normativa Internacional

En el marco de la Organización de Naciones Unidas, Colombia y Ecuador han firmado y ratificado varios instrumentos relacionados con temas de desarme nuclear<sup>1</sup>, seguridad, derechos humanos, drogas y sustancias psicotrópicas. La normativa de estos instrumentos es de carácter general y macro, es decir, contiene disposiciones comunes para ambos, que han sido desarrolladas en su normativa interna.

Sobre drogas, narcóticos y sustancias estupefacientes<sup>2</sup>, el objetivo de la ONU ha sido que los gobiernos fiscalicen la producción y distribución de estas sustancias y que luchen contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas; así también, que realicen oportunamente la rendición de cuentas a través de informes a los organismos internacionales sobre las medidas internas adoptadas para alcanzar estos fines.

1 Convenios sobre armas nucleares: Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP), 1970. Convención sobre las armas químicas, entró en vigencia en 1997. Convención sobre las armas biológicas, 1975. Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, aprobado en 1996. Convención sobre la prohibición de minas, entró en vigor en 1999. Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 2007.

2 Convenios sobre drogas, narcóticos y sustancias estupefacientes: Convención Única sobre Estupefacientes, 1961. Protocolo de la Convención, 1972. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, 1971. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988.

Sobre el terrorismo internacional (ver Anexo 1), en el marco de Naciones Unidas se han elaborado dieciséis instrumentos internacionales (trece instrumentos y tres enmiendas). Asimismo, en el 2006, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Estrategia Mundial de Naciones Unidas contra el Terrorismo, con su plan de acción anexo, encaminado a hacer frente a las condiciones conducentes a la difusión del terrorismo; prevenir y combatir el terrorismo; adoptar medidas para desarrollar la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo; fortalecer la función de las Naciones Unidas de combatir el terrorismo, y velar por el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. La estrategia se basa en el consenso excepcional de condenar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, al que llegaron los líderes mundiales en su Cumbre de septiembre de 2005.

En materia de derechos humanos (ver Anexo 2) y derecho internacional humanitario, Colombia y Ecuador han ratificado varias convenciones y declaraciones internacionales. Las normas de garantía y protección de los derechos humanos contenidos en dichos instrumentos han sido plasmadas en las Constituciones de ambos Estados y posteriormente reguladas por la normativa legal y secundaria. Las garantías establecidas por los tratados, convenciones, protocolos de DDHH, dan estándares básicos de protección de los derechos para los ciudadanos y ciudadanas que deben ser cumplidos, garantizados y respetados por los Estados miembros de la organización. Estos estándares pueden tener incluso un mayor alcance de protección a los derechos si así lo deciden los Estados, pero bajo ningún criterio pueden ser inferiores a los parámetros y obligaciones que establecen los instrumentos internacionales.

### Normativa regional

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos, OEA, Colombia y Ecuador han suscrito instrumentos regionales en materia de seguridad<sup>3</sup>,

3 Convenciones sobre seguridad y armas: Convención Interamericana contra la fabricación y el Tráfico Ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Convención Interamericana contra el Terrorismo. Convención para prevenir y sancionar los actos de

terrorismo, armas, transporte, delitos transnacionales, así como instrumentos de protección de los derechos humanos.

En materia de derechos humanos, los principales instrumentos regionales de protección son: la Declaración Americana de Derechos del Hombre (DADH), la Convención Americana (CADH) y la Carta de la OEA, que se erigen como instrumentos marco, que conforman la base del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, al establecer su estructura básica, órganos (Corte Interamericana de DDHH y la Comisión Interamericana de DDHH), propósitos, alcance de protección y normas de expansión (ver Anexo 3).

Las convenciones e instrumentos temáticos de DDHH dentro del régimen interamericano establecen, en el plano regional, los procedimientos particulares y garantizan los estándares internacionales de protección y promoción de los derechos que los Estados deben respetar. Ecuador y Colombia han incorporado estos derechos y garantías, principalmente, a través de sus Constituciones, códigos de garantías penales y normas procesales.

### Normativa comunitaria

En el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador y Colombia han firmado varias decisiones de carácter general, vinculante y de aplicación directa, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Las decisiones comunitarias analizadas en el estudio comparado regulan, dentro de la CAN, materias como transporte, aduanas, comercio exterior, migración, aranceles, propiedad intelectual, y afectan particularmente el uso de las fronteras (ver Anexo 4).

---

terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

### Análisis comparado de normativa constitucional

Para el estudio comparado se tomó en consideración, en el caso ecuatoriano, dos textos constitucionales, el de 1998 y el vigente (2008). En relación a Colombia, se analizó la Constitución de 1991 con las enmiendas que han sido realizadas hasta la fecha.

En relación a las *atribuciones del presidente de la República* en materia de seguridad interna y externa, estas son similares en ambos Estados: mantener el orden interno y la seguridad pública, ser máximas autoridades dentro de las FFAA y policía, hacer respetar la soberanía e integridad del Estado. Por su parte, la Constitución colombiana, faculta al presidente, en receso del Senado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, situación que la Constitución ecuatoriana no permite al mandatario.

Sobre la *Declaratoria de estado de emergencia, estado de excepción o conmoción interna*, en el Ecuador esta medida se rige por los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, mismos que fueron incorporados en el 2008. Colombia se rige por principios como los antes citados.

En ambos países la declaratoria la dicta el presidente; sin embargo en el caso colombiano, el mandatario no puede atribuirse la potestad, como en el caso ecuatoriano, de dictar esta medida de excepción, ya que requiere de la autorización del poder legislativo del Estado. En el caso colombiano se fija un plazo máximo de noventa días; en el ecuatoriano no se establece el límite de días en la Constitución, dicho plazo está establecido en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (sesenta días, renovables por treinta más).

Sobre la *fuerza pública*, en ambos casos, estará conformada por las FFAA y la Policía Nacional. La Policía Nacional, tanto en Colombia como en Ecuador, tiene igual naturaleza, es de carácter civil cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, para asegurar que los habitantes convivan en paz. En ambos países, la fuerza pública no es deliberante. En el caso colombiano, los miembros de la fuerza pública no pueden ejercer las funciones del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, lo que no ocurre en el Ecuador con el voto facultativo (*Constitución del Ecuador*, 2008: Art. 62, num.2).

En el caso ecuatoriano, en relación a la fuerza pública, la Constitución del 2008 da un giro a la naturaleza de las FFAA y de la Policía Nacional y manda que sean instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, que deberán tener formación en DDHH, que incorporarán alternativas al uso de la fuerza, y sanciona el precepto de la *obediencia debida*, es decir, no exime de responsabilidad a los miembros de fuerza pública de la responsabilidad de sus actos por las órdenes que les impartan.

En relación al tema de *descentralización de la seguridad* en ambos casos, tanto en Colombia como en Ecuador, son facultades privativas de la autoridad central en los Estados que, si bien pueden ejecutarse por órganos seccionales, deben ser vigilados y supervisados por el gobierno central.

Sobre la *instalación de bases militares*, la Constitución colombiana no establece normativa alguna, mientras que en el caso ecuatoriano hay norma expresa para la prohibición del establecimiento de bases militares extranjeras, o de instalaciones extranjeras con propósitos militares, así como, para la cesión de bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

Sobre la *seguridad humana*, Colombia no ha incorporado en su texto constitucional ninguna disposición al respecto. En el Ecuador, desde el 2008, se incorporó este término que se refiere a la seguridad personal, integridad de la persona, que deberá ser garantizada por el Estado a través de acciones y políticas integrales que aseguren la convivencia pacífica, la cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos (Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013). Este concepto de seguridad humana varía un poco del concepto de desarrollo humano propuesto por el PNUD.

En el tema de *fabricación de armas y explosivos* ambas constituciones prohíben la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. Dicha normativa constitucional se desprende de las obligaciones internacionales contraídas por Colombia y Ecuador en la Convención de Basilea, que regula los derechos tóxicos; la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción

(Convención sobre Armas Biológicas) de 1972; el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, TNP (1968), entre otros relacionados.

Para la *protección y garantía de los derechos humanos* tanto Ecuador como Colombia, en sus textos constitucionales, reconocen la primacía de los derechos fundamentales, la igualdad y principio de no discriminación, su aplicación inmediata y la garantía de los derechos reconocidos por la Constitución, como los contenidos en Convenciones, Tratados, Pactos y otros instrumentos internacionales de DDHH.

Sobre la *primacía y jerarquía suprema de la Constitución*, tanto la normativa ecuatoriana como colombiana reconocen dichos principios, siendo la Constitución la norma que prevalece sobre el ordenamiento jurídico.

En relación a los *tratados internacionales*, ambas legislaciones reconocen que estos instrumentos se subordinan a la Constitución, pero en materia de protección y garantía de los DDHH, prevalecen en el ordenamiento interno, en el caso ecuatoriano incluso se establece la aplicación inmediata, directa y de cláusula abierta.

En el ámbito de *las responsabilidades y deberes de los ciudadanos y ciudadanas en relación a la seguridad*, tanto en el texto constitucional colombiano como en el ecuatoriano, se obliga a sus nacionales a defender la integridad territorial, respetar la ley y las autoridades, y propender al mantenimiento de la paz.

El tema de la *movilidad humana* fue incorporado en la Constitución ecuatoriana del 2008 y garantiza el derecho a migrar, a no ser considerados ilegales por su condición migratoria. Se establece la obligación del Estado de desarrollar acciones para la protección y el ejercicio de los derechos de los ecuatorianos en el exterior, a través de asistencia a los migrantes y sus familias, asesoría, protección integral, promover los vínculos y reunificación familiar, protección a las familias transnacionales, protección de los derechos de las personas privadas de libertad en el exterior. También se establece la creación de una política migratoria ecuatoriana.

En el caso de Colombia, la Constitución no reconoce el derecho a migrar al exterior y las obligaciones del Estado frente a los derechos de sus connacionales en dicha situación, sino que garantiza el derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar, permanecer y residenciarse en Colombia.

En relación a los *extranjeros y extranjeras*, tanto la Constitución colombiana como la ecuatoriana reconocen que tendrán los mismos derechos y deberes que los nacionales. Sin embargo, en el caso colombiano los derechos políticos son reservados para los nacionales, sin perjuicio de que la ley conceda el derecho al voto en las elecciones y consultas populares, de carácter municipal o distrital, a los extranjeros residentes. En Ecuador el texto constitucional reconoce el derecho al voto de las personas extranjeras siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

### Análisis comparado sobre la ley de Seguridad Nacional y la ley de Seguridad Pública y del Estado

El *objeto* de ambas leyes<sup>4</sup> es bastante similar, pues consiste en regular los sistemas de seguridad y defensa nacional del Estado; sin embargo, la ley ecuatoriana tiene un ámbito de aplicación más amplio, ya que no solo abarca los elementos que pueden afectar la seguridad nacional o el orden público, sino también la seguridad humana; en tal virtud, la ley norma asuntos que puedan afectar el medio ambiente o la calidad de vida de las y los ecuatorianos.

La ley colombiana no establece expresamente los *principios* que rigen la organización y el funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, pero se infiere de su normativa que debe aplicarse la coordinación, subsidiariedad y concurrencia entre autoridades y órganos.

En el caso ecuatoriano sí existen principios específicos y son: Integridad, Complementariedad, Prioridad y Oportunidad, Proporcionalidad, Prevalencia, Responsabilidad (*Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Art. 4)

Ambas leyes de seguridad establecen los *Sistemas Nacionales de Seguridad y Defensa*. Su estructura es bastante similar ya que está conformada por miembros de varios sectores estratégicos como Defensa, Relaciones

<sup>4</sup> Colombia: *Ley 684* de 2001, del 13 de agosto, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones. Ecuador: *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, del 28 de septiembre de 2009, publicada en el Registro Oficial. Suplemento # 35.

exteriores, Justicia, Seguridad interior, Función Legislativa. Estos sistemas son dirigidos por un órgano colegiado denominado Consejo Superior de Seguridad y Defensa (Colombia), y Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Ecuador); ambos Consejos tienen similar representación en las áreas de defensa, relaciones exteriores, seguridad nacional, seguridad pública (del interior), fuerzas militares o Fuerzas Armadas, Policía Nacional, legislativa. En el caso ecuatoriano, se incorpora también al vicepresidente de la República y en el colombiano al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En términos generales, las funciones de los Consejos son similares: evaluación y asesoramiento en materia de defensa.

Sobre la *organización o estructura orgánica* de la seguridad, en el caso colombiano, tanto las fuerzas militares como las fuerzas policiales y sus máximas autoridades, están bajo la autoridad del presidente de la República y el ministro de Defensa. En el Ecuador, las fuerzas policiales tienen autonomía en su ámbito de la seguridad, la seguridad del orden público, y no están bajo la supervisión del Ministerio de Defensa sino del Ministerio del Interior, antes Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

La Policía Nacional ecuatoriana desarrolla sus tareas de forma descentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La ley colombiana crea los Consejos regionales, departamentales, distritales, metropolitanos y municipales de Seguridad y Defensa nacional, entidades que tienen como funciones: asesorar a las autoridades, evaluar y recomendar planes específicos en materia de seguridad. Estos órganos no existen en la estructura del sector Defensa del Ecuador.

La ley colombiana contiene, dentro del ámbito de la *Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional*, los conceptos de planeamiento estratégico y sus niveles nacional, general, operativo, táctico. Estos niveles de estrategia y planteamiento no existen en la ley ecuatoriana.

Sobre la *seguridad ciudadana y la participación ciudadana*, la ley colombiana garantiza la acción integrada de las autoridades y la comunidad para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana. Le corresponde a los ministerios, departamentos administrativos y

demás organismos gubernamentales, desarrollar los elementos del Plan de Seguridad Ciudadana.

En el Ecuador, la *sociedad civil* no solo es un sujeto de protección de la seguridad y defensa, sino que es *un actor clave y participativo*, dentro de la seguridad ciudadana. En tal virtud, el Ministerio Coordinador de la Seguridad debe “coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la sociedad civil para lograr una articulación integral de la defensa nacional, el orden público y la seguridad ciudadana” (*Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Art. 10, literal l).

A diferencia del caso colombiano, donde la participación está considerada solo en el ámbito de la movilización cuando el presidente lo solicite, en el Ecuador la ciudadanía puede ejercer su derecho de participación en el Sistema de Seguridad Pública, de modo individual u organizado, en los procesos de definición de las políticas públicas y acciones de planificación, evaluación y control, exceptuando la participación en la aplicación del uso de la fuerza.

Sobre el *control de los órganos de la seguridad*, en el caso ecuatoriano la ley manda que la Secretaría Nacional de Inteligencia y las máximas autoridades de los órganos ejecutores, rendirán cuentas de su gestión cada tres meses ante el Ejecutivo, Asamblea Nacional y la Contraloría General del Estado. Cada órgano del Sistema Nacional de Inteligencia establecerá un mecanismo de control interno (*Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Art. 25). Los gastos especiales que realice la Secretaría Nacional de Inteligencia deberán rendir cuentas ante el contralor general. No existe una disposición similar en la ley colombiana.

En relación a las *zonas de seguridad*, la ley colombiana no dictamina norma alguna; por el contrario, la ley ecuatoriana las define como “el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad” (*Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Art. 38). Son zonas de seguridad *las de frontera y las áreas reservadas de seguridad* que establezca el presidente o presidenta de la República, por recomendación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, previo informe elaborado por el Ministerio de Coordinación de Seguridad.

Tanto la *Ley de Seguridad Nacional* (Colombia), como la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* (Ecuador), son las normas fundamentales en materia de seguridad, ya que establecen el Sistema Nacional de Seguridad, los principios que lo rigen, las autoridades y sus competencias, los principales órganos, así como las disposiciones específicas en la materia.

En términos generales son leyes bastante similares en torno a los aspectos que regulan su estructura orgánica, pero se diferencian en cuestiones puntuales como el rol de la ciudadanía, el establecimiento de zonas de seguridad, el control de estos órganos, entre otros.

### Análisis comparado de normativa penal

El análisis de la normativa penal en el estudio comparado tuvo como objetivo identificar qué tipos de delitos existen, enmarcados dentro de la seguridad nacional o pública contra los bienes del Estado y la integridad de las personas, y cómo cada Estado estructura sus sistemas penales para responder ante la lógica de la violencia y los actos que se realizan al margen de la ley.

En el caso colombiano, las acciones delictivas penadas por el Código penal convergen dentro de las categorías de delitos y contravenciones. En el caso ecuatoriano, las acciones delictivas penadas por la ley están clasificadas a *grosso modo* en infracciones, las mismas que se dividen en delitos y contravenciones. Adicionalmente, se tipifica las contravenciones y las clasifica como de primera, segunda, tercera, cuarta clase y ambientales.

En las dos legislaciones penales, los delitos y contravenciones se rigen por los *principios de territorialidad y extraterritorialidad* de la ley. Ambas legislaciones reconocen el nivel de *intención del autor, cómplice o encubridor* de un delito y de causar el daño en términos de dolor y culpa. Tanto la legislación penal colombiana como la ecuatoriana *sancionan la tentativa del delito*, es decir, cuando la acción no se consuma o el acontecimiento no se verifica.

En relación a los *agravantes de los delitos*, ambas legislaciones reconocen como agravantes realizar el acto con alevosía, por precio o recompensa (que podría reflejarse por ejemplo, en el homicidio con pago, conocido en nuestro medio como sicariato), incendio, veneno, armas prohibidas,

fraude, con tortura, utilizando el autor la calidad de autoridad, ejecutar la conducta sobre bienes destinados a actividades de utilidad pública, ejecutar la infracción por motivos de discriminación, sexo, etnia, color, origen social, idioma religión, afiliación política, entre otras.

El Código penal colombiano sanciona a los autores del delito, coautores, partícipes (que es el ente determinador) y el cómplice. Por su parte, el Código penal ecuatoriano sanciona también a los autores de la infracción, los cómplices y los encubridores, cada uno con su especificidad en la pena según su grado de involucramiento en la comisión de los delitos. El tipo de penas varía entre los códigos penales colombiano y ecuatoriano.

En Colombia la ley penal establece las penas *principales* (la privativa de la libertad, de prisión, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos), *sustitutivas* (prisión domiciliaria, arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido), *accesorias* (multas), *privativas de otros derechos*.

En el Ecuador las penas peculiares del delito son: reclusión mayor; reclusión menor; prisión de ocho días a cinco años; interdicción de ciertos derechos políticos y civiles; sujeción a la vigilancia de la autoridad; privación del ejercicio de profesiones, artes u oficios; incapacidad perpetua para el desempeño de todo empleo o cargo público. Las penas peculiares de las contravenciones son: la prisión de uno a treinta días y multas. Las penas comunes a todas las infracciones: multas y comiso especial (*Código Penal Ecuatoriano*).

Para el análisis comparativo de los delitos, se los clasificó en aquellos que se realizan contra la vida e integridad física de las personas, los que afectan la seguridad interna y externa así como a la integridad del Estado y sus bienes, y otros delitos relacionados a la seguridad.

## Delitos contra la vida e integridad física de las personas

### *Homicidio y asesinato*

La legislación colombiana, al igual que la ecuatoriana, tipifica el delito de homicidio con agravantes o el asesinato respectivamente, incluyendo aquel

que se configura cuando existe la causal de una remuneración o pago. Este delito vendría a asimilarse a la figura que hoy en día se conoce cotidianamente como sicariato. En el caso colombiano, la pena va desde veinticinco hasta cuarenta años de prisión, el Ecuador por su parte, lo tipifica con una pena de dieciséis a veinticinco años con reclusión mayor.

### *Delito de trata de personas y delitos sexuales de trata de personas*

La tipificación del delito de trata de personas en Colombia se refiere solo a la explotación sexual por motivo de prostitución y no considera otro tipo de explotación, por tanto, no se adecúa a la tipificación que establece el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños”, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La pena es de prisión de cuatro a seis años pudiendo extenderse a catorce años si la víctima es menor de edad.

El Código penal ecuatoriano tipifica al delito de trata de personas reconociendo toda acción para promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta con fines de explotación ilícita, con o sin fines de lucro. Incluye otros tipos de explotación como trabajos o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento para fines delictuosos.

La sanción para este delito varía de reclusión menor ordinaria de seis a nueve años, reclusión menor extraordinaria o reclusión mayor extraordinaria de nueve a doce años, pudiendo alcanzar los doce o dieciséis años de reclusión mayor extraordinaria cuando la víctima sea menor de edad. La sanción dependerá de los diferentes agravantes del delito, de conformidad con los artículos enumerados del Código penal ecuatoriano, agregados por *Ley N.º 2*, publicada en Registro Oficial 45 de 23 de junio del 2005.

*Tráfico ilegal de migrantes*

Este delito no está tipificado en el Código penal colombiano. En el Código penal ecuatoriano se sanciona este delito con una pena de reclusión mayor de cuatro a ocho años. Por los delitos concurrentes a la infracción de tráfico ilegal de emigrantes se establecerá una acumulación de penas de hasta un máximo de veinticinco años de reclusión mayor especial. Cuando los actos de ejecución del delito de tráfico de emigrantes produjeran la muerte del emigrante, los culpables serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años.

*Delitos cometidos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario*

La legislación penal colombiana como la ecuatoriana reconocen la aplicación de las normas de protección del derecho internacional humanitario y tipifican los delitos reconocidos por convenciones internacionales en esta materia, como el homicidio de persona protegida, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes en persona protegida, castigos colectivos en persona protegida, mutilaciones y experimentos en persona protegida, lesión a la integridad física de persona protegida, atentado a la integridad sexual y reproductiva de persona protegida, privación de la libertad de persona protegida.

*Desaparición forzada*

La desaparición forzada no está tipificada en el Código penal ecuatoriano. El Art. 114.8 establece la imprescriptibilidad para las acciones y penas previstas para los delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura, o crímenes de agresión a un Estado. En el Código colombiano se tipifica este delito y se sanciona con veinte a treinta años de prisión.

*Tortura y desplazamiento forzado*

El delito de tortura está tipificado en ambas legislaciones. En Colombia se lo sanciona con prisión de ocho a quince años; en el Ecuador con prisión de uno a cinco años e interdicción de los derechos políticos por igual tiempo. El desplazamiento forzado solo está tipificado en Colombia, la pena para este delito es de seis a doce años de prisión.

*Secuestro o plagio*

En la legislación penal colombiana se tipifica el delito de secuestro mientras que en el Ecuador es conocido como plagio de personas. La pena en Colombia por la ejecución de este delito es de diez a veinte años de prisión pudiendo extenderse a veintiocho años si es de carácter extorsivo. En el Ecuador las penas varían desde seis meses a tres años de prisión, reclusión menor ordinaria de tres a seis años, reclusión menor extraordinaria de nueve a doce años, reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años, reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años, dependiendo de la gravedad de los actos relacionados.

**Delitos relacionados con la seguridad**

El Código colombiano, en su título XII, establece los delitos contra la seguridad pública, a diferencia del Código ecuatoriano que no hace una división única sobre este tipo de delitos, sino que los desagrega en delitos contra la seguridad del Estado, delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado, delitos contra la seguridad interior del Estado, delitos contra la seguridad pública, delitos que atenten contra la soberanía y la integridad territorial, entre otros.

Los *delitos contra la seguridad del Estado* se refieren a aquellos que atentan contra la seguridad externa, o contra la integridad nacional. En Colombia se sancionan con prisión de veinte a treinta años y en el Ecuador de doce a dieciséis años de reclusión mayor extraordinaria.

Entre los *delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado* se encuentran tipificados por los códigos colombiano y ecuatoriano: violar la tregua o armisticio celebrado con el enemigo; violación de un tratado celebrado con otro Estado; atentar contra la vida, inmunidad o libertad personal de un jefe de Estado extranjero; fomentar medios de separatismo; impedir el libre tránsito de vehículos, personas y mercaderías por las vías públicas del país; ultrajar símbolos patrios. Las penas varían según la legislación y va desde prisión a multas.

Dentro de los *delitos contra la seguridad interior* del Estado se tipifican aquellas conductas que se refieren a la afectación del orden interno, constitucional y legal dentro del Estado, que pueden afectar la obediencia al mandato de autoridad.

El *delito de terrorismo* está tipificado por ambas legislaciones: en Colombia se sanciona el terrorismo en el marco de un conflicto armado con una pena de prisión de quince a veinticinco años y en tiempo de paz con una pena de diez a quince años. En el caso ecuatoriano el Código penal no tipifica al terrorismo como lo hace Colombia, sino que tipifica los actos que podrían configurarse como terroristas, la agresión terrorista y la amenaza terrorista. Las penas varían desde reclusión mayor ordinaria de cuatro a ocho años a reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años dependiendo de la gravedad de las circunstancias.

El *delito de rebelión* en Colombia se refiere a los actos que se realicen con armas, con la intención de derrocar el Gobierno y su sanción es de seis a nueve años. En el Ecuador este delito se refiere a la resistencia con violencia o amenazas a empleados públicos, los depositarios o agentes de la fuerza pública, a los comisionados para la percepción de los impuestos y contribuciones, a los ejecutores de los decretos y fallos judiciales, a los guardas de las aduanas y oficinas de recaudación y a los agentes de policía cuando obran en ejecución de las leyes o de las órdenes o reglamentos de la autoridad pública. La sanción para este delito va desde la prisión de ocho días hasta seis años de reclusión menor y reclusión mayor de ocho años, según la gravedad del caso.

En los *delitos contra la seguridad pública*, se refiere a la asociación ilícita con el fin de atentar contra las personas o los bienes (Ecuador)

o el concierto para delinquir (Colombia). El Código penal ecuatoriano lo sanciona con penas que varían desde prisión de dos meses hasta la reclusión menor de seis años, por su parte el Código colombiano, lo sanciona con seis a doce años de prisión y de uno a tres años de prisión cuando se trata de la *asociación para la comisión de un delito contra la administración pública*.

En los *delitos contra la seguridad, la soberanía y la integridad territorial (traición a la patria)* ambas legislaciones tipifican: La traición a la patria, tentativa, conspiración y proposición de traición a la patria, prolongación de hostilidades y espionaje.

### Otros delitos relacionados con la seguridad que tipifican ambas legislaciones

#### *Hurto y robo*

En Colombia, el hurto es sancionado con prisión de dos a seis años; si es calificado, es decir cuando existen agravantes específicas, la pena puede aumentar de tres a diez años de prisión. En el Ecuador el hurto está sancionado con prisión de un mes hasta cinco años, mientras que el robo con prisión de uno a cinco años y con reclusión menor de tres a seis años en los casos en que se perpetre con violencia contra las personas.

#### *Lavado de activos*

En Colombia, el Código penal tipifica este delito y lo sanciona con una pena de seis a quince años de prisión. La pena puede aumentar de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea desarrollada por quien pertenezca a una persona jurídica, una sociedad o una organización dedicada al lavado de activos, y de la mitad a las tres cuartas partes cuando sean desarrolladas por los jefes, administradores o encargados de las referidas personas jurídicas, sociedades u organizaciones.

En el Ecuador este delito está sancionado por la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, no por el Código penal. La pena para este delito es de cuatro a ocho años de reclusión mayor ordinaria y si la comisión de esta infracción se hubiere realizado mediante la organización de una asociación destinada a preparar, facilitar, asegurar los resultados o garantizar la impunidad, la pena será de ocho a doce años de reclusión mayor ordinaria.

### *Tráfico de estupefacientes*

En el Ecuador, el tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos están sancionados por la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, mientras que en Colombia se encuentra en el Código penal. Las penas para estos delitos dependen de la gravedad del caso, pero corresponden a prisión en Colombia, y de reclusión mayor extraordinaria en Ecuador.

### **Conclusiones**

Este artículo recoge las principales diferencias y semejanzas en la normativa internacional, regional, comunitaria, constitucional, penal, y de las leyes orgánicas de seguridad, de Colombia y Ecuador, en materia de seguridad y temas conexos, con la finalidad de presentar cómo cada Estado, a través de su normativa interna, ha dispuesto las diferentes competencias de sus órganos ejecutores de política en estos temas comunes de ambos países.

Si bien Colombia y Ecuador en la actualidad viven un momento histórico, político, económico y social diferente, la seguridad interna y externa es y seguirá siendo un tema de interés primordial, de supervivencia, orden, juegos de poder, soberanía, representación y reconocimiento nacional e internacional de ambos Estados.

Este estudio de legislación comparada entre Ecuador y Colombia, permite conocer el marco normativo nacional que regula el comportamiento

de los actores en cada circunscripción territorial, incluyendo la zona de frontera norte. Si bien las fronteras, en sí mismas, tienen dinámicas sociales particulares en relación a otras zonas pobladas, en virtud del constante intercambio de bienes y valores, así como procesos de movilidad humana, las fronteras siguen siendo territorios nacionales regulados por una legislación interna común. Es así como este estudio comparado, presentado brevemente a través de este artículo, privilegia las competencias, estructuras y órganos creados en el ordenamiento nacional por sobre lo local.

En términos generales, y a manera de conclusión de la investigación realizada, se evidencia que la normativa y estructura estatal de Colombia y Ecuador, en materia de seguridad y temas conexos, es bastante similar y responde a una lógica securitista que tienen ambos países en el ámbito internacional. Es decir, cuentan con normas y mecanismos semejantes para responder ante amenazas a la seguridad interna y externa del Estado. En mi criterio, y como se desprende de este estudio comparado de legislación vigente, no es en el ámbito normativo donde se encuentran las diferencias profundas en materia de seguridad, sino en el ámbito procesal de la aplicación de leyes, cumplimiento de los mandatos y penas, así como en el diseño y ejecución de políticas nacionales e internacionales de seguridad.

### **Bibliografía**

- Comisión Legislativa y de Fiscalización (2009). *Ley de Seguridad Pública*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Convención sobre seguridad y armas (1977): *Convención Interamericana contra la fabricación y el Tráfico Ilícito de armas de fuego*.
- Organización de los Estados Americanos (1997). *Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego*.
- Código Penal de Colombia (2000).
- Código Penal de Ecuador (2000).

# Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada

Andrés Orlando Gómez López\*

El presente artículo es una exploración de las autodenominadas políticas públicas adoptadas en materia de seguridad por los gobiernos ecuatoriano y colombiano a partir del año 2000, siguiendo sus antecedentes, acciones y reacciones ante las mismas.

## Plan Colombia

Alcanzar la paz mediante la negociación política entre el Gobierno y las guerrillas estaba en el primer plano de la opinión pública, al comienzo del periodo presidencial de Pastrana, en el noventa y ocho, debido al incremento de la violencia, los reveses del ejército frente a las guerrillas y los costos que acarrea el conflicto (Leal, 2006).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) planteado por este gobierno incluía al Plan Colombia como programa de proyectos productivos participativos en el sector rural, de atención humanitaria, de fortalecimiento de organizaciones sociales locales y de inversión en infraestructura de comunicación, como un apoyo a las economías lícitas locales. Dicho PND contaba con el financiamiento derivado del Fondo de Inversión para la Paz (FIP), creado como un mecanismo para conjugar los dineros de coo-

---

\* Politólogo, Universidad Javeriana Bogotá-Colombia, MA Desarrollo Local y Territorio FLACSO-Sede Ecuador. Correo electrónico: paramoverde@gmail.com

peración internacional y recursos nacionales como apoyo a proyectos de sustitución de cultivos ilícitos, lo que en 2005 cambiaría a ser el Programa contra Cultivos Ilícitos del también Programa Presidencial para la Acción Social.

También hay que recordar que Pastrana ejercía la denominada *diplomacia por la paz* para fortalecer el Plan Colombia, al mismo tiempo que su administración adelantaba ‘conversaciones de paz’ con las FARC. Una consecuencia de estas acciones fue el apoyo de EEUU al Plan Colombia, que dio énfasis en el componente militar del mismo y secundó el propósito del Gobierno colombiano al robustecer sus Fuerzas Armadas, en un contexto en el que se consolidaba la noción de los actores gubernamentales de que los grupos guerrilleros se nutrían del narcotráfico (Leal, 2006; PND, 1998-2002).

La otra consecuencia fue el rompimiento de las negociaciones entre las partes por señalamientos mutuos, relacionados con la ayuda estadounidense. Además, se produjo un incumplimiento de acuerdos entre las partes en el marco de una negociación en medio de la confrontación armada.

El Plan Colombia quedó en la memoria institucional como una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo era combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, lo que contribuiría a la reactivación económica del país y a la reducción de la oferta de drogas ilícitas (DNP-DJS 2006). Consecuentemente, con su concepción, las acciones del Plan se concentraron en la lucha antidroga y el crimen organizado, en el fortalecimiento institucional, en la reactivación económica y social, y en la atención a familias desplazadas por los actores armados no estatales.

El famoso componente militar incluye área erradicada, incautaciones, laboratorios destruidos y gasto en defensa y seguridad. El segundo se refiere a la inversión en gobiernos locales, casas de justicia, apoyo a la rama judicial, al sistema acusatorio y a la investigación criminal. El tercero tiene en cuenta la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas –ATPA– y la gestión de programas presidenciales de *carácter social* como Familias en acción, Familias guardabosques y Atención a familias desplazadas.

Este Plan, entonces, es un esquema en el que la lucha antidrogas tiene su compensación con la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (lo que

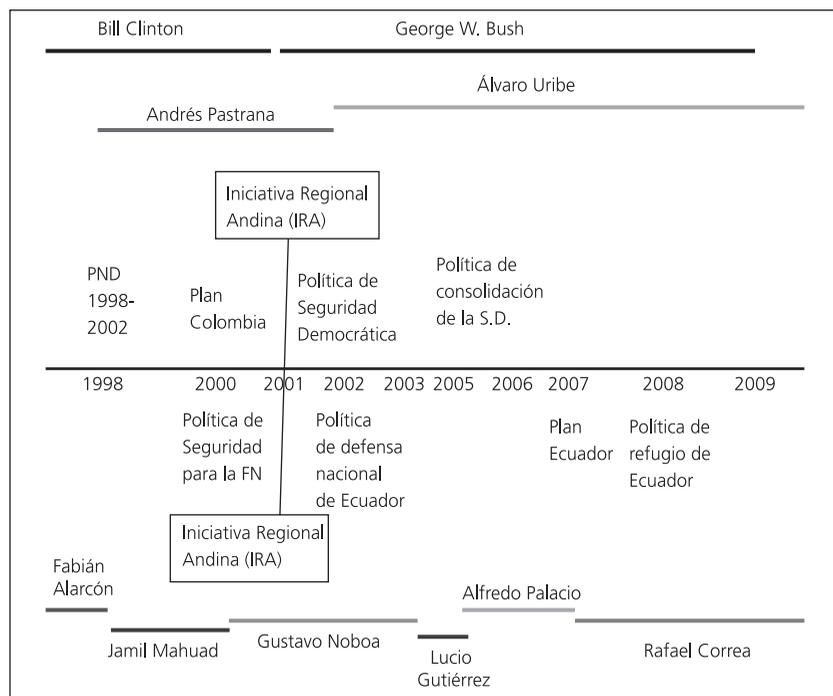
en teoría contribuiría a la reactivación económica y social) y en el apoyo a la gestión de la red de apoyo social (Familias en acción, Empleo en acción y Jóvenes en acción, Familias guardabosques y Atención a familias desplazadas).

Para referirse a las bondades del Plan, el discurso gubernamental se detiene en el primer componente y resalta el cambio en la tendencia de la cantidad de hectáreas sembradas con cultivos de coca. Así, las zonas sembradas eran de 101 800 ha en 1998 y de 163 289 ha en el 2000. De este modo, el Plan Colombia ha disminuido esa cifra a 85 750 en 2005 y a 81 000 aproximadamente en 2008.

El otro elemento –en el que tanto actores gubernamentales como no gubernamentales se detienen al describir las acciones del Plan Colombia– es la ayuda estadounidense al mismo. Al respecto, es importante acotar que existe una controversia en los montos totales del Plan Colombia. Rojas habla de cinco mil millones de dólares entre 1999 y 2006 (Rojas, 2006), mientras que el Departamento de Planeación Nacional de Colombia presenta una ejecución de diez mil setecientos treinta y dos millones de dólares entre 1999 y 2005, de los cuales un 57,5% es para la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado –el componente militar–, un 26,6% para el fortalecimiento institucional, y un 16% para programas sociales (DNP-DJS, 2006). Esta controversia refleja que no ha sido clara y abierta la discusión de los tiempos y de los montos del Plan Colombia.

En cuanto a sus efectos, diferentes ONG situadas tanto en Colombia como en Ecuador, así como los sucesivos gobiernos ecuatorianos, han sostenido que uno de los efectos del Plan Colombia ha sido el desplazamiento de personas tanto al interior de Colombia como hacia Ecuador. Esta es la fuente principal de lo que consideran *el problema de refugio* que ha llevado al Gobierno ecuatoriano a formular y ejecutar una política que fortalezca su institucionalidad ante este fenómeno concebido como un problema para este país.

**Gráfico 1**  
**Coincidencia en términos nacionales entre desplazamiento por años (1997-2009) y número de hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas por medio de fumigación**



Fuente: CODHES, reporte de 27 de junio de 2010 y OCHA Colombia, “Colombia Humanitarian situation, sinopsis July–December 2009”.

### Política de Seguridad Democrática

Con el fracaso de las conversaciones de paz, el tema de la seguridad –y más aún, el asunto de resolver el conflicto armado minimizando militarmente a las guerrillas– se ubicó de manera progresiva en el ‘debate ciudadano’<sup>1</sup>, hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública durante el último año del gobierno Pastrana. Así mismo, temas

1 Agenda pública, opinión pública.

como el secuestro y la extorsión estaban ‘a la hora del día’ en los medios de comunicación.

Adicionalmente, el candidato disidente del partido liberal, Álvaro Uribe Vélez ascendía en las encuestas enarbolando un discurso de enfrentamiento frontal y total a las guerrillas, la ‘recuperación’ de territorios dominados por estas agrupaciones y proponiendo un proceso de negociación con los grupos paramilitares, con la intención de disminuir el efecto de la intensidad del conflicto.

En la política de seguridad de Uribe tiene gran preponderancia la política proveniente del gobierno Pastrana, a través del Plan Colombia, que terminó por ser la combinación de la política antinarcoóticos cimentada en la fumigación de cultivos y la modernización y fortalecimiento de las FFAA, con la ayuda de EEUU.

En Colombia es recurrente la referencia de que los efectos del Plan Colombia en la era del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) estaban enmarcados por la reorientación dada por su antecesor a la política exterior colombiana, caracterizada por habérsela ‘instrumentalizado’ en función de la estrategia del Gobierno frente al conflicto armado.

Otro antecedente es el enfoque que el presidente Uribe quiso darle al conflicto que vive Colombia interpretado no como un conflicto armado o una confrontación política, sino como una amenaza terrorista (Rojas, 2006). Vale decir que esta tesis la sostuvo tanto en el interior como en el exterior del país, lo que se interpretó como la extraterritorialidad de la concepción de seguridad del gobierno Uribe en los países vecinos.

Esta política se enfocó en la recuperación, mantenimiento y consolidación del control estatal, a través del ocupamiento de las diferentes regiones del país. En ese sentido, fortalecer las instituciones de seguridad y defensa, la cooperación ciudadana, el incentivo a la desmovilización y la ‘campaña’ en el exterior, para contrarrestar la que denominó como “diplomacia de las FARC”, eran prioridades para la administración mencionada. Es relevante subrayar la concepción de seguridad con la que se enfoca esta política ya que está dirigida desde un discurso de la cooperación ciudadana y el compromiso de la sociedad, que demandaba la solidaridad de la ciudadanía en defensa de los llamados “valores democráticos” (Ramírez, 2003: 174).

De allí, la coherencia que tienen las medidas implementadas con este enfoque, de las cuales se resalta el impuesto a la seguridad a personas naturales poseedoras de amplios capitales, el reclutamiento de los llamados soldados campesinos para reforzar las zonas de donde son oriundos, la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios de inteligencia, las recompensas por información y el estímulo a la desertión de combatientes ilegales.

En el marco de esta política entra el denominado Plan Patriota, entendido como un gran operativo ofensivo de las FFAA colombianas, apoyada logística, estratégica y operacionalmente por EEUU, para recuperar el territorio concebido como la retaguardia histórica de las FARC en las selvas del sur del país (Rojas, 2006).

Con la reelección del presidente Uribe, el gobierno evaluó la política de seguridad democrática y la reformuló buscando consolidar el control territorial, no solo con la instauración de la fuerza militar sino con diferentes agencias del Estado y de la política social (dependiendo de las diferentes zonas del país). Al mencionar los indicadores relevantes de esta política, tanto actores gubernamentales como no gubernamentales se ubican en la disminución de los homicidios, la disminución del secuestro y la desmovilización de miembros de grupos paramilitares.

Durante el gobierno del presidente Uribe fue recurrente la referencia a la disminución del número de homicidios y de su correspondiente tasa, defendiendo que, a partir del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares llevado a cabo en su primera administración, los homicidios descendieron (de veintiocho mil quinientos treinta y cuatro en 2002 a diecisiete mil cuatrocientos setenta y tres en 2004), relacionando esto con la disminución de la intensidad del conflicto en Colombia.

Tabla 1  
Número y tasa de homicidios en Colombia en el periodo 1999-2009

Año	Número de Homicidios	Tasa de Homicidio
1999	23 209	56
2000	25 654	61
2001	27 685	64
2002	28 534	64
2003	19 967	50
2004	17 473	42
2005	17 331	41
2006	16 274	38
2007	14 751	37
2008	14 038	34
2009	17 717	39

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Con respecto al secuestro, según el Gobierno, a partir de 2002 –comienzo del periodo de Uribe–, este delito fue disminuyendo tanto por la dificultad para retener a personas como por una menor oportunidad de los grupos irregulares para realizarlos. El Gobierno nacional sostiene que la Política de Seguridad Democrática, con su propósito de recuperar el control territorial a través del incremento del pie de la fuerza pública, logró cambiar la tendencia de tres mil quinientos setenta y dos secuestros en 2000 a quinientos veintiún en 2007, según la Vicepresidencia de la República.

No obstante los positivos resultados en estos temas subrayados por el propio Gobierno, en el último año del segundo periodo de Álvaro Uribe, algunos medios de comunicación hicieron visible una reacción hacia esta política, propuesta por algunas ONG de derechos humanos, con respecto a la operatividad de grupos neo-paramilitares, la persistencia del desplazamiento en el país y la dinámica de la estrategia de las agrupaciones guerrilleras ante la confrontación frontal desde las Fuerzas Armadas.

A este término (grupos neo-paramilitares), lo distinguieron del usado por el Gobierno nacional –bandas criminales (BACRIM)–, para referirse

a agrupaciones que ejercen control de territorios, de población y de mercancías, señalados de tener relaciones con integrantes de la fuerza pública, ejercer control sobre miembros de partidos y movimientos políticos, entrar en simbiosis con el narcotráfico e interferir en la institucionalidad local y regional.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales han reaccionado ante la persistencia del desplazamiento forzado: coinciden en señalar que, tras las negociaciones de desmovilización de las AUC, entre el 2003 y el 2005, el desplazamiento no cesa y se ha registrado en el 2008 cifras de desplazamiento forzado (trescientas ochenta mil ochocientos sesenta y tres personas) que se registraban en 2002 (cuatrocientas doce mil quinientas cincuenta y tres personas).

Por lo demás, se ha alertado sobre el incremento en la inseguridad urbana al registrar la actividad de grupos armados ilegales en cerca de seiscientos de los mil un municipios y se demanda una revisión de la política de seguridad en las capitales de departamentos y del país, ante la reconfiguración de los poderes de facto ligados a las antiguas AUC.

Por último, las informaciones de las organizaciones no gubernamentales muestran la configuración de corredores del conflicto en Colombia al término del mandato de Álvaro Uribe, los cuales fundamentalmente están situados en el Pacífico, el oriente y del noroccidente al nororiente.

### Política de seguridad para la frontera norte del 2000 y de defensa nacional

Analistas y actores gubernamentales coinciden en señalar como antecedentes de este tipo de políticas en Ecuador, desde la década del 2000, a la clausura del conflicto con el Perú, la escalada en índices de violencia y criminalidad en la década de los noventa en el país andino y el giro de la atención gubernamental hacia el Norte del mismo.

Es común encontrar que, después de la clausura del conflicto con el Perú, la frontera norte comenzó a ser vista como un lugar problemático y vulnerable a la seguridad de los ecuatorianos y percibida por los sucesivos

gobiernos como un espacio de tránsito de grupos irregulares provenientes del conflicto colombiano, de presencia de economías ilegales y de proliferación de mafias organizadas.

En el discurso, estas políticas conciben como amenazas relacionadas con el conflicto armado colombiano al narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, así como a sus efectos –impacto de las fumigaciones a cultivos ilícitos en Colombia en la zona fronteriza, migraciones y presencia de refugiados, procesamiento de droga e involucramiento de población en actividades ilegales–, asumidos como riesgos que enfrentaba el territorio ecuatoriano.

Los formuladores ubicaron la afectación al Ecuador en el narcotráfico, el desplazamiento de población, la extensión de la zona de cultivo y procesamiento de droga hacia áreas selváticas, la destrucción agrícola y medioambiental de las fumigaciones, el involucramiento de la población de regiones deprimidas en la zona nororiental ecuatoriana en actividades informales ligadas al negocio de la droga, la ampliación del negocio de insumos y tráfico de precursores y la reproducción de redes de narcolavado en el sistema financiero nacional (Ministerio de Defensa, 2006).

Estas políticas formuladas en el gobierno de Gustavo Novoa –sustituido del depuesto Jamil Mahuad– tuvieron como objetivos fundamentales mantener una posición de no intervención en el conflicto colombiano, evitando cualquier posibilidad de realizar operaciones combinadas o conjuntas con Colombia, crear la Unidad del Desarrollo del Norte (UDENOR) y mejorar la capacidad operativa de la fuerza pública. UDENOR, como programa incluido en esta política y componente de una concepción de *seguridad integral*, desde la perspectiva de los diseñadores de la misma, se creó en 2001 con el propósito de atender el desarrollo económico y social en la región de la frontera norte –en donde incluían a Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo–, y fortalecer la posibilidad de empleo en las poblaciones de frontera con el fin de desalentar a la población a que se vinculara con actividades ilegales. Esta entidad está relacionada con la ayuda generada al Ecuador y a los países vecinos de Colombia por parte de Estados Unidos a través de la Iniciativa Regional Andina, para responder a los efectos a estos países que se venían con la aplicación del Plan Colombia.

Como reacción a estas políticas, se ha podido identificar que, desde Quito, las ONG se han mostrado preocupadas por la securitización de la frontera, que no solo se refiere al aumento de efectivos militares a lo largo de la misma sino a la vinculación del incremento de los índices de criminalidad en el Ecuador con el conflicto colombiano y los efectos generados por el mismo descritos arriba.

### Plan Ecuador

Los antecedentes de esta política pública están asociados, por un lado, al “histórico descuido por parte del Estado [en la] región de frontera norte”<sup>2</sup> (Plan Ecuador, 2009:32) –que relacionan con una debilidad institucional–, y por otro lado a ser respuesta o reacción al Plan Colombia. Al mismo tiempo, actores gubernamentales y no gubernamentales concuerdan en que, como antecedente institucional de la Secretaría Técnica de Plan Ecuador (STPE), organismo administrador de esta política, se puede nombrar a UDENOR, la cual buscó incidir en proyectos de desarrollo como un componente de seguridad.

También es recurrente la mención por actores gubernamentales y no gubernamentales del artículo 249 de la Constitución ecuatoriana del 2008, el cual demanda “atención preferencial para afianzar una cultura de paz y desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales (soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad) en los cantones que se encuentren en una franja fronteriza de cuarenta kilómetros” (*Constitución Política del Ecuador*, 2008: Art. 249).

Ahora, bien, la acción de la STPE se agrupa en tres formas, consistentes en la coordinación de la acción del Estado en la frontera norte –formulando un plan de inversiones anual, estableciendo metas mínimas de inversión, solicitando a cada ministerio su ‘contribución’ para cumplir esas metas–, coordinación de la cooperación internacional y ejecución de proyectos de desarrollo directos.

2 <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf>

No obstante, la reacción más notoria a la ejecución de esta política se realizó desde el interior del Gobierno, por parte del presidente de la República y fue el *ultimátum* de seis meses a partir de enero de 2010, que anunció en el *informe semanal a la nación* que transmite los sábados a través de los medios de comunicación, para que demostrara ‘mejores resultados’ (Coronado, 2010).

Al mismo tiempo se encuentran respuestas a esta reacción que llaman la atención de que en la práctica la STPE está recibiendo tres mandatos que no corresponden a los recursos de gestión que tiene dentro de la estructura estatal.

Se le ha asignado un mandato de coordinador de la inversión pública, cuando está subordinada al Ministerio Coordinador de Seguridad; su misión implica prácticas de planificación, pero el organismo planificador del Estado es SENPLADES, y por último, la demanda de la población en cuanto ejecución de obras se convierte en otro mandato, cuando en la estructura estatal los llamados a esto son los ministerios –que también son rectores y reguladores.

Por tanto, al parecer, el reclamo a la gestión de esta entidad tiene que ver con su posición en la estructura del Estado que le determina el poder institucional para coordinar la inversión sectorial, marco en el cual estarían las razones por las cuales ha habido una movilidad importante en la dirección de dicha entidad.

### Política del Ecuador en materia de refugio

Esta política menciona como su antecedente institucional el capítulo de “Política Exterior” del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)<sup>3</sup>, correspondiente al primer gobierno del presidente Rafael Correa, en donde se formula la entrega de documentación a la población que amerita protección internacional, en referencia a las personas indocumentadas y excluidas del acceso a servicios públicos y al mercado laboral nacional.

3 [http://www.conectividad.org/archivo/regulacion/Plan\\_Nacional\\_Desarrollo\\_2007-2010.pdf](http://www.conectividad.org/archivo/regulacion/Plan_Nacional_Desarrollo_2007-2010.pdf)

Además de esto, a comienzos del 2008, ACNUR presentó un estudio denominado “Necesidades de protección internacional de población colombiana en la región de la frontera norte de Ecuador”, en donde llamaba la atención al Estado ecuatoriano sobre la necesidad de protección de refugiados de facto y de establecer el número de estas personas excluidas del efectivo acceso a derechos fundamentales.

En cuanto a la política, esta acoge el conocido *registro ampliado* como herramienta de uno de sus programas consistente en la garantía de derechos de las personas con necesidad de protección internacional.

La ejecución de esta herramienta de la política, más que la totalidad de ésta, despertó diversas reacciones, en tanto se asoció con un *registro indiscriminado*, con una oportunidad a la figura del *pasajero gratuito*, a la ejecución de la medida como tal y las limitantes que puede significar el ser portador de una identificación de refugio.

Para terminar, una conclusión general de la lectura de los discursos propuestos en las políticas públicas de este tipo es que, en términos nacionales, Colombia mantiene una práctica de seguridad pública en referencia a un enemigo interno que implica el territorio fronterizo sur-occidental, mientras que Ecuador mantiene vigente la práctica de seguridad nacional en referencia a un enemigo externo que compromete su frontera norte. En las dos políticas es común la referencia al desplazamiento forzado de personas, en las de Colombia como indicador de la acción gubernamental, mientras en las ecuatorianas como justificación de la acción del Estado.

## Bibliografía

- ACNUR (2008) *Necesidades de protección internacional de población colombiana en la región de la frontera norte de Ecuador*.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2008). *Constitución política del Ecuador*.
- DNP-DJS (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Visita el 17 de mayo de 2010 en <http://www.dnp.gov.co>
- CODHES, y OCHA Colombia (2010), *Colombia Humanitarian situation, sinopsis*. July-December 2009
- Leal, Francisco (2006). “Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación”. En *la encrucijada*, Francisco Leal Buitrago (Ed.): 513-544. Bogotá: Norma.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador (2006). *Política de la defensa nacional del Ecuador*. Edición actualizada. Quito: Imprenta Mariscal.
- Plan Nacional de Desarrollo (1998-2002). “Cambio para construir la paz”. Visita el 16 de mayo de 2010 en <http://www.secretariasenado.gov.co>
- Plan Ecuador (2009). Enlace: <http://www.planecuador.gob.ec/pages/index.php>
- Ramírez, Martha Lucía (2003). “Política de defensa y seguridad democrática”. En *El conflicto, callejón con salida*, PNUD (Coord.): 174-178. Bogotá: El malpensante.
- Rojas, Diana (2006). “Balance de la política internacional del gobierno Uribe”. *Análisis político* N° 57: 85-105.
- Vicepresidencia de la República de Colombia (2008). *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. Bogotá: Observatorio de DDHH y DIH.

# La Economía de la frontera norte del Ecuador\*

Pablo Samaniego Ponce\*\*

Las provincias de la frontera norte son diversas e incluso se encuentran en regiones geográficas distintas del país: costa, sierra y amazonía. Ello le confiere a cada una características que las diferencian, a pesar de que comparten la condición de tráfico obligado de personas y mercancías entre Ecuador y Colombia. Un rasgo común es que tienen altos niveles de pobreza. Según información a junio de 2010, publicada por el Sistema Nacional de Información, en Sucumbíos y Esmeraldas la incidencia de la pobreza de ingresos afectaba al 52 y 50% de la población, respectivamente, mientras que está presente para el 40% de la población del Carchi. A nivel nacional, el indicador asciende al 23%.

Con el propósito de conocer la economía de las provincias que conforman la frontera norte, a continuación se analiza la información que se encuentra disponible, la que se refiere a la generación de valor agregado de las distintas actividades, al mercado financiero con respecto a la formación de ahorro y concesión de créditos, a la estructura del mercado laboral, y al comercio exterior con el vecino del Norte.

---

\* El diagnóstico aquí presentado no compromete en absoluto ni se relaciona con las entidades en las que el autor desarrolla sus actividades económicas regulares.

\*\* Estudios de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales en la Universidad Católica de Quito. Magíster en Economía por FLACSO-Sede Ecuador. Ha publicado varios artículos en revistas y libros especializados en Economía. Ha sido reconocido con varios premios por sus artículos periodísticos y ha sido editor de revistas especializadas en Economía.

### Evolución y cambios en el valor agregado bruto entre 2003 y 2007

La información de las cuentas nacionales, lamentablemente, está disponible solamente hasta 2007. Para efectos de comparación se tomará como base a 2003 porque los dos años previos son los de recuperación de la crisis económica de finales del siglo pasado.

En Carchi y Esmeraldas, la actividad económica dominante es el comercio –al por mayor y menor–. En la primera explica el 35% del valor agregado provincial y en la segunda el 31%. En Carchi, esta actividad ganó dos puntos porcentuales desde el año 2003 a 2007, pero en Esmeraldas se redujo levemente. Asimismo, en ambas jurisdicciones, la agricultura es la segunda en importancia. En Carchi permaneció igual, en tanto que, en Esmeraldas ganó más de dos puntos porcentuales. En esa región se han asentado muchos agronegocios vinculados con el cultivo de la palma africana, lo cual se ha hecho en desmedro de la amplia zona forestal que cubría una parte significativa de su territorio. Pero la principal diferencia entre Carchi y Esmeraldas<sup>1</sup> está en que en la primera la actividad económica en tercer lugar es el transporte, almacenamiento y comunicaciones, en tanto que en la segunda son las industrias manufactureras. En ambos casos, esas ramas perdieron participación en el periodo de referencia.

La estructura productiva de estas dos provincias es algo distinta a la que se puede observar a nivel nacional. En efecto, la explotación de minas y canteras era en 2007 la rama con la más alta participación en el valor agregado bruto nacional con alrededor del 20% de aporte, seguida por la industria manufacturera y el comercio, que comparten la segunda posición con alrededor del 16%. Esto indica que Carchi y Esmeraldas, por estar asentadas en la frontera norte, tienen como actividad principal a aquella que permite que se produzca el comercio de bienes entre Ecuador y Colombia. El intercambio comercial también ha hecho que en Carchi el transporte, almacenamiento y comunicaciones, tengan una representación superior que en otras jurisdicciones.

1 En Esmeraldas no se incluyó la rama *refinación de petróleo* porque en la metodología empleada para la construcción de las cuentas provinciales todavía se consideraba al valor agregado de esa actividad negativo, por la presencia de subsidios.

Lo que hace diferente a Esmeraldas es que allí se asienta la planta de refinación de petróleo más grande del país y el puerto Balao, a través del cual se exporta el petróleo extraído en la amazonía. Estas actividades tienen características de enclave pues no son representativas en términos de generación de empleo, no forjan significativos encadenamientos de producción y los excedentes que producen esas operaciones forman parte de los ingresos del Gobierno central.

La situación de Sucumbíos es distinta por la presencia de importantes yacimientos de petróleo. En ese sentido, el valor agregado provincial está explicado, casi en su totalidad, por esa actividad. Este también es un enclave productivo en la medida en que el valor agregado producido forma parte de las rentas petroleras estatales o es parte de las ganancias de las empresas privadas. Asimismo, en términos de empleo, no se demandan trabajadores de la zona sino que se trasladan de otros lugares, porque en su mayor parte es mano de obra calificada. Sin embargo, ese continuo traslado de personal ha hecho que se desarrollen otras actividades. En efecto, si se evalúa el valor agregado provincial, excluyendo la rama minas y petróleo, se observa que en primer lugar está el comercio –al por mayor y menor–, seguido por actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.

La rama de intermediación financiera, similar a lo que se observa en Esmeraldas y Carchi, ocupa la primera posición en el crecimiento promedio anual. El suministro de electricidad y agua se expandió debido a la instalación de una central de generación térmica de energía eléctrica. Por la alta presencia de empresas petroleras, también se observó una significativa expansión de hoteles y restaurantes. En general, Sucumbíos muestra aumentos del valor agregado no petrolero altos, con la excepción de la industria manufacturera y la agricultura. Si se compara el crecimiento del valor agregado con la actividad petrolera y sin ella, se concluye que las ramas no vinculadas directamente con la explotación del crudo fueron las más dinámicas en el periodo.

De las provincias fronterizas, la única que no tiene ningún vínculo con la actividad petrolera es Carchi. En las otras, como se mostrará en el análisis del empleo, los recursos generados por la explotación, transformación y transporte de esa materia prima, no necesariamente generan riqueza para

las jurisdicciones donde se asienta la actividad. Al contrario, en Esmeraldas y Sucumbíos los niveles de pobreza son aún muy elevados. Esmeraldas fue la que más creció en el periodo, con una tasa promedio anual de 6,1%, seguida por Carchi con 5,2% y, finalmente, por Sucumbíos con 2,9% al incluir la economía petrolera de la provincia.

### Evolución del sistema financiero entre 2005 y 2009

Este análisis<sup>2</sup> comienza con el número de depositantes de bancos y cooperativas<sup>3</sup> en las zonas de frontera. Esta es una medida de cantidad y de acceso al sistema financiero. Además se presentarán datos sobre valores de los depósitos y los promedios por depositante, a fin de que la información sea comparable entre provincias.

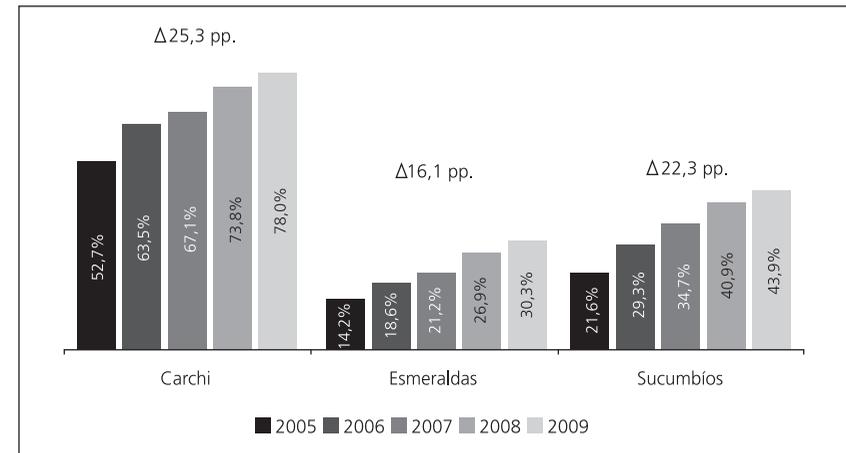
Las cifras indican tres aspectos. El primero es que, en términos absolutos, Carchi es la provincia con mayor número de depositantes, seguida muy de cerca por Esmeraldas y de lejos por Sucumbíos. El segundo es que en las tres hay un incremento importante de clientes de los bancos y cooperativas de ahorro y crédito, pero la mayor expansión le corresponde a Esmeraldas, seguida por Sucumbíos y luego por Carchi. Es decir, no existe una correspondencia directa entre crecimiento económico y aumento del número de depositantes.

Cuando se compara el número de clientes con la población proyectada, se reafirma la tendencia general observada, es decir, que no está correlacionada con el ciclo económico de cada provincia. El tercero es que el número de depositantes/población creció más en Carchi, por lo que se mantuvo con amplia ventaja en esa relación. En cambio, pese a que la expansión económica de Sucumbíos fue menor que la de Esmeraldas, el número de depositantes/población aumentó más que en la segunda.

2 Si bien en el portal de la Superintendencia de Bancos y Seguros existe información desde 2002, en la nota que precede a los enlaces para obtener la información, se anota que en 2005 se creó una nueva estructura integrada de datos.

3 Se seleccionaron solamente a bancos y cooperativas porque con ellas se tiene un gran porcentaje de la intermediación financiera. A nivel nacional llega a cerca del 80% sin considerar a la banca pública.

Gráfico 1  
Número de depositantes por habitante y por provincia



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros, INEC

En 2009, Esmeraldas y Sucumbíos tuvieron una relación depositantes/población total menor al promedio nacional (56,4%), en tanto que Carchi sobrepasa mucho ese valor. Eventualmente, la información de Carchi podría mostrar un indicio del funcionamiento de una economía de frontera. Concretamente, se podría suponer que la dolarización pudo atraer ahorros de colombianos<sup>4</sup>. Cabe señalar que, de las tres provincias fronterizas, esta es la que tiene menores problemas de seguridad y se relaciona con una zona urbana constituida en Colombia.

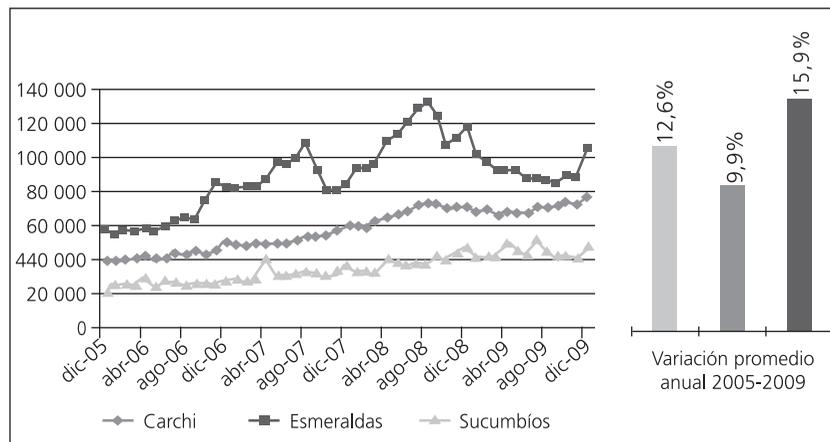
Sin desconocer las particularidades, en términos generales, se observa un importante proceso de bancarización en los últimos años, lo que implica que cada vez un mayor número de transacciones –que antes se realizaban por fuera– se han incluido en bancos y cooperativas. Además, si se continúa con el examen del número de depositantes, se observa diferen-

4 El requisito para abrir una cuenta en el sistema financiero es presentar el documento de identificación. Por ello se presumiría que colombianos pueden tener depósitos en las sucursales de bancos y cooperativas en Carchi.

cias en el crecimiento que tuvieron en bancos y cooperativas<sup>5</sup>. En efecto, mientras en Carchi crecen a la misma tasa los clientes en ambos tipos de entidades financieras, en Esmeraldas y Sucumbíos la expansión fue más intensa en las cooperativas.

También los depósitos corregidos por la inflación<sup>6</sup> crecieron en las tres provincias, pero no de manera equiparable con la expansión de la economía de cada una de ellas. En efecto, los más dinámicos fueron Sucumbíos y Carchi, en tanto que Esmeraldas mostró la menor variación, pero ella bordea el 10% promedio anual.

Gráfico 2  
Evolución de los depósitos por provincia (miles de dólares) y tasa de variación promedio anual 2005-2009 (porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros; INEC

5 Se debe recordar que la información aquí reportada de las cooperativas solo se refiere a aquellas que son controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

6 A fin de tratar de ser precisos en la comparación, a los depósitos del Carchi se los corrigió con el índice de precios al consumidor (IPC) de la sierra, los de Esmeraldas con el IPC de la propia provincia, y a los de Sucumbíos con los del IPC nacional pues no se dispone de información de precios para la amazonía.

Esmeraldas muestra la mayor volatilidad en los depósitos reales, es decir, el sistema financiero y su liquidez están sujetos a cambios, cosa que no ocurre en las otras provincias. Como se había mencionado, una zona de la provincia ha tenido un proceso intensivo de deforestación que se ha desarrollado a la par con el incremento de cultivos de palma africana. En 2008, especialmente, los precios en el mercado internacional de esta materia prima tuvieron un aumento vertiginoso. El pico observado en ese año en los depósitos podría corresponderse con ese fenómeno mundial. Luego, con el estallido de la crisis en los países desarrollados a fines de 2008, comienza una abrupta reducción de esos precios, lo que también podría explicar la contracción de los depósitos reales.

Lo interesante de este proceso es que los depósitos de Esmeraldas reaccionan a las condiciones del entorno económico<sup>7</sup>, mientras que los de Carchi y Sucumbíos muestran un aumento parsimonioso y constante, sin que influya en ello ni siquiera el valor del tipo de cambio efectivo real con Colombia –valor que determina, en parte, la dirección del comercio entre los dos países–. Ello podría indicar que por algún mecanismo económico no identificado reciben un flujo constante de dinero.

Ahora bien, lo paradójico es que cuando se evalúa la evolución de los depósitos reales por depositante, las tendencias antes establecidas cambian significativamente. El primer aspecto a destacar es que en 2005 existía una gran diferencia en los montos depositados por cada cliente. Los valores de Esmeraldas duplicaban a los del Carchi, en tanto que los de Sucumbíos eran muy próximos. En cinco años, la provincia serrana mantuvo el promedio, en tanto que la de la costa sufrió una reducción sostenida y la de la amazonía uno más pausado, de manera que los promedios de las tres provincias convergieron a valores similares.

Hasta aquí se puede concluir que Sucumbíos tiene un PIB que cuadruplica al de Esmeraldas y es diez veces mayor al de Carchi, pero el menor nivel de depósitos en términos absolutos. El bajo nivel de depósitos hace notar lo que se había mencionado, es decir, que la economía petrolera

7 Eventualmente también pudo influir en el comportamiento de los depósitos de Esmeraldas la intensidad de la obra pública. En esa zona durante 2008 y 2009 la inversión pública en vías fue importante.

de esa provincia es tipo enclave. En segundo lugar, sobresale la escala del sistema financiero en Esmeraldas. Allí no solo que los bancos concentran casi la totalidad del mercado regulado, sino que también se encuentra el mayor número de entidades financieras de las tres provincias. El tercer punto a destacar es que, a pesar de que Carchi no cuenta con lazos con la economía petrolera y es una zona donde predomina el comercio, las actividades de transporte y la agricultura, tiene un sistema financiero en el que aumentaron tanto cooperativas como bancos, y los dos tipos de entidades se reparten el mercado en partes casi iguales.

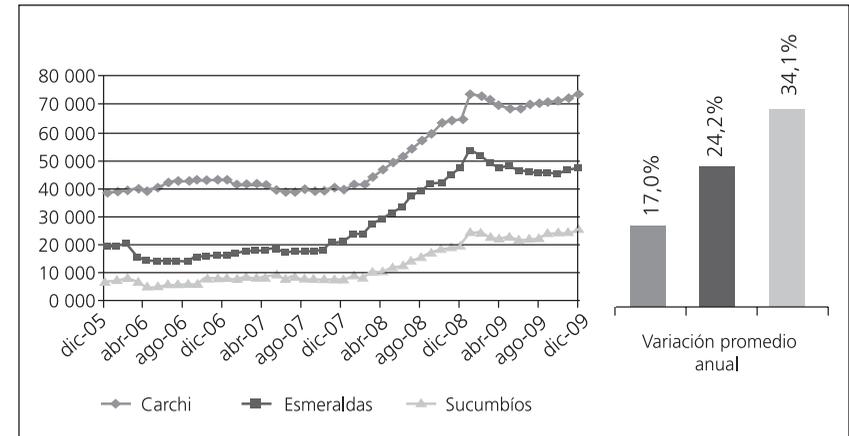
### Colocaciones del sistema financiero

Las colocaciones del sistema financiero muestran el grado en que la dinámica de la producción depende de recursos ajenos a los de las empresas o de los hogares para llevarse a cabo. En buena parte, el crecimiento de la economía debería coincidir, por tanto, con un aumento en el financiamiento canalizado. Un alto nivel de crédito en relación a las captaciones muestra que los recursos generados son empleados en su propia expansión. En cambio, una baja relación entre colocaciones y captaciones puede mostrar reducidas necesidades de contar con recursos prestados, entre otros motivos.

El crédito real por vencer, concedido en las tres provincias, creció significativamente. Entre 2005 y 2009, en Carchi lo hizo en 17% promedio anual, en Esmeraldas en 24% y en Sucumbíos en 34%<sup>8</sup>.

8 Las cifras de crédito por vencer fueron corregidas por el IPC nacional.

Gráfico 3  
Evolución de la cartera real por vencer por provincia (miles de dólares) y tasa de variación de promedio anual (porcentajes) entre 2005 y 2009



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

Pese a que Carchi fue la provincia menos dinámica en la concesión de préstamos, ello no impidió que siga manteniendo el primer lugar entre las tres. El monto concedido no guarda relación con el PIB provincial pues, como se ha dicho, la más grande en términos de valor agregado es Sucumbíos, seguida por Esmeraldas.

La otra característica que muestra la evolución de la cartera por vencer es que era creciente hasta 2008. Ese año, un conjunto de condiciones favorables hicieron que la economía creciera en una tasa cercana al 7%. Luego, los créditos sufren una merma de la misma forma que ocurrió con la economía nacional, por efecto de la crisis de los países desarrollados. A diferencia de las captaciones, las colocaciones se muestran sensibles a las tendencias del ciclo económico general.

Como se había anticipado, el análisis de la relación entre recursos captados y colocados establece una diferencia significativa entre Carchi y las otras dos provincias. Mientras que en la provincia serrana esa relación supera el 100% –que quiere decir que el ahorro local no es suficiente para

sostener las necesidades de financiamiento—, en las provincias costera y amazónica los depósitos superan en 30% y 45% a los préstamos.

Aparentemente, Carchi tendría una economía con una mayor integración del sistema financiero ya que muestra altas tasas de bancarización. Tal vez en Sucumbíos y Esmeraldas una parte de las transacciones financieras son desarrolladas por canales informales y eso hace que aparezca una diferencia entre captaciones y colocaciones.

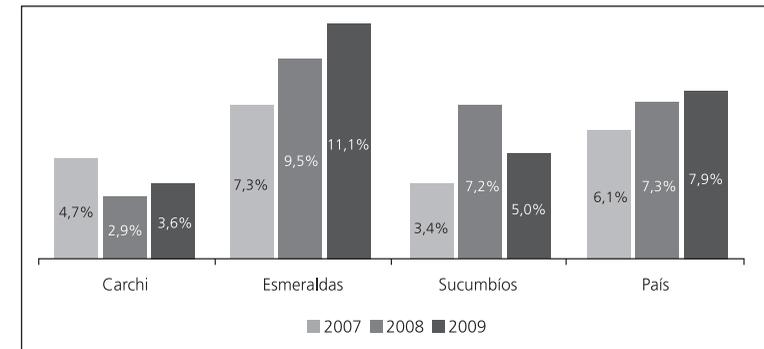
### El mercado de trabajo y sus características principales

Las características del mercado de trabajo que se explorarán son la distribución de la población en edad de trabajar (PET), la situación del empleo (ocupación adecuada, subempleo y desempleo) y la distribución del empleo por rama de actividad económica.

La población inactiva como porcentaje de PET no es diferente entre las tres provincias y de ellas con el promedio nacional. Ello quiere decir que guardan una estructura poblacional por grupos etarios relativamente similar. Sucumbíos es la provincia con menos inactivos con relación a la PET y ello puede ocurrir porque esa zona tiene una población rural más amplia que realiza trabajos ocasionales o permanentes en la agricultura.

Pero, en realidad, lo que nos interesa conocer son las características ocupacionales de la PET que es activa, es decir de la población económicamente activa (PEA).

Gráfico 4  
Tasa de desempleo por provincia (porcentaje)



Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo

Carchi tiene una tasa de desempleo muy baja y está en los valores que la economía denomina friccional. Sucumbíos, por su parte, muestra una tasa variable y contraria al ciclo económico, pues el desempleo era más alto cuando la economía experimentaba el crecimiento más amplio de los últimos años. Ello podría ocurrir por la forma cómo está distribuido el empleo o la demanda de empleo en la provincia. En Esmeraldas, en cambio, el desempleo se multiplica tanto en 2008, año de una importante expansión económica a nivel nacional, como luego cuando se desató la crisis económica en los países desarrollados. Esta provincia sigue el patrón que se ha podido observar en Guayaquil y Machala, por ejemplo. Al parecer, la precariedad en las relaciones laborales era mucho más importante en la costa y por ello, frente a la modificación legal que determinó la prohibición de la tercerización laboral y la política salarial que incrementó los salarios mínimos de las empleadas domésticas, el desempleo aumentó pese a la situación del ciclo económico. Como ese conjunto de medidas cubren tanto 2008 como 2009, parece que la respuesta inmediata fue el despido de trabajadores, sin desconocer los efectos que pudo tener la crisis sobre las zonas más ligadas al exterior.

En general, las tres provincias guardan más similitudes si se las compara con la distribución de la PEA por ramas de actividad a nivel nacional.

Lo destacable de Carchi es la alta contribución al empleo de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, transporte, almacenamiento y comunicaciones, debido a la existencia de una importante flota de transporte terrestre, la enseñanza y la administración pública, defensa y seguridad social. En Esmeraldas sobresalen la construcción, los hoteles y restaurantes, dado que es uno de los lugares tradicionales del turismo interno, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, las que eventualmente podrían estar ligadas al turismo y la pesca; en cambio, destaca la escasa demanda de empleo en el transporte, almacenamiento y comunicaciones, a pesar del puerto de Balao. En Sucumbíos, la actividad petrolera tiene una mayor incidencia en la demanda de empleo. En efecto, la participación de la explotación de minas y canteras, construcción, hoteles y restaurantes y el transporte, almacenamiento y comunicaciones, en conjunto, llega al 36% de la PEA ocupada en la provincia, cuando a nivel nacional esas mismas ramas ocupan al 22%.

En conclusión, la información sobre el mercado laboral muestra que las provincias fronterizas no se diferencian sustancialmente del resto del país en cuanto a las principales ramas de actividad. El comercio es la rama dominante, aunque existen pequeñas diferencias en la participación del empleo que muestra cierta especialización de Carchi en actividades ligadas al comercio fronterizo, en Sucumbíos parece que la actividad petrolera es la que mueve a otras y es el eje económico, en tanto que en Esmeraldas parecería que el turismo, junto con la agricultura, son los más activos y que la presencia del puerto y la refinería tienen características de enclave.

### El comercio entre Ecuador y Colombia

El comercio exterior con Colombia se amplió de manera exponencial cuando los países de la Comunidad Andina de Naciones acordaron crear una zona de libre comercio, la que entró en funcionamiento en 1993. La dolarización unilateral, adoptada por el Ecuador en el año 2000, significó un golpe al modelo de integración pues el siguiente paso era la aprobación de un arancel externo común que, junto con la armonización de las po-

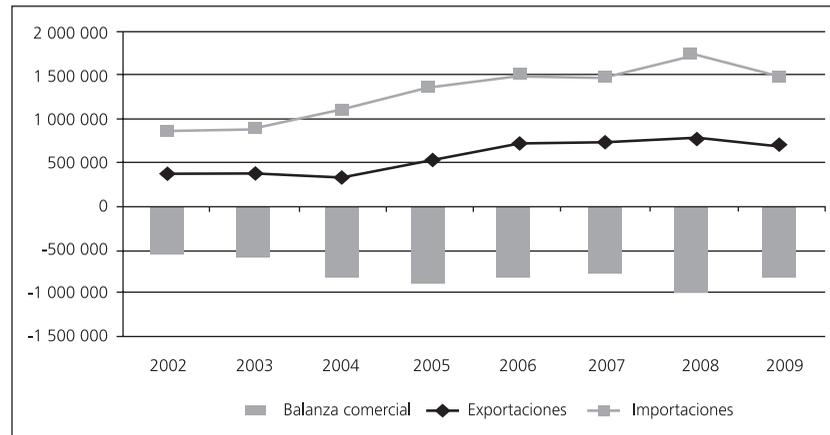
líticas macroeconómicas –especialmente la fiscal–, marcaría la senda para la unión monetaria. Con la decisión ecuatoriana, esa vía de integración tenía menos margen de acción porque durante un proceso hacia la unión monetaria es preciso tener control sobre el valor de la moneda doméstica, cosa que es imposible para Ecuador.

La dirección del comercio exterior entre países vecinos depende básicamente de los costos internos y la productividad laboral. El primero muestra el costo unitario en el que incurren los productores para exportar, en tanto que el segundo determina si esos costos internos tenderán a reducir o incrementar el precio unitario de las exportaciones. En términos generales así se entiende la competitividad. Sin embargo puede modificarse coyunturalmente de acuerdo al valor que tenga el tipo de cambio nominal. A fin de tener una forma de comparar conjuntamente inflación (deflación) y depreciación (apreciación), los países calculan el tipo de cambio real, en el que se incluyen tanto la inflación y el tipo de cambio nominal del país de origen, como la inflación y el tipo de cambio nominal del país receptor<sup>9</sup>. Un año después de la dolarización oficial, el tipo de cambio real con Colombia tuvo un proceso de apreciación desde julio de 2002 hasta enero de 2005. Ese proceso cambia desde enero de 2007 y dura hasta agosto de 2008, para apreciarse brevemente y luego volver a depreciarse desde abril de 2009 hasta diciembre de 2010. Es decir, en estos años han sido más los episodios de depreciación que los de apreciación.

Sin embargo, el comercio exterior no ha reaccionado a estos cambios y más bien ha tenido una trayectoria generalmente creciente, al menos en valor. Esto se debe a que en la dirección del comercio también intervienen fenómenos naturales como las lluvias –por la sobreproducción o escasez de ciertos productos– y, también, por otro tipo de fenómenos como pueden ser, al menos para el caso ecuatoriano, los problemas en la generación de energía eléctrica.

<sup>9</sup> El tipo de cambio real está depreciado cuando sobrepasa los cien puntos al valor en el que se supone ningún país tiene ventajas comparativas en precios. Una depreciación implica que se abaratan las exportaciones y se encarecen las importaciones, y viceversa.

Gráfico 5  
Balanza comercial Ecuador-Colombia (miles de dólares)



Fuente: BCE, Información estadística mensual

El país fue, durante la última década, permanentemente deficitario en materia comercial respecto a Colombia y no se observa ninguna influencia importante del nivel del tipo de cambio real sobre la dirección del comercio. Es más, por lo general, tanto lo que importa el Ecuador de Colombia, como las exportaciones hacia ese país, tienen una misma tendencia. Ahora bien, podría ocurrir que buena parte de la dirección del intercambio comercial entre los dos países se realice en aquellos bienes que se transan sin registros, por la ausencia de control en las fronteras de ambas partes. De hecho, suelen aparecer noticias de prensa que alertan sobre posibles desabastecimientos como efecto de exportaciones no registradas hacia Colombia y tales transacciones no solo son realizadas por pequeños comerciantes, casi al menudeo, sino también por grandes empresarios que guardan características de informalidad.

Una hipótesis para entender la inflexibilidad del comercio al tipo de cambio apuntaría a que las variaciones más importantes en exportaciones e importaciones, en respuesta al nivel del tipo de cambio real, ocurrirían en el comercio no registrado. Un segundo aspecto es que la balanza comercial entre ambos países favorece ampliamente a Colombia debido a que Ecua-

dor exporta cada vez menos e importa similar cantidad en volumen. La ventaja de Ecuador es que sus productos de exportación han visto crecer los precios más que las compras que realiza el país en el vecino del norte. Eventualmente, esa mejora en la relación de precios a favor del Ecuador podría estar condicionada porque los periodos en que el tipo de cambio real ha estado depreciado, han sido más frecuentes que los periodos en que ha estado apreciado; es decir, hay una ganancia en precio en un ambiente de un volumen exportado cada vez menor.

### Las capturas de droga en Carchi

Conocer o intentar aproximarse al fenómeno del comercio ilegal, es decir de bienes cuyo tránsito es restringido, es una investigación por sí misma. Pero la economía de las fronteras tiene siempre este componente que será más o menos grave dependiendo de la eficiencia con la que las autoridades controlan el comercio, de la rentabilidad de los negocios ilegales y, así mismo, de las restricciones que pudieran existir a través de aranceles a las importaciones y otro tipo de limitaciones para-arancelarias.

En cambio, el tránsito de las mercancías de prohibida circulación tendrá mayor o menor éxito dependiendo, en parte, del profesionalismo de las fuerzas que controlan, pero también de las inversiones que realicen los traficantes para burlar los controles, lo que se asocia con la rentabilidad del negocio. El nivel de sofisticación para eludir es cada vez más sorprendente, pero también lo es la incidencia que tiene el narcotráfico en las políticas públicas, a través de infiltraciones en los cuerpos de seguridad, la justicia y hasta la política. Lo que interesa, sin embargo, es buscar una medida que permita una aproximación del fenómeno del narcotráfico, a fin de evaluar la importancia que tiene para la economía de la frontera y del resto del país.

Debido a la ausencia de estadísticas, en este documento se propone una simple comparación que puede dar luces sobre el fenómeno del narcotráfico. Para dicha comparación, utilizamos el monto en kilos de los decomisos de drogas en Carchi y suponemos que el valor incautado es similar al valor que logró ser comercializado. Algunas personas que informan sobre ello dicen que se logra capturar apenas el 25% del total exportado, pero para

conocer la magnitud del narcotráfico basta con suponer que lo capturado y lo que se logra comerciar se distribuyen por igual.

Al volumen decomisado es preciso multiplicarlo por un precio, para comparar el valor de las exportaciones de sustancias psicoactivas con el valor de los bienes y servicios de tránsito legal. Ese precio tiene una diferencia de tres a uno, entre el mercado de EEUU o Europa y el nacional. El valor de las drogas incautadas se puede, por tanto, evaluar en términos de los ingresos que proveería al revenderlo en el mercado local o de los recursos que generaría si la venta se diera directamente en EEUU o Europa.

Tabla 1  
Drogas incautadas en Carchi. Año 2009 (dólares)

	Kilos	Precio Ecuador	Precio EEUU/ Europa	Precios Ecuador (miles)	Precios USA/Europa (miles)
* Clorhidrato de cocaína	455 480	3 000	9 000	1 366 439	4 099 316
* Heroína	2 490	5 000	15 000	12 450	37 350
* Marihuana	143 856	1 500	4 500	215 748	647 353
Total estupefacientes (1)				1 594 673	4 784 018
Comercio Ecuador-Colombia (2)				2 162 226	2 162 226
(1) / (2) * 100				73,8%	221,3%

Fuente: Policía Antinarcóticos de Carchi

Ese ejercicio muestra que, valoradas a precios del mercado local, las incautaciones de drogas equivaldrían al 74% del comercio total (exportaciones + importaciones) de Ecuador con Colombia. Esto significa 1,6 mil millones de dólares, lo que equivale al 21% de las exportaciones no petroleras de 2009 y al 10% de los depósitos totales del sistema financiero. En otras palabras, se está ante la presencia de recursos muy importantes desde la óptica

de la economía y, más aún, para una economía dolarizada que requiere asegurar un flujo de divisas acorde con el crecimiento del PIB.

No se pudo conocer el valor de los decomisos en Esmeraldas y Sucumbíos, pero si se hacen supuestos muy conservadores, como que ellos fueran un tercio más sumando ambas provincias, se tendría números con dos implicaciones para la economía: en primer lugar, una mediana dependencia a esos recursos que pasarían a ser el segundo rubro de exportación y, además, graves problemas potenciales, si es que no los hay ya, de presión sobre la tierra y los precios de los activos que puedan servir para 'blanquear' esos recursos. Adicionalmente, se deben considerar externalidades negativas como las que han ocurrido en México o por más de medio siglo en Colombia, debido a que el poder político que adquieren los narcotraficantes puede trastocar la organización social y económica de los países.

## Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (2009). *Boletines de Cuentas Nacionales y Provinciales*. Quito: BCE
- Banco Central del Ecuador (2009). *Información estadística mensual*. Quito: BCE
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2009). *Encuestas de Empleo y Desempleo*.

# Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza

Laura González C.\*

El desplazamiento de ecuatorianos de la zona limítrofe colombo-ecuatoriana no es una temática abordada a profundidad por la literatura fronteriza, pues si bien las investigaciones que se han desarrollado sobre este espacio han analizado diversos problemas, el tema predominante en materia de movilidad ha sido el del refugio y desplazamiento de colombianos hacia el Ecuador.

En varios textos se pueden encontrar alusiones al problema del desplazamiento interno, en estos se mencionan situaciones particulares que habrían ocasionado la salida de ecuatorianos de la frontera norte, y las causas que subyacen a esta dinámica se observan, en la mayoría de los casos, como situaciones coyunturales relacionadas a la implementación del Plan Colombia<sup>1</sup>.

Sin embargo, luego de elaborar una sistematización de estas denuncias y de realizar un nuevo recorrido de campo, pudimos concluir que el desplazamiento interno es más que una 'salida esporádica' de ecuatorianos, sino que se puede leer como un proceso paulatino de expulsión de ecuatorianos de zonas específicas de la frontera ecuatoriana. Analizaremos este planteamiento a lo largo de este artículo.

---

\* Antropóloga de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, estudiante de maestría del Programa en Relaciones Internacionales Santiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUCE), Sao Paulo, Brasil.

1 Así, por ejemplo, tenemos el informe elaborado por Centro de Documentación en Derechos Humanos y el libro editado por Roque Espinoza, *Las Fronteras con Colombia*.

Al decir *expulsión* hacemos referencia a la injerencia de *factores externos*<sup>2</sup> que, de alguna u otra forma, han incitado a la salida de ecuatorianos de la zona de frontera. Por ejemplo, la comunidad Shuar de Santa Carolina, asentada antiguamente en la provincia de Sucumbíos en el sector de Barranca Bermeja, se desplazó en su totalidad. Según varios testimonios, la vinculación de algunos miembros de la comunidad con actividades ilícitas provocó amenazas contra toda Santa Carolina en el año 2000. Este hecho también causó la salida de comunidades aledañas a la comunidad indígena Shuar; varias de ellas regresaron, mientras que Santa Carolina nunca se recompuso.

Tenemos también el caso de varios campesinos e indígenas que abandonaron sus hogares cuando sus tierras se vieron afectadas seriamente por las aspersiones de glifosato, pues tal como lo reporta el informe elaborado por un grupo de científicos ecuatorianos: “Con las aspersiones se han dañado muchos cultivos, especialmente de plátano y yuca. Cuando sobrevuelan los aviones se queman los cultivos. Unas semanas más tarde, cuando se quiere volver a sembrar, los cultivos no prosperan. El suelo pierde su fertilidad” (Comisión Científica Ecuatoriana, 2007: 56). Así, los campesinos que dependían totalmente de la agricultura, no tuvieron otra opción que desplazarse.

Un tercer ejemplo de la presencia de *factores externos* que provoquen la salida de ecuatorianos, lo encontramos en la provincia de Esmeraldas. En esta provincia existen varias denuncias formuladas por campesinos afrodescendientes que afirman haber sido instigados para la venta de sus tierras a las empresas que han formado un gran complejo palmicultor en la zona. Estos campesinos alegan que las empresas utilizan mecanismos irregulares para la apropiación de sus escrituras<sup>3</sup>, y también denuncian amenazas directas contra los campesinos para que abandonen estos territorios (González, 2008).

2 El término *factor externo* remite a aquellos elementos que no son propios del tejido social de las comunidades o asentamientos poblacionales del cordón fronterizo. El carácter de *externo* no refiere a lo *extranjero*, pues hay elementos nacionales que también han incidido en el desplazamiento interno, como se verá posteriormente.

3 Entre estas tenemos las acusaciones de corrupción en instituciones gubernamentales, que habrían cedido las escrituras de los campesinos a determinadas empresas.

Por otro lado, para comprender a mayor profundidad la dinámica del desplazamiento interno en el Ecuador es pertinente formular algunas observaciones. En primer lugar, es importante mencionar que no se descarta la existencia de un tipo de movilidad que pueda ser identificada como *migración económica*, puesto que esta dinámica ha sido una característica histórica de la población residente en frontera (Añasco, 2000).

Lo que habría que analizar es si esta migración económica se relaciona o no con la reconfiguración del sistema económico fronterizo que ha traído consigo las diferentes políticas tomadas en el marco de la lucha antinarcótica. Con esta observación no nos remitimos a la reducción de los ingresos debido a la decreciente vinculación de ecuatorianos con las diferentes actividades de la cadena del narcotráfico, porque no toda la población ha sido parte de ésta, sino a otros efectos de esta contienda que han afectado a todo el circuito socioeconómico.

Una de estas medidas es la restricción a la compra de combustibles que allí se ha implementado, para evitar su contrabando hacia Colombia y su utilización en el procesamiento de la coca. Esta regulación al consumo de combustibles perjudica la libre movilidad de las personas en la zona de frontera, pues desplazarse en las diferentes riberas implica un alto consumo de combustible. Como consecuencia de esta restricción, el comercio también se ha visto afectado, dado que los productos no pueden ser trasladados a los principales puntos de comercialización.

Además, el comercio también se ve afectado debido a que ciertos puntos en la zona fronteriza, especialmente en Colombia, se han convertido en escenarios de violencia: “en Puerto Colón, todo dejamos de vender, lo que pasa es que a los paramilitares los botaron hasta el cordón fronterizo, o sea empezaron a matar a la gente. Entonces, como unos amigos que teníamos por ahí también fueron asesinados, también nos dio miedo, teníamos un montón de miedo y estábamos por ese lado, llevábamos a vender plátano, café, queso, vivíamos de eso, y empezaron a amenazarnos de que iban a llegar los paramilitares a bombardear toda esa vereda. Entonces por eso fue que bajamos” (González, 2008: 65).

Otro punto al que debemos hacer referencia en esta discusión sobre el desplazamiento interno, es su relación directa con la implementación del

Plan Colombia. En este caso, queremos señalar que si bien consideramos que ‘antes’ del 2000, la zona fronteriza no era un espacio de *violencia cero*, el fenómeno de la violencia comienza a cambiar a nivel local, a tal punto que se configura un nuevo imaginario cuyo argumento gira entono a la idea de que *la violencia se ha desplazado hacia Ecuador*.

La construcción de un nuevo imaginario de violencia en la frontera norte es un tema que no ha sido analizado, pero que amerita una reflexión a profundidad por las implicaciones que trae consigo, tanto a nivel nacional como internacional. La importancia sobre este debate también radica en que una mayor reflexión permitirá diferenciar las distintas manifestaciones de violencia que allí se están produciendo y plantear posibles soluciones. El estudio de las transformaciones que se han generado en el cordón fronterizo no puede prescindir de la observación de lo que allí ha acontecido con los actores participantes.

La literatura fronteriza ha demostrado, con una vasta cantidad de ejemplos, que la presencia de las FARC, células paramilitares y unidades de las Fuerzas Armadas colombianas y ecuatorianas han actuado en este espacio por un tiempo prolongado, en el que han tenido diferentes tipos de encuentro con la población civil asentada en línea de frontera (Cuesta y Trujillo, 1999; Gallardo, 2005; Añasco, 2000). Si bien no podemos establecer la dinámica sobre el comportamiento de estos agentes con la población fronteriza, sí podemos afirmar que los reportes sobre los incidentes que se sostuvieron con ellos en el pasado no permitieron generar el imaginario que pesa actualmente en la frontera norte: *la guerra es contra nosotros*.

Este imaginario se origina a partir de la implementación del Plan Colombia en el año 2000, cuando todas las tensiones latentes que existían con los distintos actores explotan simultáneamente y despiertan una “nueva sensación de conflicto”. En este escenario, la ‘criminalización’, entendida como la adjudicación del estigma de tener vínculos con la guerrilla colombiana, juega un papel clave: “están contra nosotros, nos están tildando de narcotraficantes. ‘Ustedes son guerrilleros’, y eso no es así, cuando en realidad nosotros no tenemos ningún vínculo con los grupos armados” (González, 2010: 83).

Este estigma es lo que ha legitimado todo tipo de intervenciones militares en la zona, aunque se ha demostrado que las relaciones de la po-

blación civil con la guerrilla colombiana se dan en el marco de los flujos de intercambios que implica todo sistema de convivencia de vecindad. Es decir, por más que se reporten intercambios de bienes y servicios, no se ha evidenciado que, de forma masiva, la población ecuatoriana pueda constituirse en miembro activo del quehacer subversivo, ya que existen una multitud de barreras identitarias con la guerrilla. Entre los límites identitarios podemos mencionar: la delimitación claramente formulada entre un ‘ellos’ y un ‘nosotros’; el considerar que los objetivos políticos de las FARC están en Colombia, y el observar que el Putumayo es sinónimo de violencia debido a la contienda política que las FARC allí han liberado; estos elementos, entre otros, han generado un rechazo a pertenecer a esta organización (González, 2010).

Sin embargo, la criminalización ha persistido pese a todo y además de generar problemas con los grupos regulares, ha agudizado los niveles de confrontación con la guerrilla colombiana pues, para evitar el hostigamiento de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, varios ciudadanos han optado por denunciar la presencia de campamentos o reportar actividades de las FARC en Ecuador, por lo que luego se han visto sometidos a los denominados ‘ajustes de cuentas’. Así se ha ido ubicando a la población civil en el medio de una confrontación que ha incitado el desplazamiento de varias personas.

Pero la relación con las ‘vecinas’ no es la única que se ha tornado conflictiva. El libro de Jorge Añasco, *Sucumbíos: 5ta. Provincia amazónica (2000)*, narra el proceso de colonización de esta provincia y cuenta sobre algunos encuentros que la población que estaba llegando a la zona tuvo con el ejército ecuatoriano, entre estos se describen algunos altercados sostenidos con la institución militar. En esa época, la presencia militar era cuantitativamente minoritaria, si la comparamos con las cifras actuales<sup>4</sup>.

La institución militar se volcó hacia este espacio por dos razones: primero porque después de la firma del Protocolo de Paz de Janeiro en 1998, se redefinieron los objetivos de las FFAA y se decide priorizar la atención hacia la frontera norte:

<sup>4</sup> Ya para el año 2008, el Gobierno anunció que se había dispuesto el 25% de la fuerza militar para la zona de frontera, lo que equivale a once mil efectivos (Patiño, 2008).

el Ejército intensificó su patrullaje en frontera, donde descubren que las FARC tenían varios asentamientos de descanso, entrenamiento y ocultamiento. Desde 1999 se concentran en seguridad y defensa de la frontera norte, para esto el Ministerio de Defensa Nacional emite una Directiva destinada a preparar la institución. Se debían actualizar los programas anuales de instrucción, preparando a tropas para eventuales enfrentamientos con alzados en armas (guerrilleros y paramilitares colombianos que se infiltren en nuestro país o ecuatorianos que se lancen a la lucha armada), narcotraficantes y delincuentes comunes (Gallardo, 2005: 263).

Segundo, por el polémico debate que generó a nivel internacional la implementación del Plan Colombia. El Ecuador es parte de los convenios internacionales que propugnan la ‘no intervención’ de los Estados en asuntos domésticos de otros, principio que ha guiado la política exterior ecuatoriana. En el clima de tensión que generó el Plan Colombia, el Ecuador sostuvo este principio de no injerencia en conflictos extranjeros; sin embargo, a lo largo de esta década, ha demostrado un compromiso moral y político en la lucha contra el narcotráfico al firmar el convenio de uso de la Base y el puerto de Manta (Montufar, 2003). Lo cual ha sido confirmado recientemente en el 2010 por el Comando Sur: El Ecuador y los Estados Unidos son naciones compañeras en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (Burgoyne, 2010).

La principal preocupación, en cuanto a la implementación del Plan Colombia en el Ecuador, tenía que ver con un *eventual desborde del conflicto*, por lo que se procedió a tomar medidas ‘preventivas’. La *prevención* se ha traducido en el incremento de efectivos militares como un proceso de tendencia ascendente, en el que los Estados Unidos han jugado un rol clave, en la medida en que han dotado de una gran cantidad de recursos económicos a esta institución, de forma directa o a través de planes de cooperación regional.

La injerencia militar norteamericana se ha justificado en la concepción del tráfico de drogas como una “amenaza cancerosa para la ya precaria condición del estado de gobierno en el Ecuador” (Groves, 2000: 49). Además, en este escenario, la definición de la frontera norte como un ‘espacio sin

ley’ también ha permitido la justificación de todo tipo de injerencia militar, tanto nacional como extranjera<sup>5</sup>; presencia militar que se ha tornado conflictiva para la población civil.

Las divergencias entre estos dos grupos de poblaciones son múltiples, pero pueden comprenderse un poco más al indagar las diferentes concepciones de *seguridad* que existen en la zona:

La ‘seguridad’ en la frontera se torna en un concepto polisémico, ya que posee una significación distinta para cada actor. Para la población civil, la seguridad implica estar alejados de la violencia (el conflicto); de ahí su cuestionamiento a las Fuerzas Armadas ecuatorianas al observarlas como ‘imanes’ que atraen esta violencia. Mientras que, para el ejército ecuatoriano, la seguridad se relaciona con el cuidado de la ‘territorialidad’ entendida esta como la preservación de la soberanía nacional y prevención del desborde de conflictos extranjeros (González, 2010: 121).

Se puede comprender entonces que la lectura que hacen las FFAA sobre la realidad local es una de las principales causas de conflictividad. En el siguiente testimonio se puede apreciar esta crítica formulada a la institución militar por parte de la población civil:

Tienen esa información, entonces dicen que la gente que estamos viviendo acá es peligrosa, o sea que acá es malo. La gente tiene esa imagen de la información que mandan para allá, que dicen que acá es pura droga, pura matanza. Y la gente que hace control, los mismos militares, tienen esa imagen de la gente, de nosotros. Por eso es que acá es difícil que la gente llegue, porque tienen miedo, porque dicen que no hay seguridad para trasladarse hasta acá, y lo que pasa es que nos involucran por lo que pasa al otro lado, creen que acá somos lo mismo y como consecuencia de esta imagen es que terminamos abandonados (González, 2010: 65).

5 El “espacio sin ley” de la frontera colombo-ecuatoriana fue una de las preocupaciones de Hillary Clinton, discutida en su visita a Sudamérica en el 2010, cuando se reportó que esta zona “es un lugar infernal en términos de seguridad, y el Estado ecuatoriano simplemente no controla la zona norte” (Wildman, 2010).

Otra de las variables que se ha tornado conflictiva para la población ecuatoriana en la actualidad, es la presencia del ejército colombiano y los grupos paramilitares<sup>6</sup>. Los habitantes de las riveras de Sucumbíos comentan que la presencia de estos actores en el departamento colombiano del Putumayo databa de antes del Plan Colombia. Así, por ejemplo, comentan sobre un momento histórico relacionado a la presencia paramilitar de “Los Combos”:

Esos sí eran malos, narcotraficantes, mataban porque no querían pagar a los empleados. Es que donde ellos llegó a trabajar hartísimo ecuatoriano, que de Guayaquil, de Machala. Y estaban ahí por un año, así cobrando lo básico para comer y luego cuando ya se querían ir y cobraban, los otros los mataban. Ahí murieron muchos ecuatorianos (González, 2010: 82).

Pero a pesar del reconocimiento de episodios violentos en el sector vecino que han afectado a varios ecuatorianos, esta violencia no afectaba las relaciones comunitarias vecinales y tampoco se consideraba como *indiscriminada*, como se puede observar en el siguiente testimonio:

Antes el conflicto era tranquilo, se podía visitar, se viajaba a Colombia. Ahora con el Plan colombiano no se puede. Algunos campesinos han desaparecido, todos los que bajaban por el río los mataban diciendo que eran guerrilleros (González, 2010: 79).

A lo largo del cordón fronterizo se han reportado numerosas incursiones por parte de las Fuerzas Armadas colombianas, tanto aéreas como terrestres, que en total han sumado más de treinta y tres, varias de ellas reconocidas por las FFAA ecuatorianas (González, 2008). Y en cuanto a la presencia paramilitar, se han recogido varios testimonios de cómo estos actores han ido operando en territorio ecuatoriano (González, 2010).

En este caso, la *criminalización* como una dinámica que genera conflictividad con las Fuerzas Armadas colombianas, también ha generado

<sup>6</sup> Analizamos estas dos categorías en conjunto porque si bien pueden representar grupos armados distintos, en el trabajo de campo en la zona se hacen múltiples alusiones al trabajo conjunto de estos actores.

tensiones con estos dos grupos armados colombianos, pues la población considera que la persecución que sufren se da en el marco de la guerra contra las FARC:

Están contra nosotros, nos están tildando de narcotraficantes. ‘Ustedes son guerrilleros’, y eso no es así, cuando en realidad nosotros no tenemos ningún vínculo con los grupos armados (González, 2010: 82).

En este testimonio también se puede evidenciar la fusión existente entre el combate a la guerrilla y el narcotráfico, dos fenómenos que se pueden asociar pero tienen dos complejidades distintas (Soberón, 2002).

De esta manera, las relaciones con los diferentes grupos armados adquieren una nueva connotación, en la medida en que se genera un nuevo orden social caracterizado por el *desplazamiento de la violencia*, como lo demuestra el siguiente testimonio:

Teníamos amigos colombianos, ya ellos nos venían contando que hay que ser cuidadoso porque por esa parte van a empezar a bombardear decían, como hasta ahora mismo se oye que dicen que los campesinos ecuatorianos y colombianos se unen a la guerrilla y ‘esos’ [guerrilleros] pasan ahí en la vereda, pero nosotros de este lado no hemos encontrado ni un campamento armado... Entonces unos contaban eso que los paramilitares los encontraban y los mataban, y uno tenía miedo pues de eso, de repente pasaban armados, nos encontraban y ahí nos mataban; pero qué pasa que ellos nos vieron desarmados y ellos con armas entonces nos empiezan a tratar como se trata a los animales... Pero cuando se encontraban con los periodistas ellos [ejército colombiano y paramilitares] se regresaban [al lado colombiano] nomás del miedo (González, 2010: 84).

La *trasposición de la violencia* confirma el temor inicial que planteó la implementación del Plan Colombia, en cuanto a un posible desplazamiento de grupos armados guerrilleros y paramilitares colombianos (ante el denominado *efecto yunque*). Pero también ha traído nuevas y complejas dinámicas a este escenario, el fenómeno en cuestión es un tipo de violencia que se ha tomado indiscriminada, es decir, que lo que la población consideraba

que podía afectar exclusivamente a quienes se involucraran en actividades ilegales, ahora puede afectar a todos por igual, como un fantasma que bordeara el nuevo escenario.

Este nuevo escenario nos permite comprender que en la frontera norte existía un orden diferente al que se aprecia en la actualidad, un orden o 'paz' construida en el marco de las condiciones históricas propias de un escenario de frontera, cuyo desarrollo no se desliga tampoco de las macro condiciones socioeconómicas que han direccionado la historia económica de la Amazonía en dependencia de la demanda internacional (explotación de caucho, petróleo y coca, entre otros).

La *violencia* que se aprecia ahora se torna mucho más compleja pues involucra a todos los actores armados y es el resultado de la exacerbación de los factores latentes de violencia que ya caracterizaban este escenario. Y es la sumatoria de estas condiciones, las que han degenerado en el desplazamiento interno de ecuatorianos.

Es importante señalar que el carácter *indiscriminado* de la violencia fronteriza no es un imaginario que se puede identificar en todos los espacios del área limítrofe por igual, sino que se aprecia en aquellas zonas en donde se han identificado la mayor cantidad de acciones armadas por parte de los distintos grupos: el norte de Esmeraldas, la zona aledaña de la provincia del Carchi y las riveras de Sucumbíos. Además, estas áreas son aquellas en las que se ha identificado el desplazamiento de ecuatorianos (González, 2008).

Otra característica importante de estas áreas, es que son *espacios verdes*, es decir que en ellos se encuentra una gran cantidad de recursos naturales, cuya riqueza ha sido identificada como estratégica en grandes megaproyectos como el IIRSA. Las zonas aledañas a estos espacios, del lado colombiano, han sido catalogadas como *ejes estratégicos de desarrollo* justamente por su valor en el mercado.

A modo de conclusión, podemos decir que el desplazamiento interno en el Ecuador es una problemática que apenas está siendo identificada en la actualidad, pero cuyo análisis se hace necesario por el debate que plantea. En primer lugar, el reconocimiento de que hay ecuatorianos que están saliendo de la frontera norte presionados por factores externos, nos invita a

reflexionar sobre los consecuencias del Plan Colombia, no solo en materia de derechos humanos sino bajo los términos en los que algunos sectores lo han discutido en Colombia: como un ejercicio de violencia que ha permitido la expansión de empresas transnacionales.

En este sentido, el análisis del desplazamiento interno también nos plantea un debate en materia de seguridad. Si bien las acciones militares que se han desarrollado en la frontera norte han sido ejecutadas en el marco de la *seguridad nacional*, estas han generado un gran nivel de conflicto a nivel local; lo que nos invita a reflexionar en las diferentes acepciones en materia de seguridad que se yuxtaponen en la zona, y a evaluar el rol del Estado ecuatoriano frente al conflicto colombiano y al Plan Colombia.

## Bibliografía

- Añasco, Jorge (2000). *Sucumbias: 5ta. Provincia amazónica*. Quito: Producción Gráfica.
- Burgoyne, Michael (2010). "U.S. military trains with Ecuadorians on mounted operations". United States Southern Command. Visita el 15 de marzo de 2010 en <http://www.southcom.mil/appssc/news.php?storyId=2326>
- Centro de Documentación en Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J" (CSMM) (2001). "Los Derechos Humanos en la Frontera Colombo-Ecuatoriana. Cronología de la Crisis Humanitaria y la Militarización de la Frontera". *Informe final*. Quito.
- Comisión Científica Ecuatoriana (2007). *El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana*. Quito: Comisión Científica Ecuatoriana.
- Cuesta, Salomón y Patricio Trujillo (1999). *Putumayo: la frontera de fronteras; violencia, narcotráfico y guerrillas*. Quito: FIAAM-Abya-Yala.
- Espinoza, Roque (2008). *Las Fronteras con Colombia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.
- Gallardo, José (2005). *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*. Quito: Eskeletra.

- González, Laura (2008). *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.
- (2010). “Militarismo en el San Miguel: los imaginarios sobre los grupos armados”. Tesis de Licenciatura. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Groves, John (2000). “Effective Engagement The Case of Ecuador”. En *A Professional Military Journal, Autumn*. Joint Force (Ed.): 46-50. Visita el 15 de marzo de 2010 en <http://www.dtic.mil/cgibin/GetTRDoc?AD=ADA527755&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>
- Montúfar, César (2003). “El Ecuador entre el Plan Colombia y la Iniciativa Andina: del enfoque de los ‘efectos’ a una perspectiva de regionalización”. En *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Montúfar, César y Teresa Whitfield (Eds.): 205-268. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.
- Patiño, Ricardo (2008). “Discurso final de Canciller de Ecuador ante la OEA. Medellín 3 de Junio”. Visita el 14 de marzo de 2010 en [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_userview&id=79595&umt=DISCURSO%20FINAL%20DE%20CANCILLER%20DE%20ECUADOR%20ANTE%20OEA.%20Medell%EDn,%203%20-%20junio%20-%202008](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_userview&id=79595&umt=DISCURSO%20FINAL%20DE%20CANCILLER%20DE%20ECUADOR%20ANTE%20OEA.%20Medell%EDn,%203%20-%20junio%20-%202008)
- Soberón, Ricardo (2002). “La Amazonía en el Nuevo (Des) Orden Internacional”. *Debate Amazónico* N.º 5.
- Wildman, Sarah (2010). “Hillary Clinton in Latin America: Security, Drug Trafficking on Busy Agenda”. *Politics Daily*. Visita el 13 de marzo de 2010 en <http://www.politicsdaily.com/2010/06/07/hillary-clinton-in-latin-america-security-drug-trafficking-on/>

# Los derechos en la última frontera

Anaité Vargas\*

En América Latina, patria inmensa de hombres  
alucinantes y mujeres históricas, donde  
la terquedad sin fin se continúe con la leyenda,  
proclamamos que frente a la opresión,  
al saqueo y al abandono, nuestra respuesta es la VIDA.

Gabriel García Márquez

## De los derechos

Cuando hablamos de derechos humanos, hoy en el siglo XXI, hay quienes desconocen el real significado del término, confundiendo a los DDHH con una ideología política, con un partido, con un discurso populista, o simplemente con el nombre de alguna organización.

Los derechos humanos no son dádivas de ninguna legislación internacional ni mucho menos de ningún Gobierno. Tampoco son solo cláusulas de acuerdos que nadie respeta, o numerales e incisos de una constitución garantista.

Los DDHH son, ante todo y sobre todo, *valores* innatos, inherentes a la especie humana, especie que no distingue colores, apellidos, creencias,

---

\* Directora Ejecutiva de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos -APDH del Ecuador.  
Correo electrónico: anaite@apdh.ec

opiniones, nacionalidades, orígenes, credos o ideologías, para ser lo que es. Se trata de valores inherentes a los seres humanos por el solo hecho de haber nacido.

Los derechos humanos son un conjunto de principios de aceptación universal, reconocidos en instrumentos internacionales y constitucionalmente al interior de cada país, garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad, en su dimensión individual y social, material y espiritual.

Los DDHH son universales, integrales, inalienables e intransferibles; son obligatorios, acumulativos, imprescriptibles o irreversibles; son indivisibles, interdependientes y complementarios; no se pueden jerarquizar y, por supuesto, son innegociables.

En la mayoría de los países latinoamericanos se violan los DDHH de sus ciudadanos y ciudadanas con mucha frecuencia, sin que el Ecuador sea la excepción. Aunque casi siempre se asocia la violación de los derechos humanos con situaciones excepcionales de violencia, los derechos humanos se violan también por otros factores, entre los cuales tenemos:

La globalización que ha generado una mayor diferencia entre países ricos y pobres, y el modelo neoliberal implementado en América Latina. La política de ajuste estructural, la deuda externa y el recetario intransigente de los organismos financieros internacionales, han provocado el mayor y dramático deterioro de los derechos económicos y sociales y de la calidad de vida de los ecuatorianos y latinoamericanos.

Al no existir políticas profundas que busquen erradicar la pobreza, esta se transforma en un círculo vicioso y provoca que los pobres sean cada vez más pobres.

La pobreza, como tal, impide a la mayoría de la población disfrutar derechos como salud y educación; provoca otros factores de violación a los derechos, como la migración que crece imparablemente, y genera mayores problemas, sobre todo en lo relacionado a los derechos laborales de los migrantes. Entre otros factores:

La corrupción en los niveles estatales perjudica la vigencia y el respeto de derechos. La impunidad, lentitud, inoperancia y otras múltiples falencias de los sistemas administradores de justicia están presentes. Los

sistemas democráticos caducos y los partidos tradicionales dejaron de ser representativos, no velan por los intereses de la mayoría, y se encuentran salpicados de corrupción, nepotismo y prebendalismo. La discriminación a las personas por su origen étnico, color de piel, edad, sexo, condición, origen, etc., es regresiva.

El Ecuador, a pesar de promocionarse como una *isla de paz*, al no haber vivido procesos tan violentos como las dictaduras del cono sur (Argentina, Chile, Paraguay, etc.), o al no haber tenido conflictos internos de la talla de Perú o Colombia, o como los vividos en Centroamérica, es sin duda un país en el cual no todos los derechos humanos están garantizados.

Ecuador, al igual que el resto de países de la región, no ha sido ni es capaz de garantizar los derechos de su población, puesto que mantiene un índice de pobreza permanente y una mala distribución de la riqueza, y continúa siendo un país con índices muy elevados de la concentración de la riqueza en pocas manos.

Las violaciones a los DDHH en países como el nuestro son frecuentes, esencialmente porque toda violación a esos derechos es un asunto de poder, por un lado, y de sometimiento, por otro. Es decir, violentan los derechos quienes tienen poder por sobre otros, y son violentadas la mayoría de personas que desconocen esos derechos y que no tienen poder alguno para hacerlos respetar.

### De la frontera norte y sus derechos

La pobreza es la principal violencia del mundo

Gandhi

La frontera norte ecuatoriana, limítrofe con Colombia, es desde varios puntos de vista una zona favorecida por la naturaleza, y diversa en su composición geográfica. Tenemos a Esmeraldas como provincia costera, Carchi que se encuentra en el cordón de la sierra ecuatoriana, y Sucumbíos como una provincia amazónica. Tres regiones, tres condiciones climáticas distin-

tas, tres realidades diversas y que, a la vez, han estado históricamente igual de abandonadas por parte del Estado.

En estas tres provincias habitan miles de seres humanos, existe entre las tres provincias un aproximado de 667 157 personas, según el último censo poblacional realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en el año 2001, y en cuya diversidad étnica encontramos también a afroecuatorianos, mestizos, colonos y pueblos indígenas.

Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador –SIISE–, para el año 2009, el índice de pobreza nacional fue de 36%, mientras que en las provincias fronterizas fue el siguiente: Carchi: 52,8%, Esmeraldas: 53,9%, y en Sucumbíos (consolidado como región amazónica) fue de 59%; es decir que en las tres provincias más del 50% de la población vive en condiciones de pobreza, por encima de ese 36% que da el promedio nacional.

Sin embargo, hay otras provincias más pobres en el país, así tenemos en la sierra a la provincia de Bolívar como la más pobre del país con un 64,9%, mientras que Pichincha tendría el menor índice de pobreza con un 21%, lo que nos demuestra que la inequidad en la distribución de los recursos nacionales no ha tenido una direccionalidad geográfica, sino una motivación centralista del Estado.

Así se evidencia que los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), son los más violentados tanto en la zona de frontera norte, como en otras provincias del país. Los DESCAs son derechos colectivos que buscan velar por un goce de condiciones sociales equitativas que eviten la pobreza, a la vez que tratan sobre la necesidad de contar con un medio ambiente sano, derechos aún no garantizados en nuestro país, para lo cual se requiere de una justicia redistributiva, desde el Estado, orientada a resolver la pobreza.

La percepción ciudadana mayoritaria en la frontera norte es que la dolarización (implementada en 1999) es la mayor responsable de la profundización de la crisis económica en la zona, puesto que esta habría deteriorado las condiciones del comercio, lo cual no ha podido ser validado puesto que, a la fecha, no contamos con un censo económico que nos pueda ayudar a realizar un análisis técnico comparativo. Sin embargo, la lógica económica que se daba antes de la dolarización, permitía que la población colombiana

tenga mayor poder adquisitivo por el cambio monetario del peso colombiano al sucre ecuatoriano, lo cual se reflejaba en consumo, compras y turismo. Esta situación se afectó significativamente cuando Ecuador adoptó oficialmente el dólar, frente al cual se devaluó la moneda colombiana y, por lo tanto, bajaron las compras y el flujo turístico a nuestro territorio.

A los prejuicios económicos derivados del cambio de moneda del sucre al dólar, se suman, además, los factores ambientales que afectaron la producción agrícola; el desplazamiento interno que dejó tierras improductivas; la militarización que reduce el comercio; la inseguridad en la zona que frena la inversión pública y privada, y la entrada o aumento de otros actores (madereras y palmicultoras), cuyas ganancias no se distribuyen en la zona sino que se van a los bolsillos privados de pocos empresarios.

Mientras que la economía no logra una dinámica que permita mejorar las condiciones de vida de la población, sin políticas de Estado sociales y con acciones que limitan el comercio transfronterizo legal e ilegal, la salud y la educación también mantienen saldo negativo. Las distancias y los malos caminos de acceso suelen ser un pretexto permanente desde el Estado para justificar la ausencia de médicos profesionales permanentes, así como de maestros y maestras en las parroquias fronterizas, lo cual repercute en un bajo nivel de atención en salud y una escasa y mala calidad educativa.

A la pobreza y abandono de la frontera norte hay que sumarle otros factores que han hecho de esta zona un escenario de doble vulnerabilidad de derechos y colocado a la población en una situación de permanente violación a sus DDHH, más aún a la población de mujeres, niños y niñas.

Si bien uno de los factores que debe ser analizados, a la hora de identificar la realidad de la frontera norte ecuatoriana, es necesariamente la cercanía y convivencia directa con Colombia, no se trata de caer en la tesis generalizada de que *la violencia* en la frontera viene importada desde Colombia, pues corremos el riesgo de caer en una afirmación con tinte xenófobo que, lamentablemente, en el país ha provocado un vaivén de políticas migratorias hacia las y los hermanos de Colombia desde el Estado ecuatoriano.

La convivencia fronteriza no se ve afectada por la interrelación de la población civil de ambos países, pues en una frontera viva como la de

Ecuador y Colombia, las familias mixtas son una realidad, la economía comunitaria es natural, la práctica de los deportes se da sin distinción de nacionalidad, etc. Todo esto enriquece económica y socialmente a la población, más aún, son las propias dinámicas locales fronterizas las que activan la economía que permite la sobrevivencia de la misma.

Pero, ¿cuál es el factor que más influye entonces en la realidad de la frontera norte ecuatoriana y que violenta sus derechos humanos? La respuesta está, sin duda, en las políticas de Estado implementadas por los sucesivos gobiernos colombianos desde el año 2000, cargadas de una perspectiva mayoritariamente belicista, desde el Plan Colombia, pasando por el Plan Patriota, el Plan Victoria, y otros.

El Plan Colombia tampoco da cuenta de la complejidad del conflicto interno, social y armado de Colombia, pues su visión militarista ha contribuido, fundamentalmente, a priorizar la salida militar a ese conflicto, al *narcotizar* por completo la compleja temática de su guerra interna; a disminuir y cercar las posibilidades de una salida negociada y dialogal que una buena parte de ese país exige a todos los actores del conflicto; así como ha profundizado la ya de por sí grave crisis de DDHH.

Razón tuvo el escritor uruguayo Eduardo Galeano, cuando escribió: “De una cosa de la que estoy plenamente seguro es de que este pueblo no necesita que nadie venga a salvarlo desde afuera. Dios salve a Colombia del Plan Colombia” (Entrevista a Eduardo Galeano, 2006), y quizá ahora debamos añadirle: Dios salve a Ecuador del Plan Colombia.

A pesar de la tentación, por ahora, dejaremos de lado el análisis como tal de los intereses, los defectos y las inconsecuencias del tan mentado Plan Colombia, para centrarnos en otro tipo de causas de las violaciones de derechos humanos en la frontera norte ecuatoriana.

Trataremos de repasar algunos de los escenarios en los que se dan violaciones a los DDHH en la frontera, se intentará una división temática, pero es claro que cada uno de los factores identificados se entrelazan; así, por ejemplo, un factor ambiental puede ser causa de una problemática de desplazamiento interno y a su vez de aumento de la pobreza.

No pretendemos aquí cubrir toda la realidad, tan solo algunos elementos que deben ser considerados por el Estado y el Gobierno, en la defensa

y cumplimiento del artículo 249 de la Constitución Política del Estado del 2008, en la cual se señala:

Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos (*Constitución del 2008: Art 249*).

### Del medio ambiente o los derechos de la naturaleza

Producto de la implementación del Plan Colombia, en el año 2000, se llevaron a cabo operaciones de aspersión aérea en Colombia con un compuesto químico de glifosato que buscaba matar plantaciones ilegales de coca y amapola, proceso que se realizó en el borde de la frontera común. Los primeros impactos de esta política de Estado colombiana fueron las denuncias de habitantes y gobiernos locales de las zonas sobre los efectos de la fumigación, no solo en términos de deterioro ambiental sino que incluso por graves efectos en seres humanos y animales.

Los daños a las cosechas, la contaminación de aguas y la afectación a los animales, provocaron un decrecimiento en la producción agrícola y ganadera, así como de otras actividades, lo que causó incremento de la pobreza. El Estado ecuatoriano, al haber mantenido silencio frente a estos hechos, se transforma en corresponsable de este problema, pues desde el inicio debía exigir no solo la suspensión de las aspersiones sino la correspondiente indemnización a las familias afectadas.

Solo en el año 2008 el Gobierno ecuatoriano reacciona frente a los hechos e interpone ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya una demanda contra el Estado colombiano por las fumigaciones, en la cual reconoce que las aspersiones no solo causaron impactos inmediatos, sino efectos duraderos, y señala:

Efectos duraderos:

[...] Los graves efectos adversos de las aspersiones aéreas en el Ecuador han sido inmediatos y dramáticos. También han persistido a lo largo del tiempo y siguen sintiéndose hasta el día de hoy. En efecto, en su informe, el Relator Especial de las Naciones Unidas observa que –cuatro años después del comienzo de las aspersiones algunos cultivos de plátanos, guineos, oritos, yuca, maíz, frutales y determinadas hierbas aromáticas habrían desaparecido o disminuido considerablemente sus rendimientos [...] Las secuelas de las aspersiones van más allá de los daños a los cultivos. En parte debido a los efectos en sus medios de supervivencia, en parte debido a los efectos sobre la salud, y en parte debido al terror que causan las aspersiones, un porcentaje considerable de la población local ha sido forzada a reasentarse en áreas más alejadas a la frontera con Colombia. La comunidad de Puerto Mestanza, en la provincia de Sucumbíos, es un ejemplo de ello. Antes de que comenzaran las aspersiones en sus alrededores, en agosto de 2002, la comunidad albergaba a unas ochenta y seis familias de agricultores, para el año 2005, solo quedaban cuatro familias. Otras comunidades fronterizas también han sido diezgadas. En total hasta un 50% de la población que habitaba la franja de diez kilómetros a lo largo de la frontera con Colombia han huido de la zona desde el inicio de las aspersiones (Crespo, 2009:17).

Este argumento, presentado en la Demanda del Ecuador contra Colombia, nos muestra cuánto se violentaron los derechos de las personas de la zona, y si bien es el Estado colombiano el responsable de las aspersiones, desde el año 2000 hasta el 2008 en que se presentó la demanda, no existió ninguna reacción desde el Ecuador por los hechos que se suscitaban en la frontera, y hasta ahora no se conoce de ninguna política de Estado que se haya implementado direccionada a mermar específicamente estos efectos.

Pero no solo las fumigaciones han causado daños ambientales, lo han hecho también empresas privadas, de las cuales hay muchas en las tres provincias; hablamos de petroleras, madereras y palmicultoras, etc., que son responsables de daños ambientales, deforestación, disminución de la producción agrícola (afectando la soberanía y seguridad alimentaria), entre otros factores.

Los efectos producidos por la explotación petrolera han sido los más evidentes en el país y, a través del proceso de demanda de las comunidades indígenas amazónicas ecuatorianas a la compañía Texaco (hoy Chevron-Texaco), las graves consecuencias de esta actividad también se han dado a conocer a nivel internacional, mientras que otros procesos de afectación al medio ambiente y que vulneran derechos, se van acentuando en nuestro país sin que se evidencien sus impactos como se debería y, sobre todo, sin la adecuada atención del Estado.

Entre los casos más preocupantes se encuentra la instalación de las empresas que cultivan palma aceitera (*Elaeis guineensis*) en la provincia de Esmeraldas. En su artículo “Más allá de la crisis económica: CO<sub>2</sub>lonialismo y geografías de esperanza en la Frontera”, la investigadora norteamericana Julianne A. Hazlewood señala al respecto:

[...] Desde 1998, el monocultivo de palma ha remplazado 22 242 ha de bosque tropical, tan solo en el cantón San Lorenzo, provincia de Esmeraldas. [E]l 8 de agosto de 2002, el presidente ecuatoriano Gustavo Noboa dictó el Decreto Ejecutivo N.º 2691, que cambió el estatus de tierras ‘no reclamadas’ en el cantón San Lorenzo, de bosque protegido a zonas agrícolas sustentables; esto ayudó a la transferencia y venta de bosque primario y secundario. Finalmente, cincuenta mil hectáreas de bosque patrimonial del Estado y treinta mil de bosque tropical (de las cuales más de seis mil son de territorios ancestrales afroecuatoriano y Awá), se volvieron parte de la nueva frontera agrícola (Hazlewood, 2010: 81-95).

La investigadora Hazlewood nos señala también las vulneraciones a los derechos humanos, al indicarnos, por lo menos, cuatro aspectos importantes para tomar en cuenta:

La expansión de plantaciones de palma aceitera en San Lorenzo ha resultado en cuatro consecuencias sociales y ecológicas:  
Expansión de la plantación de palma y deforestación: La ‘provincia verde’ de Esmeraldas tiene ahora el área más extensa de palma aceitera de todas las provincias de Ecuador y para 2005 constituía el 38% del total del área de plantaciones de este tipo de palma;

Contaminación del agua y efectos nocivos para la salud: investigaciones han demostrado que los fungicidas, insecticidas y pesticidas, usados en las plantaciones, contaminan los recursos hídricos y afectan seriamente la salud y el bienestar de los pueblos indígenas y afroecuatoriano como también al medio ambiente. Un estudio realizado por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador llegó a la conclusión de que los casos de gente envenenada por agroquímicos se incrementó tres veces entre 1999 y 2003; Desposesión de territorio e instigación de conflictos sociales: el sistema de titulación de tierras en San Lorenzo se impuso desde afuera con la terminación del ferrocarril y la consecuente Ley de Reforma Agraria y Colonización en 1964. Este proceso de invalidación de los sistemas tradicionales de comprensión y relación con la tierra, reposición de los territorios ancestrales y aplicación de la propiedad privada han sido pasos integrales de los procesos de colonialismo. También se han reportado las conexiones entre las compañías de palma aceitera y los políticos nacionales y locales; Violación de los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatoriano a la seguridad y soberanía alimentaria y *sumak kawsay* (vivir bien): la deforestación masiva por parte de las compañías de palma, el uso de agroquímicos y la contaminación de los ríos con aguas residuales y tratadas inapropiadamente amenazan los derechos humanos y los de la Naturaleza y violan los derechos constitucionales a la seguridad y soberanía alimentaria, y entonces, al *sumak kawsay* (Hazlewood, 2010:90).

Al igual que las palmicultoras, las empresas madereras también actúan a discreción de sus propias necesidades, por sobre las autoridades locales y nacionales, lo cual nos demuestra el abandono del Estado en la zona, y la ausencia de una voluntad política gubernamental que analice, enfrente y actúe frente a esta realidad en defensa de la Constitución y de los DDHH.

### De la movilidad humana como una crisis humanitaria

La frontera norte ecuatoriana hace años viene acogiendo a desplazados de nacionalidad colombiana quienes, escapando de la violencia en su territorio, cruzan al nuestro y se han constituido en comunidades de refugiados, despreciados y blanco de todo tipo de atropellos, porque se piensa de

manera muy general que estos seres humanos, niños, ancianos, mujeres y hombres, no tienen derechos que los asistan o ley que los proteja.

El aumento de población colombiana, ya sea que tenga necesidad de protección internacional, o que busquen mejorar sus condiciones económicas, ha creado un ambiente de xenofobia, tanto por parte de la población receptora cuanto por el aparato estatal, por lo que se identifica que se han limitado sus derechos.

El Estado ecuatoriano no ha demostrado estar preparado para la atención a estas poblaciones, a la vez que ha develado su incapacidad en el tratamiento de esta problemática; más aún, sus debilidades se expresan en violaciones directas a las y los solicitantes de refugio, pues a pesar de estar prohibidas las deportaciones a solicitantes de refugio, esta norma aún es constantemente violentada.

Tabla 1  
Población refugiada colombiana en la frontera norte ecuatoriana

Provincia	Personas reconocidas con estatus de refugio
Carchi	3 805
Esmeraldas	10 603
Sucumbíos	10 306

Fuente: Datos del proceso de Registro Ampliado del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador-Dirección General de Refugio, al 31 de marzo del 2010.

Entre las tres provincias fronterizas suman 24 714 personas bajo el estatus de refugio. Si lo comparamos con el número de refugiados reconocidos hasta el 31 de marzo del 2010 que es de 51 674 personas, evidenciamos que el 48% de esta población se encuentra en la zona fronteriza, por lo cual por lo menos el 50% del esfuerzo del Estado ecuatoriano en la atención a esta población debería ser dada en las tres provincias, situación que no se evidencia en ninguna de ellas.

La apertura ecuatoriana a las solicitudes de refugio, la cercanía geográfica, la implementación del Plan Colombia, son factores que aumentan la movilidad colombiana sin precedentes hacia Ecuador. Es una crisis huma-

nitaria que impacta a la frontera como la primera receptora de esta población. A la pobreza de nuestra frontera, se suma la conflictividad colombiana; entonces se tiene un escenario complejo en el cual la solidaridad con la Población con Necesidad de Protección Internacional (PNPI) se cruza con el aumento de la xenofobia, ya que la población receptora no se encuentra preparada para la magnitud de esta movilización desde el país vecino. Para la población receptora, no solo la afluencia colombiana agudiza la situación, sino la falta de atención del Estado ecuatoriano a sus derechos y necesidades, por lo que busca organizarse y que exista exigibilidad de derechos que aporten no solo a mejorar la situación de la población, sino que les permita asimilar de mejor manera la movilización humana colombiana.

Dentro del escenario de movilidad humana en la frontera norte ecuatoriana se evidencia también un factor poco analizado, se trata del desplazamiento interno de Ecuador. Es decir que, si por un lado se da una afluencia de población colombiana, también se evidencia una movilización hacia el interior del país de población ecuatoriana desde la frontera, debida tanto a la situación de pobreza, cuanto por los impactos del conflicto colombiano.

Al momento no se cuenta con un estudio profundo de la magnitud de este desplazamiento interno, ya sea forzado o no, desde las tres provincias fronterizas. Solo se conoce por diversas fuentes que el denominado Plan Ecuador<sup>1</sup>, en la actualidad, se encuentra realizando una investigación sobre el tema, el cual esperamos nos ilustre de mejor manera sobre las características de esta situación.

Algunos aportes que nos señalan la real existencia del desplazamiento interno, los dio la Comisión Científica Ecuatoriana, que analizó los impactos en Ecuador de las aspersiones aéreas del Plan Colombia, y en cuyo informe se señala:

<sup>1</sup> Plan Ecuador nace como una respuesta del Gobierno del Ecuador hacia los efectos negativos del Plan Colombia. Se trata de una política del Estado ecuatoriano de desarrollo y paz, articulada a una estrategia de seguridad, para promover el buen vivir de las poblaciones que habitan la frontera norte ([www.planecuador.gob.ec](http://www.planecuador.gob.ec)).

Tabla 2  
Nivel de migración interna en comunidades de Sucumbíos

	Familias residentes antes del Plan Colombia	Familias actualmente
Puerto Mestanza	86	4
Santa Marianita	50	41
5 de Agosto	80	24
Los Girasoles	44	28
Recuerdos del Oriente	23	19
San Francisco 1	30	25
San Francisco 2	14	12
El Cóndor	70	27
Monterrey	56	30
TOTAL	453	210

Fuente: Comisión Científica Ecuatoriana. Informe "El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana". Quito, 2007.

Esta información ejemplifica cómo, en una zona de la provincia de Sucumbíos, se produjo un desplazamiento interno de casi el 50% de las familias originalmente habitantes a causa de los impactos de las fumigaciones; sin embargo, no solo las aspersiones aéreas provocan el desplazamiento, también la situación de violencia y la falta de atención estatal que garantice seguridad y posibilidades de sobrevivencia económica digna.

Si la movilización de miles de colombianos a Ecuador, en búsqueda de protección internacional, nos confirma la crisis interna de Colombia, por nuestro lado el desplazamiento interno nos demuestra que los derechos humanos en la zona fronteriza siguen siendo vulnerados.

### De la violencia

En la frontera existe incertidumbre generalizada, inseguridad y temor en la ciudadanía, en donde se han presentado casos de 'vacunas', ajustes de cuentas, boleteo, sicariato, secuestros, narcotráfico, etc.

En la frontera norte, así como en otras zonas del país, no es solo el Estado el que no ha podido brindar seguridad a sus habitantes, elemental obligación que no debe entenderse únicamente desde una simple dotación de presupuestos para patrulleros, también han sido incompetentes los gobiernos locales, instituciones privadas y la misma comunidad, para resolver las fallas sociales estructurales que generan o coadyuvan a la inseguridad ciudadana.

Sin duda, debemos hablar de una multidimensionalidad de violencias e inseguridades y, por lo tanto, debería existir una visión global, multifacética, diversa, de la seguridad ciudadana. En tal virtud, cuando hablamos de violencia no nos referimos exclusivamente a las obligaciones de la fuerza pública, sino también de la administración de justicia.

Sentir seguridad es un derecho ciudadano, sin embargo en la frontera no siempre se cumple. Se hace necesaria una recomposición de la relación fuerza pública-sociedad civil, que debe rehacerse desde ópticas más amplias que rompan los prejuicios que puedan existir casa adentro y evidencien voluntad política en los distintos actores.

La situación de violencia en la frontera se ve agravada por su realidad fronteriza, sin embargo, no se puede señalar que esta violencia viene de la presencia colombiana, pues tal percepción xenofóbica es incorrecta. Si bien los índices que identifican la grave situación de violencia en la zona son, en promedio, mayores que otras provincias, también existen otras con menor presencia de población colombiana en las cuales existen situaciones aún más críticas, lo cual desbarata la tesis de la presencia colombiana como la culpable de la inseguridad ciudadana.

Tabla 3  
Tasas de detenidos por delitos contra la propiedad (1999)

Provincia	Robo en pequeña escala	Robo y asalto	Asaltos negocios	Total	Puesto por homicidio
Carchi	121,1	41,8	0	162,9	9.º puesto
Esmeraldas	117,0	142,6	0	259,6	6.º puesto

Sucumbíos	58,8	139,9	0	198,8	7.º puesto
Nacional	117,8	123,2	1,2	242,2	-

Fuente: Carrión, 2002  
Elaboración: APDH del Ecuador

Tabla 4  
Tasas de defunciones por homicidio (1999)

Provincia	Tasa de defunciones por homicidio	Puesto por homicidio
Carchi	18,8	4.º puesto
Esmeraldas	33,6	1.º puesto
Sucumbíos	33,0	2.º puesto
Promedio Nacional	14,7	-

Fuente Carrión, 2002  
Elaboración: APDH del Ecuador

La violencia en la frontera norte, así como en otras provincias del país, tiene sus propias dinámicas que van más allá del número de colombianos presentes en la zona; lo que sí resulta ser un factor común entre las provincias más violentas es el nivel de pobreza, que se encuentra por encima del promedio nacional, reproducido aquí sí el vínculo: a mayor pobreza, mayor violencia.

La actual situación no puede ser superada solo con dotación de recursos, mayores presupuestos, más personal e infraestructura, muy necesarios, por supuesto, para preservar la poca seguridad que existe y cuya carencia es continuamente mencionada como si fuera la causa de todos los males. Varios organismos internacionales coinciden en indicar que el fortalecimiento de la democracia en el continente depende de la reforma transformadora en dos instituciones claves para generar confianza y mayores niveles de seguridad: *la administración de justicia y la fuerza pública*.

## De la seguritización

La complejidad de la vida en la frontera norte ecuatoriana, los impactos del Plan Colombia y la presencia muy cercana de los grupos irregulares colombianos, han sido atendidos desde el Estado ecuatoriano bajo una mirada que privilegia el accionar en las áreas de la seguridad. Desde el año 2000, el Ecuador ha priorizado la intervención militar/policial destinada a combatir, neutralizar y frenar el paso de la violencia proveniente del otro lado de la frontera.

La frontera norte ecuatoriana se ha transformado en el *centro gravitacional estratégico* de las FFAA, luego de la firma de paz con Perú, y a pesar de la intención de no involucramiento de nuestras Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano, rehuendo a la *estrategia del yunque y el martillo* que consiste en que el ejército colombiano presione desde su territorio a los grupos irregulares hacia nuestra frontera, para que acá el ejército ecuatoriano *los reciba a bala*; lamentablemente, la realidad nos ha demostrado al final que sí le hemos seguido el juego a dicha estrategia.

La evidencia más clara del aporte ecuatoriano a la estrategia del Plan Colombia es la creciente militarización en la frontera. Actualmente, Ecuador cuenta con una presencia permanente de aproximadamente siete mil quinientos militares (*El Telégrafo*, 2 diciembre 2009), sin embargo, luego del bombardeo del 1 de marzo en la zona ecuatoriana de Angostura, se trasladaron desde el interior a tres mil quinientos militares más, dando un total de once mil uniformados en la frontera norte ecuatoriana, lo que representaba el 22% del total de hombres de las FFAA. En la actualidad no tenemos datos certeros sobre la presencia militar, sin embargo, no será muy inferior a los iniciales siete mil quinientos hombres.

El recrudescimiento de la presencia de la insurgencia (FARC y ELN), así como del paramilitarismo (AUe) y de las bandas delincuenciales organizadas (Águilas Negras y Rastrojos) en la región fronteriza, cada vez es mayor y deja a la población civil que allí habita en un estado no solo de vulnerabilidad de derechos, sino de constante zozobra y temor, siendo una verdad a gritos que existen amenazas a entidades sociales, poderes locales, jueces, DDHH, etc.

El incremento de los destacamentos militares en Ecuador se da bajo la mirada seguritista que se mantiene de la frontera norte, bajo el pretexto de dotar de 'protección' a la población y de resguardo a la soberanía nacional; sin embargo, los efectos 'secundarios' de esta militarización también son un componente que suma al escenario de violación de los DDHH.

A la fecha Ecuador tiene veinte destacamentos militares permanentes en la zona de frontera norte y según declaraciones del ex ministro de defensa del Ecuador, Javier Ponce:

se debería ampliar el rol de las FFAA en la zona de frontera, en algún momento hemos evocado la posibilidad de que haya una mayor intervención de las FFAA, extender el concepto de seguridad fronteriza a las provincias de frontera... [a través de] misiones sustancialmente de apoyo a la Policía para el control de los fenómenos internos, pero que son producto de la frontera (*El Comercio*, 2010).

La visión seguritista del Ecuador en su frontera norte, expresada en una mayor militarización de la zona, trae varias consecuencias negativas para la población civil entre las cuales podemos anotar las siguientes:

La población pasa de ser ciudadana a posible delincuente, produciéndose actos que atentan a sus derechos, pues bajo el consentimiento de velar por la *seguridad* se han dado hechos como detenciones arbitrarias, requisas sin órdenes judiciales, agresiones físicas, e incluso asesinatos que aún se encuentran en investigación.

Limitaciones al comercio transfronterizo. Al ser 'fronteras vivas', es decir espacios geográficos poblados de ambos lados, es natural que se genere un comercio transfronterizo que dinamiza las economías locales, y la militarización impacta negativamente al limitar este comercio, sobre todo interparroquial, perjudicando las relaciones económicas. Bajo el concepto de detener las actividades *ilegales*, sobre todo aquellas de abastecimiento a la *narcoguerrilla*, se afectan las actividades productivas propias de la zona, lo que evidencia que las políticas implementadas no están pensadas desde las dinámicas de vida y convivencia de la población sino, sobre todo, son dadas por la presión internacional de Colombia y los EEUU, para que Ecuador tenga un papel más protagónico en la *lucha antiterrorista*.

Afectaciones a las relaciones culturales y familiares. La militarización afecta la libre movilización fronteriza y esto rompe con las dinámicas culturales propias (encuentros, fiestas comunes, prácticas culturales y deportivas, etc.), así como los encuentros familiares. Una gran mayoría de población de la línea fronteriza proviene de familias binacionales con parientes a un lado y otro de la frontera, y el resguardo militarista exacerbado ha limitado la unidad familiar, al considerar al del otro lado como un posible actor *no deseado* en nuestro territorio.

Casos directos de violación a los derechos humanos por parte de miembros de la fuerza pública: violaciones a mujeres (con gran índice de colombianas), abusos de autoridad, etc.

Estos y otros fenómenos que causan la militarización podrían agudizarse de llevarse a cabo las intenciones antes señaladas por parte del exministro de defensa, Javier Ponce, al querer dar atribuciones policiales a las FFAA acantonadas en la frontera, limitando cada vez más el ejercicio de derechos y entendiendo a las provincias fronterizas como zonas de guerra en las cuales la máxima autoridad (por presencia y poder) es militar; es decir que, si ya ahora se puede ver un trastoque de poderes, el militar sobre el civil, con nuevas atribuciones a los militares se puede prever un mayor debilitamiento de este poder político-civil identificado en las autoridades políticas y en el sistema de justicia.

La pobreza aumenta y, sin embargo, el presupuesto asignado a campañas militares se incrementó de US \$ 167 221 542 en 2007, a US \$ 463 091 966 en 2008, y posteriormente se adoptó un plan de emergencia para la frontera norte, al cual se destinaron trescientos ochenta y ocho millones, lo que contradice la propia política de dotar de mayor desarrollo a la frontera norte por sobre la visión militarista.

### A manera de conclusión

Los indicadores sociales nos demuestran que el abandono estatal a la zona de frontera norte ecuatoriana continúa, lo cual conlleva al incumplimiento de derechos en el que vive la población.

El Estado ecuatoriano, en teoría, mantiene una visión de desarrollo necesaria en las provincias fronterizas; sin embargo, en la práctica, lo que se ha implementado es una política de securitización que no ha ido de la mano con planes y programas que permitan el cumplimiento de los derechos humanos básicos: educación, salud, vivienda, empleo, productividad. Se hace indispensable además que el Estado tenga mayor presencia en la frontera, no solo desde la perspectiva armada, sino a través del fortalecimiento de sus sistemas de justicia, educación, salud, etc.

Es necesario un giro en la estrecha concepción de DDHH que existe en el país, la agenda general continúa simplificada en los temas ‘clásicos’; se sigue creyendo que la situación de DDHH tiene que ver únicamente con los derechos individuales, civiles y políticos: torturas, detenciones arbitrarias, asesinatos y desapariciones forzadas, sobre todo; pero el imaginario social excluye la tipología de derechos que, en nuestro país, son los más vulnerados y críticos: los derechos económicos y sociales, y esta política es muy evidente en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos.

La comunidad internacional debe evidenciar la crisis humanitaria por la que atraviesa el Ecuador en cuanto a la población colombiana que busca refugio, y así exigir a Colombia y al sistema internacional de protección de los DDHH, que dote al país de los recursos necesarios para la asistencia a las y los refugiados, considerando medios de vida para su inclusión en una sociedad donde prevalezca la paz y el bienestar.

En el ámbito regional, sería necesario tener una lectura de las implicaciones de la elección de Juan Manuel Santos como presidente de Colombia, pues hablamos del ala más radical de la política uribista. Las declaraciones de Santos, enorgullecido de que Colombia sea llamada la ‘Israel’ de América, nos da muestra del alcance al que podría llegar su gobierno y de las relaciones de imposición que podría generar, principalmente, con los países vecinos.

La actual Constitución Política del Ecuador del 2008 plasma algunas de las exigencias de la población de frontera; así tenemos dos artículos importantes como lo son el Artículo 5 que señala: “El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras, ni de

instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras”, dado así un marco jurídico-político que tranquiliza a la población fronteriza; mientras que el Artículo 249 expresa: “Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precauten la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos”, articulado que permite a la sociedad civil contar con una herramienta específica de exigibilidad de derechos ante el Estado.

El Estado y el Gobierno nacional son los responsables de crear las políticas públicas que permitan el total cumplimiento de los DDHH, mientras que es potestad y obligación de la sociedad fronteriza y nacional tener una acción continua y directa para exigir que se cumpla la Constitución pues, como señala el intelectual Alberto Acosta: “[...] Una Constitución, sin embargo, no hace a una sociedad. Es la sociedad la que elabora la Constitución y la adopta casi como una hoja de ruta [...]” (Acosta, 2010). En Ecuador, entonces, tenemos ya nuestra hoja de ruta, ahora la apuesta desde el Estado y desde la sociedad civil es hacerla cumplir y cumplirla, solo así podremos decir que avanzamos en el respeto y cumplimiento de los derechos humanos en la frontera norte ecuatoriana, y en el país en su conjunto.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2010). “Hacia la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza”. En *América Lantina en Movimiento* 454. Quito: coedición ALAI-Fundación Solón.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2008). *Constitución política del Ecuador*.
- Comisión Científica Ecuatoriana (2007). *El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana*. Quito: CCE.

- Carrión, Fernando (2002). “La violencia en el Ecuador y América Latina”. *Diálogo Local: Revista del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito* N.º 4: 10. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Crespo, Ricardo (2009). *Instrumentos internacionales de derecho ambiental. Anexo para el desarrollo de la evaluación a distancia*. Loja: UTPL.
- El Telégrafo (2009). “Ecuador vigila frontera con 16 destacamentos”, 2 de diciembre 2009.
- Entrevista de Gustavo Adolfo Carbonell a Eduardo Galeano. Colombia, 27 de agosto del 2000.
- Hazlewood, Julianne (2010). “Más allá de la crisis económica: Colonialismo y geografías de esperanza”. *Íconos* N° 36: 81-95. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Plan Ecuador (2009). Enlace: <http://www.planecuador.gob.ec/pages/index.php>
- Sistema Integrado de indicadores Sociales del Ecuador –SIISE–. “Indicadores Sociales 2006-2009”. Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo

**Capítulo II**  
**Fronteras:**  
**el caso de Centro y Norteamérica**

# La idea de seguridad fronteriza en Centroamérica: cambios y nuevas amenazas

Juan Carlos Arriaga-Rodríguez\*

## Presentación

El objetivo de este documento es explicar cómo fue construida la idea de seguridad fronteriza en Centroamérica a lo largo del siglo XX. Esta idea no se derivó de las supuestas cualidades intrínsecas de la frontera, por el contrario, fue elaborada y reproducida por las instituciones gubernamentales, en el contexto de estructuras económicas centralistas, estructuras políticas autoritarias y determinadas iconografías territoriales.

La idea de seguridad fronteriza que dominó en Centroamérica fue construida en un proceso que duró aproximadamente medio siglo, iniciado alrededor de 1930 y finalizado hacia 1980. Esta idea estuvo sustentada en la concepción de la frontera como espacio conflictivo y permanentemente amenazado por fuerzas externas. Sobre la base de esto, los gobiernos se propusieron convertir las zonas de frontera en espacios herméticamente cerrados a la circulación de personas y mercancías.

A principios de la década de 1980, comenzó una nueva tendencia en el proceso de partición territorial en América Latina, la cual ha sustituido progresivamente la tendencia caracterizada por la institucionalización de las fronteras. Esta nueva tendencia ha sido estimulada por el proceso de ex-

---

\* Doctor en Historia. Profesor del Departamento de Estudios Políticos e Internacionales en la Universidad de Quintana Roo, México. Coordinador del proyecto "Las nuevas tendencias en el proceso de partición territorial en América Central".

pansión del sistema capitalista mundial principalmente, y se ha manifestado en cambios en las formas de organización territorial y en la emergencia de nuevos fenómenos de alto contenido territorial.

La nueva tendencia en el proceso de partición territorial en Centroamérica ha modificado la concepción de seguridad fronteriza, pues ahora los gobiernos no solo deben enfrentar a las amenazas externas que ponen en riesgo, supuestamente, la integridad territorial de los países. Ahora, además, deben lidiar con nuevos fenómenos de alto contenido territorial, los cuales son: los movimientos autonómicos de los pueblos indios, los movimientos autonómicos liberales, y los enclaves primario-exportadores en las zonas de frontera.

Para demostrar lo anterior, el texto está dividido en tres apartados. En el primero se explica la idea dominante de seguridad fronteriza en Centroamérica —cómo fue construida—, y se identifican a las principales instituciones de gobierno que participaron en su definición. En el segundo apartado se analiza cómo ha influido el proceso de mundialización económica en la aparición de nuevas fuerzas de partición territorial en Centroamérica y cómo este proceso ha forjado cambios en la concepción de la seguridad fronteriza. Finalmente, en el tercer apartado se describen los fenómenos de contenido territorial y se explica por qué estos fenómenos se han convertido en las nuevas amenazas a la seguridad fronteriza de los países centroamericanos.

### La idea de seguridad fronteriza, 1930-1980

Una vez concluida en el siglo XIX la configuración territorial (apropiación y delimitación) de los países de América Central, tomó fuerza la institucionalización de las zonas de frontera. Por institucionalización de las fronteras se entiende al proceso de modernización y crecimiento del aparato burocrático civil y militar con autoridad para organizar espacialmente (dividir, explotar y transformar) estas zonas.

Tal aparato burocrático cumplía tres funciones básicas: promover la organización económica del espacio fronterizo; vigilar y regular la circulación

de bienes y personas, y difundir los símbolos de identidad nacional entre la población fronteriza.

Estas funciones correspondieron a las estructuras económicas cerradas, a las políticas militaristas y autoritarias, y a las ideologías políticas dominantes en Centroamérica en aquella época.

La institucionalización de las fronteras fue un proceso que se profundizó entre las décadas de 1930 a 1980. A lo largo de este proceso, los gobiernos centroamericanos asignaron funciones administrativas, fiscales, de vigilancia y seguridad para las fronteras, a diferentes oficinas e instituciones especializadas, de las cuales por lo menos cuatro desempeñaron un papel muy importante en la difusión de la idea de la frontera como espacio amenazado y en donde actuaban ciertas fuerzas externas que ponían en riesgo la seguridad nacional. Esas instituciones fueron: las oficinas de aduanas, los ministerios de comercio, las oficinas de migración y el ejército.

La idea de la frontera como espacio amenazado sirvió para reforzar el discurso gubernamental de que la frontera debía ser un espacio cerrado, vigilado y controlado por el Estado y que, por sí mismo, debía cumplir funciones de seguridad, defensa, control y vigilancia del flujo de personas y mercancías. De manera sorprendente, en los discursos gubernamentales, las funciones asignadas a las instituciones con incidencia en la administración y organización espacial de la frontera recayeron en la frontera misma.

A través de las oficinas de aduanas, por ejemplo, los gobiernos centroamericanos reforzaron y reprodujeron el discurso de la frontera como espacio herméticamente cerrado. Históricamente, las oficinas de aduanas han sido concebidas como las instancias recaudadoras de los impuestos al comercio exterior, a la vez que las reguladoras de los volúmenes, características y tipos de las mercancías de exportación e importación. En las primeras décadas del siglo XX, hubo un incremento importante en el volumen del comercio exterior, se diversificó el origen y destino de las mercancías, creció el monto de las transacciones y se aceleró la modernización de los sistemas de transporte. Estos factores combinados obligaron a los gobiernos centroamericanos a aumentar el número de oficinas aduanales.

Sin embargo, tiempo después, el cobro de peaje y la contabilización de las mercancías no eran actividades suficientes para que los gobiernos

centroamericanos ejercieran un mayor control sobre las zonas de frontera. Para realizar lo anterior debieron crear un organismo rector y regulador de las actividades de las aduanas. Estos organismos centralizados no solo fueron generadores de información comercial para los gobiernos, también fueron los encargados de vigilar la zona fronteriza, supervisar y regular las zonas francas y revisar el equipaje de las personas en tránsito dentro de la región (Palacios y Barahona, 1996). La regulación del tránsito de personas correspondía a las oficinas de migración.

Así pues, la reestructuración del sistema de aduanas realizada en los países de Centroamérica a partir de la década de 1960 generalizó, poco a poco, la idea de que en las fronteras no solo se debía regular la circulación de personas y mercancías –y cobrar el impuesto respectivo– a través de una agencia centralizada, además se debía combatir todas las amenazas externas que afectaban a las economías de las naciones, por ejemplo, el contrabando.

Los gobiernos centroamericanos denominaron a tales oficinas especializadas “Direcciones Generales de Aduanas”, concebidas como parte estratégica del aparato encargado de conducir la política económica, basada en el modelo de la sustitución de importaciones. En este contexto, los gobiernos se preocuparon por difundir y reforzar la idea de que la frontera debía ser un espacio herméticamente cerrado a la libre circulación de bienes, capitales y personas.

Además de la creación de las Direcciones Generales de Aduanas, los gobiernos centroamericanos asignaron una nueva función a sus respectivos ministerios de economía y comercio: la conducción de las políticas de integración económica regional.

La integración regional fue instituida en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960, cuyo órgano directivo era el Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los ministerios de economía de los países miembros (Zapata-Pérez, 2001).

Al mismo tiempo que los gobiernos centroamericanos promovían la idea de la frontera como espacio herméticamente cerrado, construían el discurso de la frontera económica internacional. Este discurso fortaleció la imagen de un nuevo espacio denominado *región económica de integración*, y las líneas de

separación entre estas regiones fueron las fronteras económicas internacionales. Este discurso fue difundido por los ministerios de economía.

Al igual que en otros modelos de integración en América Latina, la región de integración centroamericana estaba configurada por la suma de los territorios de los países miembros del MCCA. Ninguno de los gobiernos de la región supuso la eliminación futura de los límites territoriales entre los Estados miembros, a pesar de que la integración económica estaba apoyada en la idea de federalismo impulsada por la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA). Esta organización fue establecida en 1951 como un organismo de cooperación política regional, dedicado a promover la integración y la solución pacífica de controversias entre los miembros, incluidas aquellas derivadas de añejas disputas territoriales.

La ODECA tuvo una gestión ineficaz en la resolución de las constantes disputas y diferendos territoriales entre los países centroamericanos, lo cual, sumado al incumplimiento de las metas establecidas en la MCCA, hizo evidentes, hacia finales de la década de 1960, los graves problemas que afectaban a la integración regional. El acontecimiento que marcó el fin de la llamada *integración hacia adentro* fue la guerra entre Honduras y El Salvador de 1969. Al año siguiente, Nicaragua impuso barreras arancelarias a los productos provenientes de sus vecinos centroamericanos, acto imitado por Honduras en 1971. La consecuencia de lo anterior fue que la región cayó en una situación de aislamiento auto impuesto, en el que las fronteras fueron reafirmadas en los discursos gubernamentales como espacios de conflicto que debían permanecer cerradas.

A finales de la década de 1980, en la mayoría de los países de Centroamérica, las instituciones burocráticas eran conducidas por gobiernos militares autoritarios. Las dictaduras militares fueron instituciones políticas que influyeron fuertemente en el diseño de políticas de fronteras. Estas políticas de frontera no solo consistieron en el trazado y demarcación de límites territoriales, también incluyeron medidas para el control de la población fronteriza y, sobre todo, de reforzamiento de la defensa militar y la vigilancia de las zonas de frontera. Todas estas medidas fueron definidas y aplicadas directamente por los órganos militares de los gobiernos nacionales, con el beneplácito de Estados Unidos.

Al igual que en otros países de América Latina, para los militares centroamericanos, la frontera no solo era una línea de división de espacios territoriales, sino que además señalaba el principio y el fin de un espacio de vigilancia, control y seguridad, cuyas acciones de seguridad debían ser dirigidas incuestionablemente por el centro del poder nacional.

Uno de los elementos característicos de las políticas de organización territorial diseñada por los gobiernos centroamericanos fue la base ideológica en la que estuvo sustentada. Las fuentes de esa base ideológica estuvieron en la idea de nación y en las ideologías de seguridad nacional (Funes, 2000).

El nacionalismo del siglo XX, a diferencia de aquel del siglo XIX, sí fue una iconografía de transformación de los espacios territoriales muy poderosa, complementaria de las fuerzas de organización territorial impulsadas por las estructuras económica y política y por el avance científico-técnico aplicado en los procesos de producción, transporte, descripción geográfica. Y no solo eso, también fue un factor fundamental en la construcción de los discursos de justificación para crear nuevas repúblicas con sus propios territorios (Panamá y Belice).

Como en el resto de América Latina de la primera mitad del siglo XX, la idea de nación en Centroamérica no fue la de una comunidad de intereses que buscaba construir un Estado propio, o la reivindicación de intereses étnicos, religiosos o lingüísticos. Se trataba, específicamente, de un instrumento ideológico muy importante para la construcción, a conveniencia del grupo en el poder, de un sentimiento de pertenencia a una comunidad homogénea y unida, diferente a otras comunidades circundantes, poseedora de derechos históricos irrenunciables, particularmente territoriales.

El nacionalismo, en su forma de exaltación de la idea de nación en las masas, fue aprovechado por algunos gobiernos para conducir disputas territoriales. Por ejemplo, la demanda de Guatemala por el reconocimiento de derechos históricos sobre parte del territorio de Belice; la reivindicación de Nicaragua sobre la isla de San Andrés; la defensa de supuestos derechos históricos de Honduras sobre el golfo de Fonseca, entre otros.

Por otro lado, el nacionalismo en Centroamérica no ha sido una ideología única, sino que en realidad hubo variantes de nacionalismo, cada una

con un discurso de acción política, económica y territorial propio. Pueden ser identificados tres tipos de discurso nacionalista: el discurso nacionalista gubernamental, apoyado en premisas histórico-jurídicas y geopolíticas; el discurso anticolonial y de liberación nacional de los grupos reformistas y revolucionarios, y el nacionalismo étnico. El primer tipo de discurso nacionalista fue construido por la mayoría de los gobiernos centroamericanos para tomar el control de las zonas fronterizas, incluso aquellas aún en disputa. Se trató del nacionalismo oficial incorporado en los alegatos sobre derechos jurisdiccionales de las zonas terrestres y marítimas. Puede ser encontrado en las protestas sobre la política internacional, el imperialismo económico y las supuestas pretensiones territoriales de las potencias. Asimismo, luego de 1945, se le descubre en los discursos de alianza anticomunista con Estados Unidos.

Uno de los escenarios donde tuvo mayor resonancia el discurso nacionalista gubernamental fue en los organismos internacionales, particularmente en la Organización de Estados Americanos (OEA). Este organismo de cooperación política, establecido en 1948, tuvo como uno de sus objetivos el establecimiento de medidas para resolver crisis diplomáticas y enfrentamientos militares entre los miembros, en especial los generados por reclamos territoriales. La OEA medió en algunos conflictos territoriales en Centroamérica, especialmente en las disputas entre Costa Rica y Nicaragua de 1948, 1955-56 y 1979<sup>1</sup>; Honduras y Nicaragua de 1957<sup>2</sup>; Honduras y el Salvador de 1959 (la guerra del fútbol)<sup>3</sup>; y recientemente en la disputa territorial entre Guatemala y Belice.

1 En el contexto de la guerra civil de 1948 en Costa Rica, en abril de ese año, tropas nicaragüenses al mando de Anastasio Somoza Debayle, invadieron las poblaciones fronterizas La Cruz, Los Chiles y Villa Quezada, a solicitud del presidente costarricense. La OEA medió en el conflicto y logró la firma del Pacto de Amistad de 21 de febrero de 1949. Años más tarde, se reorganizó una invasión de fuerzas contrarrevolucionarias desde Nicaragua. La expedición realizada entre 1955 y 1956 fue repelida por fuerzas costarricenses. La OEA intervino para que la guerra no se extendiera hasta Nicaragua (Ireland, 1971; Salas, 1962).

2 Conflicto generado por la ocupación de terrenos bajo dominio de Honduras, en los márgenes del río Coco. Una comisión investigadora de la OEA logró la firma del cese al fuego entre los países beligerantes. Además, las partes se comprometieron a someter la disputa territorial a arbitraje de la Corte Internacional de Justicia (Salas, 1962).

3 Conflicto territorial entre Honduras y El Salvador que desencadenó la guerra entre ambos países entre el 14 y el 18 de julio. La mediación de la OEA logró el cese al fuego (Funes, 2000).

Antes de la fundación de la OEA, fueron realizadas diferentes conferencias y congresos panamericanos, en los cuales fueron establecidos mecanismos para la solución de controversias, incluidas las territoriales. La lista de instrumentos jurídicos creados por los países americanos para resolver pacíficamente las controversias territoriales es larga, incluso pueden ser agregadas las declaraciones y resoluciones adoptadas en conferencias internacionales no exclusivamente americanas.

Sin embargo, ninguno de esos instrumentos estableció reglas para la delimitación territorial, simplemente fueron herramientas complementarias para prevenir la guerra y realizar negociaciones sobre disputas territoriales. Asimismo, la existencia de tales instrumentos no significó que los gobiernos centroamericanos renuncien –o lo hicieran en el futuro– al uso de medidas de presión política o económica para el logro de objetivos diplomáticos, incluso que no continuaran tomando decisiones militares fundadas en sus propias percepciones de la seguridad territorial.

La segunda variante de nacionalismo fue aquella construida por grupos reformistas y revolucionarios en Centroamérica. El sentimiento nacionalista fue utilizado por ambos grupos para construir un discurso de reacción anticolonial y de liberación nacional, particularmente *antiestadunidense*. En algunos países, este discurso derivó en movimientos reformistas (Guatemala y Costa Rica) e incluso revolucionarios (Guatemala, El Salvador y Nicaragua). En el caso de los movimientos revolucionarios, la lucha nacionalista contra el imperialismo –o guerra de liberación nacional– significaba liquidar instituciones, oligarquías, prácticas políticas e, incluso, la total reorganización político-administrativa del territorio (así se lo propuso el régimen sandinista en Nicaragua, por ejemplo).

La última variante de discurso nacionalista fue la construida por los movimientos de los pueblos indios y comunidades étnicas. Este discurso tomó forma entre los movimientos autonómicos de los pueblos indios y las comunidades étnicas (Misquitos en Nicaragua). Hasta la fecha ha tenido profundas repercusiones en el fortalecimiento de movimientos autonómicos y de propuestas de creación de naciones indias. Más adelante regresaremos a este punto.

### Las tendencias en la organización de las zonas de frontera y los cambios en concepción de seguridad fronteriza (1980-2011)

En 1982, el número de Estados en América Latina y el Caribe ascendía a treinta y cuatro, de veinte que había en 1930 –siete de esos Estados quedaron localizados en América Central–. Ese año iniciaron las negociaciones para la demarcación de más de una veintena de límites marítimos, los cuales se sumaron a la decena de límites terrestres ya definidos con anterioridad. La demarcación de límites marítimos demuestra que aún continúa el proceso de partición territorial en Centroamérica. La novedad es que este proceso de partición es definido por la expansión mundial del capitalismo, o mundialización.

Los procesos económicos y políticos mundiales recientes han influenciado fuertemente en la partición de los espacios terrestre y marítimo y, a su vez, han impactado en la concepción del territorio y la frontera. El impacto de la mundialización en los procesos de configuración y organización territorial en América Latina y el Caribe se manifiesta en la reorganización espacial de la producción y en el reacomodo de las economías nacionales en el sistema capitalista global. Asimismo, se observa la retirada del Estado de la conducción de la economía nacional y la desarticulación del modelo sustitutivo de importaciones, proceso en el que el Estado ha sido convertido en un ente subsidiario y mediador de los conflictos entre los agentes económicos privados.

Con el avance de la mundialización, los gobiernos de América Latina, y en particular los de Centroamérica, han establecido nuevas formas de vinculación de sus economías nacionales con el mercado mundial, para lo cual han aceptado realizar cambios en las formas de organización económica de sus territorios. En el ámbito de la organización territorial de la producción, el cambio ocurre, en primera instancia, cuando los gobiernos aceptan que localidades dentro del territorio nacional sean convertidas en enclaves productivos especializados, en eslabones de una cadena de procesos productivos distribuidos en diferentes partes del mundo. Cada enclave realiza una actividad productiva especializada, en función de la estrategia de producción global de una compañía transnacional (Frobel *et al.*, 1980).

El segundo cambio en la organización territorial de la producción, ha ocurrido en la diferenciación y jerarquización de las regiones económicas. La relocalización de la producción ha concentrado los procesos de alta complejidad tecnológica en los países centrales y los de fabricación y ensamblaje en la periferia. En este modelo de acumulación capitalista, las empresas transnacionales ignoran la existencia de los límites territoriales entre los Estados. La circulación de mercancías, servicios, capitales y tecnología –incluso de fuerza de trabajo en ciertas localidades–, se realiza como si los límites territoriales entre Estados no existieran. Al mismo tiempo, la circulación acentúa la diferenciación y jerarquización entre regiones de un mismo país y entre regiones interrelacionadas en la economía mundial (Frobel *et al.*, 1980).

El tercer cambio en la organización territorial de la producción ha ocurrido en la especialización económica de las localidades. La relocalización introdujo cambios en los procesos productivos de la periferia latinoamericana, al mismo tiempo que concentró las plantas de ensamblaje (maquiladoras) en ciertas localidades. Se trata de plantas industriales que demandan de forma intensiva insumos básicos (energía y agua) y mano de obra barata, por lo cual las firmas propietarias buscan países con bajos costos y con legislaciones laxas en materia laboral, ambiental y fiscal. No son pocos los gobiernos de Centroamérica que compiten por la atracción de maquiladoras a sus territorios. Tampoco han sido pocos los casos de competencia entre regiones dentro de un mismo país –por ejemplo, la rivalidad entre Yucatán, las ciudades fronterizas del norte de México y las localidades en Guatemala, por la captura de inversiones de empresas maquiladoras especializadas en la costura de ropa (Fernández, 1989).

Así pues, los cambios en la organización territorial de la producción en Centroamérica que acabamos de señalar han redefinido las percepciones de las fronteras. Las zonas de frontera, que anteriormente habían tenido poca importancia económica, pronto fueron consideradas por los gobiernos como espacios estratégicos, debido a los recursos naturales de alto valor comercial que poseen (minerales o energéticos), por su capacidad para albergar plantas maquiladoras para la exportación, o por su posición geográfica como rutas de la circulación del comercio exterior.

Por otra parte, en el ámbito de la integración regional, la reorganización territorial de la producción ha impactado, a su vez, en la configuración de regiones económicas internacionales y en las fronteras de estas. No es fortuito, por lo tanto, que después de años de intentos de integración económica en Centroamérica, el proyecto de integración regional fuera sustituido por el modelo del *regionalismo abierto* en la década de 1990. En general, los proyectos de liberalización comercial creados desde la década de 1990 en Centroamérica (tratados de libre comercio, SICA, etc.) son instrumentos muy importantes para facilitar la aplicación de políticas económicas de apertura comercial, de desregulación económica, financiera y fiscal, y sobre todo de privatización de las economías nacionales.

Los cambios en la percepción de la seguridad fronteriza en Centroamérica también han sido impulsados por la reasignación de funciones al Estado, especialmente de aquellas que buscan asegurar al capital transnacional que el territorio permanecerá como un espacio abierto a la circulación económica, y cerrado a la circulación de personas (migración) y a las llamadas amenazas globales (terrorismo, narcotráfico, corrupción, tráfico de personas, delincuencia transnacional, enfermedades epidémicas, tráfico de armas de destrucción masiva, calentamiento global, emisión de gases invernadero, etc.). De ahí que los discursos de los gobiernos centroamericanos se centren en dichas amenazas globales para definir la agenda de la seguridad fronteriza.

Así pues, el sistema capitalista mundial, en su fase globalizada, ha trazado una nueva forma de organizar el territorio y con ello se ha modificado la concepción de la seguridad fronteriza para los gobiernos centroamericanos. En la fase del capitalismo global, el territorio es reorganizado, diferenciado y jerarquizado en nuevos espacios económicos a escalas diversas, pero en lo ideológico esos espacios son uniformizados como expresión de la ‘aldea global’. Es precisamente en este contexto que aparece el mito de la desaparición de las fronteras.

La definición de frontera como periferia atrasada y conflictiva, y al mismo tiempo el perímetro controlado y vigilado por el Estado para la defensa y seguridad de la nación, formó parte de las iconografías de las fronteras históricas, aquellas trazadas y definidas entre 1880 y 1930, y fortalecidas

en las cinco décadas siguientes. A finales del siglo XX, en pleno avance de la mundialización del sistema capitalista, las fronteras históricas se enfrentan a nuevas iconografías: aquellas que anuncian la llegada de las fronteras abiertas de la globalización.

La última guerra por territorio en América Latina fue en 1995 (la Guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú), pero ello no significó que la amenaza de nuevos enfrentamientos militares por territorio hubiera desaparecido. Así lo confirman la docena de enfrentamientos diplomáticos por reclamos territoriales, tres de los cuales estuvieron a punto de desatar guerras abiertas en el año 2000: Guyana-Surinam<sup>4</sup>, Nicaragua-Honduras<sup>5</sup> y Guatemala-Belice<sup>6</sup>.

4 En junio de 2000, el presidente de Surinam, Ronald Venetiaan, envió barcos de guerra para expulsar una plataforma petrolífera de la compañía canadiense CGX Energy, la cual había obtenido una concesión del Gobierno guyanés para explotar yacimientos petroleros en las costas del Atlántico. El incidente puso en alerta a los ejércitos de los dos países, incluso, los aviones militares de cada país sobrevolaron el espacio aéreo del otro.

5 Luego de que Honduras y Colombia ratificaran en 1999 un tratado de límites marítimos firmado en 1986, Nicaragua decidió llevar su disputa marítima contra Honduras ante la CIJ. Honduras movilizó tropas a lo largo de la frontera terrestre con Nicaragua y buques a las aguas en disputa en el mar Caribe, acción replicada por Nicaragua. Luego de casi tres meses de tensión, en febrero de 2000 Nicaragua y Honduras acordaron con la OEA establecer una zona de exclusión militar hasta conocer el laudo arbitral de la CIJ, el cual fue emitido en octubre de 2007. La disputa fue por el dominio sobre una zona de cerca de 130 000 km<sup>2</sup> en el mar Caribe.

6 En febrero de 2000 una patrulla policial beliceña fue detenida por una patrulla militar guatemalteca. El incidente motivó recriminaciones mutuas y puso en estado de alerta a las fuerzas militares de ambos países. En 2004, policías beliceños dispararon e hirieron a campesinos guatemaltecos dedicados a la corta furtiva de palma de xate en la zona en disputa. En diciembre de 2008, las partes accedieron a someter la disputa territorial a la jurisdicción de la CIJ. Guatemala reclama soberanía sobre 12 000 700 km<sup>2</sup> del territorio bajo jurisdicción de Belice, equivalentes al 50% del territorio de la excolonia británica.

Tabla 1  
Disputas, diferendos y reclamos territoriales latentes  
en América Latina y el Caribe (2010)

Países enfrentados	Tipo de conflicto	Asunto
El Salvador-Honduras-Nicaragua	Disputa	Reclamo salvadoreño de la Isla Conejo, cercana al golfo de Fonseca.
Guatemala-Belice	Disputa	Reclamos sobre zona terrestre, la bahía de Amatique y los cayos Sapodilla.
Honduras-Guatemala	Reclamo latente	Por derechos de tránsito marítimo en el golfo de Honduras.
Honduras-Nicaragua (1)	Disputa	Delimitación de fronteras marítimas y de la plataforma continental en el Caribe.
Nicaragua-Colombia	Disputa	Delimitación marítima y jurisdicción sobre el Archipiélago de San Andrés, Providencia y el Banco Quita Sueño.
Costa Rica-Nicaragua	Diferendo	Derechos de navegación en el río San Juan: disputa territorial en Barra del Colorado y San Juan de Nicaragua.
El Salvador-Honduras	Diferendo	Demarcación del área fronteriza denominada "bolsones".
El Salvador-Honduras	Diferendo	Salida de Honduras al océano Pacífico por el golfo de Fonseca.
Honduras-Belice	Diferendo	Honduras reclama los cayos Sapodilla, fuera de las costas de Belice.

1. Resuelto en octubre 2007 de la CIJ respecto a las islas en disputa en el mar Caribe y el curso de la línea de frontera marítima.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, no todos los reclamos territoriales entre países conducen a enfrentamientos diplomáticos o amenazas de estallido de guerra. Para comprender esta afirmación se deben diferenciar tres tipos de reclamos territoriales: las disputas, los diferendos y los reclamos latentes. Una disputa territorial es cuando una de las partes, o ambas, objeta la ubicación del límite territorial existente, lo cual conduce a una relación diplomática tensa que llega en ocasiones al rompimiento diplomático e incluso a la guerra. El diferendo territorial ocurre cuando las partes objetan ciertos aspectos del límite fronterizo, pero los gobiernos están dispuestos a resolver el asunto mediante la negociación bilateral y, de ser necesario, por el arbitraje internacional. Por último, el tercer tipo de reclamo territorial es aquel que no se ha manifestado como disputa o diferendo, pero se mantiene latente y eventualmente podría surgir como un conflicto por territorio. En el cuadro anterior fueron anotados las disputas, diferendos y reclamos territoriales latentes en Centroamérica, existentes hasta el año 2010.

La dificultad para resolver reclamos territoriales en Centroamérica está relacionada directamente con la calidad y cantidad de información de la zona en discusión con la que cuentan los gobiernos involucrados. Cuando surge alguna duda sobre las riquezas posibles o la importancia estratégica de la zona en reclamación, las negociaciones se complican e incluso pueden prolongarse por décadas (diferendo Guatemala-Belice; diferendo del golfo de Fonseca entre Nicaragua-El Salvador-Honduras).

De la misma manera, cuando los gobiernos tienen conocimiento cierto de la existencia de recursos de valor comercial o descubren determinada importancia geoestratégica a la zona reclamada, la situación se transforma en una disputa territorial (diferendo Nicaragua-Honduras por la delimitación de aguas territoriales en el mar Caribe).

Finalmente, los reclamos territoriales no son los únicos fenómenos que definen la configuración de los territorios nacionales. Si los reclamos territoriales llegaran a resolverse algún día de manera satisfactoria para las partes involucradas, el mapa político de Centroamérica no quedaría establecido definitivamente. Los reclamos territoriales son solo un fenómeno de entre varios que definen el proceso de partición de los espacios humanos.

### **Las nuevas amenazas a la seguridad fronteriza: los fenómenos de contenido territorial**

Además de los reclamos territoriales señalados en el apartado anterior, en Centroamérica existen otros fenómenos que estarían impulsando la reconfiguración territorial de la región. Estos fenómenos estarían modificando la noción del territorio y de las fronteras nacionales, aquellas fortalecidas durante la mayor parte del siglo XX. Asimismo, estarían impulsando la modificación de la idea dominante de seguridad fronteriza.

Los fenómenos que estarían generando una nueva tendencia en la partición territorial en Centroamérica son, entre otros: el fortalecimiento de los movimientos autonómicos de los pueblos indios y grupos étnicos; el fortalecimiento de movimientos autonómicos liberales, y la revalorización económica de los espacios de frontera.

Veamos brevemente en qué consiste cada uno de estos fenómenos de alto contenido territorial.

En las últimas décadas del siglo XX han reaparecido grupos locales que buscan aplicar nuevas formas de organización de su territorio y resistir a las amenazas que representan para el entorno ambiental y el aprovechamiento de recursos naturales, las ambiciones del capital privado. Entre estos actores sobresalen los pueblos indios y las comunidades étnicas (Méndez, 2008).

Los movimientos de los pueblos indios y comunidades étnicas tomaron fuerza política a principios de la década de 1980. Como explica Héctor Díaz Polanco, las demandas de los pueblos indios pasaron de reclamos aislados a una exigencia de autonomía plena, no solo en sus tierras comunales, sino sobre la totalidad de las regiones que habitan. En lo político, han buscado reformas jurídicas en los congresos nacionales de sus países, que les permitan la formación de autogobiernos con instituciones propias, basadas en los usos y costumbres de sus comunidades.

Los movimientos autonómicos de los pueblos indios y comunidades étnicas han centrado su discusión en recuperar y defender los territorios que habitan. Esta demanda se contrapone a la idea de la integridad o unidad del territorio bajo la jurisdicción del Estado, uno de los pilares de

la identidad nacional de los países latinoamericanos modernos. Para los pueblos indios existe un territorio ancestral que les ha sido quitado en un proceso histórico que viene desde la conquista. Por lo tanto, se trata de un proceso de reconquista y de resignificación del espacio, donde el Estado no es propietario y los verdaderos poseedores del dominio de esa parte del territorio son los pueblos que lo han ocupado desde tiempos remotos (Ramírez, 2002).

Por lo anterior, podemos considerar que los movimientos autonómicos de los pueblos indios tienen un impacto importante en la configuración y organización territorial. El efecto está relacionado con la demanda de dominio sobre la parte del territorio que habitan los pueblos indios y las comunidades étnicas, y el rechazo gubernamental a reconocer tal soberanía regional (leyes y gobierno propios).

La organización interior de los territorios nacionales en Centroamérica no fue concebida con base en criterios étnico-sociales, sino mediante negociaciones entre las élites locales, regionales y el poder central. De igual manera, los límites territoriales entre los Estados centroamericanos fueron trazados sin considerar a las comunidades indias que han habitado la zona aún antes de que esta fuera frontera. Es por ello que, el movimiento autonómico de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas es un fenómeno que está impactando profundamente en la concepción de las fronteras en la región.

La tabla siguiente enumera algunos de los movimientos autonómicos de pueblos indios y comunidades étnicas en Centroamérica.

Tabla 2  
Movimientos autonómicos de pueblos indios y comunidades étnicas

País	Grupo étnico o indígena	Reclamos
Nicaragua	Comunidades étnicas de la costa atlántica, miskitos, ramas y mayaguas o somus.	Demarcación y titulación de tierras ancestrales.
Costa Rica	Ocho pueblos indios distribuidos en 23 territorios (bruncas, bribis, cebécares, guaymies, malekus, huetares, chorotegas y teribes).	Reconocimiento de derechos territoriales a los pueblos indios.
	Pueblo maleku.	República de Airrecú. Proclama de independencia en 1995, sofocada militarmente.
Panamá	Cinco territorios indígenas reconocidos; dos más en la frontera con Colombia (pueblos kunas y emberás, residentes en el Darién) y en la frontera con Costa Rica (pueblo bri-bris).	Delimitación y reconocimiento de derechos territoriales; reconocimiento de autoridades locales

Fuente: Molbech, 2001; López, 2008

### Los movimientos autonómicos liberales

Se trata de un tipo de movimiento autonómico que aglutina a diversas organizaciones económicas y políticas empresariales. La propuesta central que formula este movimiento es establecer un modelo de organización social sustentado en su versión de libertad económica y libertad política. Para ello, ha construido un discurso destinado a fortalecer la identidad regional en el que se combina la idealización de las tradiciones (lenguaje,

festividades, música, leyendas, etcétera), la reinterpretación de la historia regional y la formulación de demandas de control directo de las políticas de desarrollo económico, político y de gasto social para sus regiones. Las demandas políticas de estos movimientos se expresan en diferentes matices que van desde la autonomía, sin renunciar a pertenecer a la nación, hasta el separatismo pleno (García Guadilla, 1994).

Los movimientos autonómicos regionales se han fortalecido en Centroamérica especialmente a partir de la década de 2000. En general, todos los movimientos autonómicos de este tipo se presentan a sí mismos como movimientos ciudadanos contra el centralismo económico y político de los gobiernos nacionales, y también se dicen herederos de viejos movimientos autonomistas o continuadores de los valores del patriotismo regionalista. Sus demandas han generado fuertes conflictos entre los gobiernos central y local, pues se manifiestan en regiones que han rivalizado históricamente con el centro político (Burbano de Lara, 2009).

Finalmente, otra característica es que los movimientos autonómicos liberales tienen mayor actividad política en las regiones que son ricas en recursos de alto valor comercial, es decir, en regiones altamente atractivas para el capital transnacional (Golinger, 2008).

Un ejemplo del movimiento autonómico regional ocurre actualmente en el estado mexicano de Chiapas, donde una de sus regiones, el Soconusco, tuvo una experiencia de gobierno independiente entre 1825 y 1842. Este hecho se mantuvo en la historia local como uno de sus elementos de identidad más importantes, aspecto retomado por las oligarquías locales —representadas en la Asociación de Productores de Plátano— para sustentar la creación de la República del Soconusco en 1950. El acta de creación de la Constitución de la nueva República fue preparada e inmediatamente abortada por el Gobierno mexicano en 1980 (López, 2008). Actualmente, la élite nativa se ha congregado en el Frente pro-Soberanía del Soconusco AC, para demandar al Gobierno federal el reconocimiento de la región como el estado treinta y tres de México.

### Revalorización económica de los espacios de frontera

Las políticas de diversificación productiva en América Latina no han debilitado el crecimiento de actividades productivas clásicas, por el contrario, las actividades extractivas (mineras y energéticas) y de monoproducción agrícola y forestal, no solo han conservado su importancia como generadoras de divisas y fuente de ingresos fiscales para los gobiernos, pero también se han consolidado como la base de las estrategias de promoción económica en prácticamente todos los países de la región.

No se trata de una simple prolongación del modelo primario exportador (modelo de acumulación basado en la producción especializada en materias primas de alto valor comercial en el mercado mundial, fuertemente regulados por el Estado), sino de un nuevo impulso de actividades económicas del sector primario vinculadas al mercado exterior y la reorganización económica del territorio.

En el caso de las actividades extractivas, su crecimiento se ha acelerado desde mediados de la década de 1990. A partir de esos años, la inversión extranjera en el sector se ha incrementado de manera importante con capitales utilizados para financiar grandes proyectos de exploración y producción en prácticamente todos los países centroamericanos (Bebbington, 2007).

Las inversiones en actividades extractivas se dirigen hacia áreas ricas en minerales de alto valor comercial y de importancia estratégica para las empresas de alta tecnología. Esta situación convierte a las zonas ricas en minerales estratégicos, en tierras de disputa entre los países centrales quienes buscan, a toda costa, controlar la producción y distribución de tales recursos.

La existencia de recursos minerales y energéticos en las regiones de frontera es un factor determinante en la configuración territorial. Si los yacimientos de recursos naturales se encuentran en regiones de frontera, entonces es frecuente que los gobiernos de los países colindantes entren en conflicto por el aprovechamiento y explotación de tales 'riquezas'.

El investigador británico Anthony Bebbington ha descubierto que las áreas de explotación minera impulsadas a partir de la década de 1990 no tienen antecedentes en este tipo de actividades productivas, y lo más in-

terezante, la mayoría están ubicadas en zonas de frontera (Bebbington, 2007). Por ejemplo, en Guatemala, el Peten es considerada como una región de expansión minera; en El Salvador fueron creados en 2007 distritos mineros en las cercanías de la frontera con Honduras.

Este proceso estaría generando la *desterritorialización* y la fragmentación territorial, fenómenos vinculados a la creación de nuevos enclaves económicos. Estos enclaves han sido un fuerte atractivo de migración, tanto de trabajadores como de técnicos, operarios e ingenieros, lo que ha desencadenado el crecimiento de nuevos espacios urbanos. Consecuencia de lo anterior es que en los enclaves exista una fuerte presencia de instituciones gubernamentales, pero estarían rodeados de amplios espacios donde el Estado no manifiesta su autoridad. Se trata de nuevas fronteras periféricas donde el Estado no cumple sus funciones, entre otras, la defensa de los derechos humanos, ejecución de la ley y mejora de las condiciones de vida de la población nativa, principalmente indígena y campesinos pobres. Es un Estado ausente en las regiones circundantes, pero presente en los enclaves para apoyar y proteger los intereses de las empresas propietarias de las actividades primario-exportadoras (Gudynas, 2010).

## Conclusión

Como se ha explicado en este artículo, durante la mayor parte del siglo XX, la idea dominante de seguridad fronteriza en Centroamérica estuvo fundamentada en la concepción de las fronteras como espacios conflictivos y permanentemente amenazados. También se explicó que dicha idea sirvió para construir el discurso de que las fronteras mantienen cerrado y aislado herméticamente al territorio; es decir que, por sí mismas, las fronteras bloquean la circulación de bienes y personas hacia el interior de los países y protegen a la población y al conjunto del espacio nacional de amenazas externas.

Sin embargo hemos explicado que, en realidad, tales funciones eran atendidas por un aparato burocrático, civil y militar, con autoridad para dividir, explotar y transformar las zonas de frontera. Tal aparato estuvo constituido por las oficinas de aduanas, las oficinas de migración, los mi-

nisterios de economía y los ejércitos nacionales, principalmente. Estas instituciones de frontera fueron las verdaderamente encargadas de promover la organización económica del espacio fronterizo, vigilar y regular la circulación de bienes y personas, y difundir los símbolos de identidad nacional entre la población fronteriza.

El proceso de expansión y fortalecimiento de las instituciones de fronteras se profundizó entre 1930 y 1980. Durante este tiempo, los gobiernos centroamericanos fueron construyendo el discurso de las fronteras como espacio herméticamente cerrado, en el que incluyeron dos elementos ideológicos muy importantes: la idea de nación y las ideologías de seguridad nacional.

En particular, la idea de nación fue un instrumento ideológico muy importante para la construcción, a conveniencia del grupo en el poder, de un sentimiento de pertenencia a una comunidad política diferente a otras comunidades circundantes y con derechos territoriales irrenunciables. También sirvió como instrumento político de los gobiernos en la conducción diplomática o militar de disputas territoriales.

La idea dominante de seguridad fronteriza, construida durante la etapa de la institucionalización de las fronteras, empezó a cambiar en Centroamérica hacia principios de la década de 1980, como consecuencia del nuevo proceso de expansión mundial del capitalismo. En la fase actual del capitalismo mundial se estaría avanzando hacia un nuevo ciclo en el proceso de partición territorial en la región. El impacto de la mundialización en los procesos de partición territorial se manifiesta en la reorganización espacial de la producción y en el reacomodo de las economías centroamericanas en el nuevo sistema capitalista global.

El cambio en la organización territorial de la producción en Centroamérica ha ocurrido con la aparición de enclaves productivos especializados (enclaves primario exportadores), de regiones económicas con regulación laxa o nula del Estado y de localidades concentradoras de plantas de ensamblaje (maquiladoras). Lo anterior transformó a ciertas zonas de frontera en espacios que los gobiernos debían proteger de las ambiciones y competencia de los países vecinos. Así pues, los gobiernos centroamericanos calificaron como espacios estratégicos a ciertas zonas de frontera, debido

a los recursos naturales de alto valor comercial que poseen (minerales o energéticos), por su capacidad para albergar plantas maquiladoras para la exportación, o por su posición geográfica como rutas de la circulación del comercio exterior. Los criterios para definir la seguridad de las zonas de frontera habían cambiado.

La reasignación de funciones al Estado fue otro factor que motivó cambios la percepción de la seguridad fronteriza en Centroamérica. Nos referimos a aquellas funciones que buscan asegurar al capital transnacional que el territorio permanecerá como un espacio abierto a la circulación económica, y cerrado a la circulación de personas (migración) y a las llamadas amenazas globales (terrorismo, narcotráfico, corrupción, enfermedades epidémicas, tráfico de armas de destrucción masiva, calentamiento global y emisión de gases invernadero, etcétera).

Lo anterior contrasta con la antigua definición de frontera como periferia atrasada y conflictiva y como el perímetro controlado y vigilado por el Estado para la defensa y seguridad de la nación. En la antigua definición, la principal amenaza a la integridad territorial de los Estados provenía de los conflictos territoriales; en la nueva concepción de la seguridad, la amenaza más grave proviene de las amenazas globales.

Así pues, consideramos que fue en la década de 1980, en pleno avance de la mundialización, cuando la concepción dominante de seguridad fronteriza empezó a sufrir cambios. Primero, se observó que los reclamos territoriales no eran ya los únicos fenómenos que definían la integridad territorial de los Estados. Segundo, que la mundialización estaba impulsando la reorganización económica de los territorios y en consecuencia se exigía al Estado nuevas formas de regulación territorial. Y tercero, que empezaron a tomar fuerza ciertos fenómenos de alto contenido geográfico, los cuales han generado una nueva tendencia en la partición territorial y, por lo tanto, han forzado cambios en la idea dominante de la seguridad fronteriza.

Identificamos tres de esos fenómenos de contenido territorial (fortalecimiento de los movimientos autonómicos de los pueblos indios y comunidades étnicas; el fortalecimiento de movimientos autonómicos liberales, y la revalorización de espacios de frontera), aunque existen otros que deben ser estudiados para el caso de Centroamérica, por ejemplo, el crecimiento

urbano en las zonas de frontera y los impactos de fenómenos ambientales en la configuración territorial como el que amenaza a los micro-Estados insulares.

En todo caso, los tres fenómenos que hemos explicado estarían señalando que el proceso de partición territorial continúa su marcha, y sus consecuencias son las mismas que las ocurridas en otras etapas históricas de la región, es decir, se estarían impulsando la aparición de nuevos límites territoriales.

### Bibliografía

- Bebbington, Anthony (2007). “¿De nuevo la extracción? Minería y conflictos sobre territorio y desarrollo”. Documento presentado en el V Simposio de Estudiantes de Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Burbano de Lara, Felipe (2009). “Las luchas autonómicas de Guayaquil y Santa Cruz. Una perspectiva comparada”. En *Las condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, Enrique Arceo y Eduardo Basualdo (Comps.): 275-320. Buenos Aires: CLACSO.
- Fernández, Raúl (1989). “Mexico’s northern border region and U. S. relations”. *Frontera Norte* N.º 2, Vol. 1: 31-51. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte.
- Fröbel, Folker, Jürgen Heinrichs y Otto Kreye (1980). *La nueva división internacional del trabajo: paro estructural en los países industrializados en industrialización en los países en desarrollo*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Funes V., Matías (2000). *Los deliberantes. El poder militar en Honduras*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- García-Guadilla, María Pilar (1994). “Movimientos sociales, desarrollo y democracia”. En *Retos para el desarrollo y la democracia: movimientos ambientalistas en América Latina y Europa*, García-Guadilla, María Pilar (Coord.): 15-40. Caracas: Nueva Sociedad.

- Golinger, Eva (2008). "Separatismo y dominación. El plan separatista del Zulia a propósito de la independencia de Kosovo". visita el 15 de marzo de 2010 en <http://www.aporrea.org/tiburonla51758.html>.
- Gudynas, Eduardo (2010). "La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo". *Iconos* N° 36: 54-67. Quito, FLACSO-Ecuador.
- Gutiérrez, Alejandro (2001). "Globalización y regionalismo abierto". *Aldea Mundo*, año 4, N° 8: 44-52. San Cristóbal: Universidad de los Andes.
- Ireland, Gordon (1971). *Boundaries, possessions, and conflicts in Central and North America and the Caribbean*. Michigan: Octagon Books.
- López, Horacio (2008). *Secesionismo, anexionismo, independentismo en Nuestra América: herramientas de la dominación*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Méndez, Ricardo (2008). "Globalización y organización espacial de la actividad económica". En *Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Juan Romero (Ed.): 203-254. Geografía Humana. Madrid: Ariel.
- Molbech, Anette (Coord.) (2001). *El Mundo Indígena 2000-2001*. Copenhague: Iwgia
- Palacios, Noel Rafael y Juan Carlos Barahona (1996). *Sistema Aduanero Nacional de Nicaragua*. Costa Rica: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS).
- Ramírez Gallegos, Franklin (2002). "Despliegues de las diferencias. Impugnaciones étnicas y regionales en el Ecuador de fin de siglo". Ponencia presentada en el I Encuentro de LASA sobre estudios ecuatorianos. Quito.
- Salas Elgart, Pedro Félix (1962). *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro 1947*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Zapata, R. y E. Pérez (2001). "Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una Interpretación". Documento LC/MEX/L.500. México: CEPAL.

# La frontera Guatemala-México: un intento por reconocer sus múltiples dinámicas\*

Carol L. Girón Solórzano\*\*

Una reflexión obligada para contextualizar esta exposición, es la conceptualización sobre frontera. La frontera puede ser entendida como delimitación de los territorios entre diferentes entidades y Estados (Arellano, 2007). Al partir de esa simple definición, el tema de límites refiere a multiniveles que pueden aplicarse en el ámbito geográfico y territorial, político, económico y financiero, étnico y cultural. Por todo ello, las fronteras pueden ser punto de ruptura y discontinuidad entre realidades con entornos completamente distantes entre sí, o bien espacios de encuentro y coincidencia por las dinámicas y relaciones que se inscriben entre los grupos de ambas localidades. De alguna forma, concebir la frontera requiere de un enfoque integral que, en todo caso, tome en consideración variables demográficas, ambientales, geográficas, políticas, laborales, entre otras. Así, referirse a *la frontera Guatemala-México* cobra significados disímiles y comportamientos heterogéneos con una tendencia a la homogenización, a partir de aspectos en común que se mencionan más adelante.

De acuerdo a Foucher las fronteras “son estructuras espaciales elementales de forma lineal con función de discontinuidad geopolítica y de señalización, de referencia, en los registros: de lo real, lo simbólico y lo

---

\* Se agradece los aportes de la Lcda. Irene Palma, directora ejecutiva de INCEDES, a partir de la lectura de este documento.

\*\* Miembro fundador del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES) en Guatemala. Correo electrónico: carolgirons@gmail.com

imaginario” (Foucher, 1991: 38). Entonces, la frontera, referida al límite internacional entre países, marca el alcance territorial de la soberanía, elemento básico en la estructuración del espacio de un Estado nacional que ha alcanzado cohesión política interna, homogeneidad económica y ejercicio de su autoridad, aspectos reconocidos en el exterior por otros Estados y en el interior por toda la población. Así, debe también recordarse que la frontera limita otros niveles de realidades, tales como los sistemas sociales, jurídico-políticos, culturales, identidades nacionales, usos de los ecosistemas y otros recursos naturales.

Adicionalmente, se combinan una serie de elementos que cobran sentido en la concepción fronteriza, tales como el cruce migratorio, el desarrollo de los poblados que se ubican en estas áreas, el segmento de la población flotante, el cruce de mercancías e intercambio económico. Otros aspectos importantes a tomar en consideración tienen que ver con los cambios que ocurren en las dinámicas locales a partir de nuevas relaciones sociales y culturales entre los distintos grupos de población de uno y otro lado. Todo esto deriva en nuevas formas de organización y expresión social, cuyo análisis demanda la necesidad de asumir un enfoque diferente que permita conocer e interpretar a la sociedad, la historia y la cultura transfronteriza. Con base en los planteamientos desarrollados por Ordóñez Morales (en González Posse, 1990) con respecto a este tema, en la dimensión económica la frontera delimita atributos particulares de cada país, por mencionar algunos: el ámbito de circulación de la moneda (tasas de cambio), el sistema de precios, las políticas económicas (monetarias, crediticias, fiscales, etc.), la disponibilidad de factores, los sectores claves de la actividad económica y otras características centrales de los sistemas económicos nacionales que confluyen en la frontera.

Desde una perspectiva general y probablemente más amplia, no se puede dejar de lado el tema de las regiones fronterizas. Aunque no es intención de este artículo profundizar en este tema, debe dejarse señalado que para el caso de Guatemala y México existen fuertes relaciones y situaciones que invitan a topar esta temática. Las regiones fronterizas pueden ser concebidas como aquellas que comprenden colectividades territoriales inmediatamente adyacentes a una frontera nacional. Su dimensión es variable y

corresponde a un espacio que comprende a una frontera nacional y unido por una comunidad de problemas e intereses. Estos espacios se caracterizan por una interacción constante entre factores de escala diferente, macro y micro (Vidal, 1998). Estas dinámicas pueden observarse en mayor o menor medida en ciertos puntos de la región fronteriza del sur de México y norte de Guatemala.

Desde el punto de vista político-administrativo, la frontera sur de México está constituida por los estados de Chiapas, Tabasco<sup>1</sup>, Campeche<sup>2</sup> y Quintana Roo<sup>3</sup>, los cuales colindan con los países de Guatemala y Belice. Hay algunas subregiones donde la migración es una práctica común y establecida, una de ellas es la franja costera de Guatemala y Chiapas. Esta frontera terrestre registra prácticamente el mayor número de cruces sur-norte, tanto de visitantes locales como de trabajadores temporales. De igual manera, esta frontera es utilizada también por la población migrante irregular o no-autorizada, que tiene la intención de llegar a Estados Unidos. Este último flujo todavía no puede dimensionarse con precisión ya que, debido a su propia naturaleza, es prácticamente imposible realizar un registro de esos movimientos.

Retomando brevemente algunos aspectos históricos, es importante señalar que para el año 1882 se establecieron los límites internacionales vigentes hasta la fecha entre Guatemala y México. Este acontecimiento no afectó la interacción social ni la circulación entre ambos países, por el contrario, propició una gran actividad comercial y laboral transfronteriza que se ha ido fortaleciendo con el paso de los años. Por su parte, en Chiapas la obra de mano extranjera fue visible desde finales del siglo XIX, a partir de

1 Tabasco ha cobrado importancia a partir de la construcción de carreteras e infraestructura que comunican con El Ceibo y El Naranjo en El Petén del lado guatemalteco. Por ello, en años recientes se observa el incremento en el cruce de personas migrantes que viajan en condición irregular o no autorizada con el propósito de llegar a EEUU.

2 En la zona de la frontera con Campeche predomina la selva de El Petén en Guatemala y es muy difícil su acceso por la falta de vías de comunicación, por lo que el cruce de personas es bajo e irregular.

3 Constituye un lugar de destino importante para guatemaltecos, principalmente indígenas, quienes han encontrado un nicho de oportunidad laboral debido a su desarrollo en la infraestructura hotelera para el turismo. Se ocupan principalmente en la empresa de la construcción y en los servicios, especialmente en la limpieza, jardinería, seguridad y otros en *resorts* y hoteles del lugar.

la introducción del café y el cacao que ocuparon grandes extensiones de tierra con métodos novedosos de cultivo, fertilizantes y maquinaria moderna (Centro de Estudios Migratorios, 2005). En ese momento, la gran mayoría de trabajadores eran originarios de los departamentos fronterizos de Guatemala. Posteriormente se amplió el cultivo hacia otros productos tales como plátano, caña de azúcar y mango, lo cual incrementó la demanda laboral y, con ello, la llegada de migrantes provenientes de los países de Centroamérica.

De esa cuenta, esta región fronteriza, del lado mexicano, comenzó a impulsar la agricultura en cultivos de ciclo corto como sandía, melón, papaya, chile verde, soya, entre otros, y así aumentó la superficie cultivada y, por ende, la demanda de trabajadores (Martínez, 1994). Para el caso de los trabajadores agrícolas temporales debe indicarse que, con el paso de los años, este flujo se ha intensificado al mismo tiempo que se ha diversificado. Sin embargo, este patrón de movimiento de población ha entrado en crisis debido a varios factores: la declinación de los productos regionales de exportación en el mercado internacional; la tecnificación de las labores productivas; el desplazamiento de las unidades productivas a otros territorios (deslocalización productiva), y el incremento en el volumen de la mano de obra en un contexto limitado para su absorción (Palma, 2006). En los últimos años ha disminuido la demanda de mano de obra, sin embargo la oferta ha aumentado y el sur de México es todavía un destino importante para los trabajadores agrícolas temporales.

La frontera sur de México ha constituido un punto clave para el cruce de volúmenes importantes de población. De acuerdo a expertos en este tema, el flujo de más larga tradición corresponde a los trabajadores migratorios temporales, refugiados, visitantes temporales locales, residentes fronterizos<sup>4</sup> y transmigrantes; todos ellos en distintas proporciones y en condición autorizada o irregular. Resulta un tanto difícil dimensionar este fenómeno a partir de cifras estadísticas que expliquen este movimiento de

4 Residentes fronterizos. A pesar de que, a la luz de los datos censales, son pocos, son el segundo grupo más numeroso de extranjeros y la mayor concentración de guatemaltecos en México en poblaciones limítrofes del sur. De manera extraoficial, existe un volumen impreciso de centroamericanos indocumentados, fácil de localizar en las calles de las ciudades y municipios fronterizos, aunque inexistentes en los registros gubernamentales (Casillas, 2009)

población, tanto por la recurrencia de los casos, así como por la condición y estatus migratorio de las personas (Castillo, 1990, 2000; Ángeles Cruz y Rojas Wiesner, 2000; Casillas, 2009).

Para Castillo, los trabajadores migratorios estacionales guatemaltecos en el sur de México forman parte de una corriente cíclica y generacional de antigua e ininterrumpida ocurrencia (Castillo, 1992). La mayor proporción de los trabajadores transfronterizos son de origen guatemalteco<sup>5</sup> y en menores cantidades originarios de Honduras y El Salvador. En la actualidad, la frontera Guatemala-México observa también el cruce significativo de guatemaltecos<sup>6</sup> que, de manera temporal y/o permanente, ingresan al sur de México para insertarse en el sector del comercio informal, de los servicios y en la empresa de la construcción. De manera indistinta, llegan a cascos urbanos como rurales; el objetivo primordial: obtener un empleo.

Otro grupo importante en la historia de estos países es el que se refiere a los refugiados; con el surgimiento y agudización del conflicto armado interno en Guatemala, tuvieron lugar una serie de desplazamientos individuales, pero principalmente colectivos (familias y comunidades), hacia el sur de México con el propósito de salvaguardar la vida. En su mayoría, los guatemaltecos eran del grupo social indígena y procedían de las áreas rurales de este país. Se asentaron inicialmente en el estado fronterizo de Chiapas y posteriormente en Campeche y Quintana Roo, dando lugar a los campamentos de refugiados<sup>7</sup>.

5 De acuerdo al Instituto Nacional de Migración –INM– anualmente se emplean en las fincas localizadas en el sur de México para actividades diversas en el café, banano, caña de azúcar y ganado, cerca de cuarenta mil jornaleros agrícolas guatemaltecos, debidamente registrados y documentados por dicha institución. Por supuesto que esta cantidad no contempla a todos aquellos otros que laboraron sin ese tipo de autorización (INM, 2007).

6 El documento que se utiliza para el cruce es la Forma Migratoria de Visitante Fronterizo, el cual se puede tramitar en los puntos de internación de funcionamiento y en oficinas del INM cercanas a la frontera México-Guatemala. El procedimiento para obtenerla es rápido, sencillo, y el documento se entrega en el mismo momento. Permite a sus portadores trabajar en todos los sectores de la producción de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. De igual manera, permite solicitar el ingreso del cónyuge e hijos como dependientes económicos. Tiene vigencia de un año improrrogable, contado a partir de su expedición.

7 Inicialmente los campesinos guatemaltecos que llegaron a México no poseían el estatus de refugiados, aunque en la práctica se les reconocía y trataba como tales. Fue hasta después de casi una década que se reconoció la figura jurídica.

Por su posición geográfica, Guatemala constituye prácticamente la cabecera del istmo centroamericano y, por lo tanto, el punto de conexión entre sur y norte del continente. Su ubicación le asigna un papel estratégico y la convierte en la última de las fronteras del sur y prácticamente la puerta de entrada al norte; por lo tanto, cobra un significado invaluable como territorio de tránsito de migrantes (Caballeros, 2007).

Así, la franja fronteriza entre Guatemala y México protagoniza el cruce de migrantes que proceden especialmente de los países de Centroamérica<sup>8</sup> y de Sudamérica<sup>9</sup>, y en menor proporción de otros continentes como el africano y el asiático, con el propósito de llegar a Estados Unidos.

El desarrollo de la frontera norte guatemalteca ha sido fuertemente influenciado a partir de los movimientos de migración. De manera relativamente reciente, se ha observado la evolución e incluso ‘modernización’ de algunos puntos fronterizos que, hasta a hace unas pocas décadas eran prácticamente irreconocibles. A partir de una serie de eventos y programas que se han implementado en México con el interés de contener la migración, en Guatemala han surgido nuevos puntos para el cruce de población en situación irregular o no-autorizada.

El comportamiento de la migración en tránsito ha ido de menos a más. De esta cuenta, y sobre todo a partir de los acontecimientos ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre del año 2001, tiene lugar un giro estratégico en la concepción de los movimientos de población al vincularlos con el crimen y los delitos, enfatizando la construcción de la categoría de *ilegal*. Desde esta perspectiva, los migrantes indocumentados se constituyeron en una amenaza para los países de tránsito y, por ello, se redobló la implementación de dispositivos y tecnologías de contención migratoria, realizando reestructuraciones en las instancias de control y administración de las migraciones.

En 1998, México impulsó la Operación Sellamiento que inicialmente buscaba combatir el trasiego de drogas, pero luego se extendió a otras

8 A excepción de Costa Rica y en alguna medida de Panamá. No obstante, algunas investigaciones recientes demuestran que Costa Rica presenta un crecimiento silencioso de migración internacional, especialmente en condición regular y autorizada (Morales y Acuña: 2009).

9 Especialmente y en su gran mayoría ecuatorianos, bolivianos, peruanos y colombianos.

acciones contra la delincuencia organizada, especialmente contra los coyotes y traficantes de menores.

Por el sellamiento fronterizo se justificó la militarización de la frontera y se autorizó el patrullaje por aire, mar y tierra en el área limítrofe del sur de México con Guatemala (Caballeros: 2009).

A principios de la década, se impulsó el Plan Coyote 2000 por los países de México, Guatemala, El Salvador y Honduras, apoyados directamente por el Gobierno de Estados Unidos. El objetivo primordial de dicho Plan era dismantlar las redes internacionales encargadas del tráfico ilícito de migrantes. No obstante, a partir de dichas acciones, incrementaron los abusos y violaciones a los derechos humanos, tanto a personas en tránsito como aquellas que permanecían de manera irregular en el país<sup>10</sup>.

En junio del 2001 entró en vigencia el Plan Sur, reconocido como el mayor operativo de la historia mexicana contra la migración indocumentada. Con este Plan se reforzó el control de los flujos migratorios que ocurren en la zona sur de México. De esa cuenta, la frontera sur de México se convirtió en el escudo migratorio principal de las rutas y cruces utilizados por la población migrante irregular.

En esta época se empezó a gestar un imaginario social negativo alrededor de la migración irregular que, por supuesto, obviaba los factores que la promovían y por el contrario acentuaba patrones de rechazo e inadmisibilidad. El discurso oficial y mediático vinculó la migración indocumentada con actos ilícitos (trata de personas, tráfico de migrantes, narcotráfico, prostitución, *maras*, terrorismo) y, a través de esta nebulosa relación, el significado de la migración indocumentada perdió su sentido original y su definición específica (Caballeros, 2009). A partir de ello, los migrantes en condición irregular han desfilado por una serie de nociones y etiquetas a través del tiempo, y están más expuestos a decisiones de contención migratoria derivadas de contextos más globales. Así, *los migrantes indocumentados* se constituyen en un riesgo muy alto, tanto para las sociedades

10 De acuerdo a los diarios nacionales, en términos de dos semanas con este Plan Coyote se capturó a poco más de mil indocumentados, los cuales fueron posteriormente deportados a sus países de origen. La mayoría eran nacionales de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú, Ecuador, Colombia y de Pakistán (Prensa Libre, 2000).

que los acogen como para las de tránsito, en tanto que han sido concebidos como: ilegales, narcotraficantes, mareros, terroristas, coyotes, tratantes, entre otros.

### La migración transfronteriza de niños, niñas y adolescentes indígenas: desde El Naranjo en Guatemala hacia Chiapas, México<sup>11</sup>

A poco menos de una hora de la frontera Guatemala-México, se ubica la aldea El Naranjo del Municipio de Malacatán que pertenece al departamento de San Marcos en Guatemala. En dicha localidad, la mayoría de su población es indígena (del grupo étnico Mam) y tiene una experiencia antigua de migración hacia México con propósitos laborales. De manera reciente, se ha observado el incremento de personas menores de edad que viajan solos o acompañados hacia la zona sur de Chiapas, para insertarse en actividades laborales diversas. En la mayoría de los casos, los niños, niñas y adolescentes indígenas migrantes, han formado parte de estos movimientos desde muy pequeños en el seno de la familia.

Debido a la cercanía y familiarización con el territorio mexicano, los niños, niñas y adolescentes indígenas guatemaltecos conciben la frontera como un punto de cruce frecuentemente utilizado y no como una barrera que impide su desplazamiento<sup>12</sup>. A pesar de que existe el requerimiento por parte de las autoridades migratorias de ambos países de que tanto adultos como menores edad<sup>13</sup> registren su salida del país –en este caso Guatemala a través del Pase Local<sup>14</sup>–, así como su ingreso a México, la mayoría no realiza el trámite. Ante la falta de registro de este movimiento,

11 Con base en los hallazgos del estudio de “Migración y Niñez Indígena en América Latina: El efecto de los procesos migratorios en los niños, niñas y adolescentes indígenas: el caso Guatemala-México”.

12 Incluso en la mayoría de los casos para las personas menores de edad *migración* tiene que ver con aquellas personas que se dirigen a Estados Unidos.

13 Quienes deben de cumplir con una serie de requisitos adicionales en caso de no viajar con los padres.

14 Este es otorgado por un periodo de 72 horas a todos los residentes y originarios de los departamentos fronterizos de Guatemala.

por un lado, se favorece la invisibilización de este flujo y, por lo tanto, su efectiva atención y protección; y, por el otro, se carece de registros y bases de datos que lo cuantifiquen y permitan tener elementos para caracterizar su comportamiento.

Para los niños y niñas, el área fronteriza constituye un espacio clave para la obtención de empleo, la socialización y la formación. Cual si fuesen adultos, los menores de edad reportan que las causas que motivan su migración se asocian con la necesidad de contribuir y aportar directamente al sostenimiento del hogar. Los factores que han promovido y fortalecido la migración temporal tienen que ver con el grado de pobreza que se vive en el país de origen, que afecta dramáticamente a las comunidades ubicadas en las áreas rurales y especialmente a las poblaciones indígenas situadas, sobre todo –pero no solo–, en los departamentos fronterizos. Asimismo, de acuerdo a los hallazgos encontrados en esta investigación, los niños, niñas y adolescentes reportaron que otras de las razones que impulsaban su desplazamiento a la región sur de México tenía que ver con la necesidad de fortalecer la imagen personal, a partir de la obtención de recursos propios, la generación de apoyos financieros –limitados, complementarios al hogar– y así cumplir con una responsabilidad personal, el fortalecimiento de la autonomía –toma de decisiones–, entre otros.

El movimiento de este segmento de población, muestra dos dinámicas particulares: migración rural-urbana y migración rural-rural. En el primer caso, se dirigen a cascos urbanos y poblados fronterizos en donde se ocupan en el servicio de limpieza, servicio doméstico, comercio informal (vendedores ambulantes), empresa de la construcción (limpieza, ayudantes de albañil), entre otros. Debe indicarse que para este caso, los niños, niñas y adolescentes, afrontan riesgos muy altos y en diferentes niveles. Por un lado, se encuentran en espacios abiertos y desconocidos en los cuales deben *gestionar la vida*. Es decir, generalmente se ubican en el punto central del casco urbano (parques) en donde aprenden a contratarse (horarios, ingresos, condiciones, etc.); obtienen empleo; conocen a sus patronos y/o clientes –según sea el caso–; buscan alojamiento, y atienden lo relativo a la alimentación y en casos excepcionales de emergencia: la salud. En algunas oportunidades, los menores de edad pueden verse expuestos a abusos en el

cobro excesivo de renta/alquiler de un cuarto<sup>15</sup>; horarios de trabajo y condiciones de empleo<sup>16</sup>; e incluso, ser víctimas de tratantes, especialmente en el ámbito laboral y para la explotación sexual.

Mientras que en el segundo caso, se ubican en fincas y ejidos del sur de Chiapas en donde realizan actividades relacionadas con el cultivo, corte, limpieza y selección de café; asimismo, de manera creciente se emplean en los viveros para el cultivo, cuidado, selección y empaque de flores; también en la recolección de frutas y en los servicios de limpieza. Debe indicarse que una de las ventajas que conlleva la contratación en estos espacios laborales tiene que ver con la posibilidad de contar con un espacio físico 'seguro' para vivir, alimentarse, trabajar y convivir con otros que proceden de las mismas comunidades y/o departamentos.

Para su traslado, los migrantes menores de edad utilizan los mismos medios y rutas que los adultos; sin embargo, los riesgos a los que se exponen son mayores en tanto viajan solos o con otros menores de edad y desconocen sus derechos. Dichas situaciones se suman a otras propias de su condición de irregularidad y bajos niveles de escolaridad. Todo ello obra a favor de hacerles más vulnerables ante los abusos y violaciones a sus derechos humanos.

Actualmente, la frontera de Guatemala con México es escenario de una serie de ilícitos liderados por bandas del crimen organizado, de modo especial para el narcotráfico, trasiego de armas, trata de personas, paso de vehículos robados, tráfico de migrantes, comercio de madera, contrabando de mercancías, entre otros. En este escenario, la migración de personas menores de edad puede constituir un grupo expuesto a riesgos desde dos perspectivas muy desalentadoras: como presas fáciles de los grupos y redes delictivas y del crimen organizado, y/o como víctimas de violaciones a derechos humanos por parte de las mismas autoridades migratorias, policíacas y militares. Sin embargo, es preciso señalar que aunque los riesgos existen, afortunadamente, para este caso los niños, niñas y adolescentes han afrontado con éxito el trayecto migratorio y, de alguna manera, han

15 De acuerdo a los entrevistados, la mayoría comparte este ambiente con otros menores guatemaltecos. El espacio es 'únicamente' utilizado para dormir y para guardar su ropa.

16 Especialmente a las adolescentes mujeres que se ocupan como empleadas domésticas.

logrado cumplir en buena medida los objetivos iniciales que motivaron su desplazamiento.

Asimismo, existen algunas buenas prácticas que se están desarrollando y que todavía son perfectibles en esa relación fronteriza binacional, a favor de la población migrante. Entre ellas se puede citar el impulso y otorgamiento de documentos migratorios que facilitan el movimiento entre países, especialmente para el turismo y el trabajo (FMVL). El acceso y garantía del derecho a la salud<sup>17</sup> y la educación<sup>18</sup> en algunas áreas y regiones de Chiapas, con algunas limitaciones todavía, especialmente en términos de su cobertura. Así, debe tomarse cuidado y mayor atención cuando se refiere a la gestión de derechos y certezas migratorias con el segmento de población de niños, niñas y adolescentes, especialmente para aquellos que se desplazan sin acompañamiento alguno.

Cabe destacar en esta breve aproximación que la dinámica transfronteriza implica una serie de elementos positivos y negativos; situaciones ambivalentes; intervenciones de diversos actores; comportamientos variados, entre otros. No obstante, llama la atención un flujo tan importante, como lo es el de niños y niñas guatemaltecos trabajadores temporales, sin entrar en discusión sobre el hecho de que el trabajo infantil no sea un tema priorizado en la agenda y política nacional. Por el contrario, de manera muy incipiente, se ha focalizado la atención en este grupo de la población a partir de llevar registros y recuentos de los cruces que se realizan. Por supuesto, el abordaje de este segmento de la población debe hacerse desde una perspectiva integral que promueva la garantía de derechos, la protección en el tránsito, en el destino y en el retorno, así como a partir del principio del interés superior del niño en cualquiera de los momentos del proceso migratorio.

17 Específicamente para los casos de los migrantes que se ubican en fincas, viveros y ejidos. Todavía no es vigente para el caso de aquellos que residen temporalmente –de manera irregular– en los cascos urbanizados.

18 En México existe una iniciativa coordinada que promueve la educación a niños y niñas guatemaltecas migrantes –independientemente de su condición migratoria–, especialmente en las fincas. En este sentido, reconoce a los estudios realizados en Guatemala como una referencia inicial importante para continuar los estudios; mas, sin embargo, en el país de origen todavía no se ha avanzado en la homologación de esta práctica educativa.

## Bibliografía

- Ángeles Cruz, Hugo y Martha Luz Rojas Wiesner (2000). "Migración femenina internacional en la frontera sur de México". *Revista papeles de Población*. Enero-marzo, N° 23. Universidad Autónoma del Estado de México. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población. Toluca, México.
- Arellano, Efrén (2007). *Población, Frontera y Asuntos migratorios*. México: CESOP.
- Caballeros, Álvaro (2007). *Derechos de cristal: análisis de la problemática migratoria y de las violaciones a los derechos humanos de migrantes en tránsito por Guatemala*. Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala. Guatemala: MENAMIG-Guatemala.
- (2009). "Migración y Seguridad: una relación perversa". En el diario: *La Jornada Morelos*, 31 de octubre de 2009. Visita el 5 de enero de 2010 en <http://www.lajornadamorelos.com/noticias/politica/80619?task=view>
- Casillas, Rodolfo (2009). *La permeabilidad social y los flujos migratorios en la frontera sur de México*. CONAPO. La situación demográfica de México 2009.
- Castillo, Manuel Ángel (1990). "Población y migración internacional en la frontera sur de México: evolución y cambios". *Revista Mexicana de Sociología* 52:1. México: Universidad Autónoma de México.
- (1992). "Las migraciones laborales en la frontera sur: ¿Un fenómeno en proceso de cambio?" En *Población y Sociedad en México*. Humberto Muñoz García (Comp.). México: Universidad Autónoma de México.
- (2000). "Los flujos migratorios en la frontera sur de México". *Revista Amérique Latine, Histoire & Mémoire*. Visita el 10 de enero de 2010, en: <http://alhim.revues.org/index603.html>
- Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración (2005). *Diagnóstico general de los trabajadores en la frontera sur de México*. México: Instituto Nacional de Migración –INM–.

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2009). *Migración, frontera y población*.
- Foucher, Michel (1991). *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*. París: Fayard.
- Girón, Carol (2010). "Migración y Niñez Indígena en América Latina: El efecto de los procesos migratorios en los niños, niñas y adolescentes indígenas: el caso Guatemala-México". En UNICEF *Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- González, Posse (1990). *La Frontera como factor de Integración*. California: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina.
- Martínez, Germán (1994). *Plantaciones, trabajo guatemalteco y política migratoria en la frontera sur de México*. Chiapas: DIF-Chiapas - ICHC.
- Morales, Abelardo, Guillermo Acuña y Karina Li Wing-Ching (2009). *Migración y salud en zonas fronterizas: Nicaragua y Costa Rica*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.
- Ordóñez Morales, César Eduardo (2006). *Tendencias de la integración económica en Guatemala y el Sureste de México*. Serie: Autores Invitados. AVANCSO, USAC.
- Palma, Irene (2006). *Migración en la época del post-conflicto: vulneración de derechos de las poblaciones excluidas e impacto sobre la participación política*. Guatemala: Consejería en Proyectos.
- Vidal, Pierre (1998). *La cooperación interadministrativa en el ámbito local y nacional en las regiones fronterizas*. Uruguay: CEFIR/Centro de Formación para la Integración Regional.

# Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza

José María Ramos García\*

## Introducción: hacia un concepto de seguridad ciudadana

El propósito general de este artículo es analizar los principales problemas y retos en materia de seguridad fronteriza entre México-Estados Unidos, bajo la administración del presidente estadounidense Barack Obama, a cerca de dos años de su reelección.

Dentro de ese marco, se analizará la importancia que se asigna en la política de seguridad fronteriza México-Estados Unidos a la seguridad ciudadana, entendida esta como “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2006: 35). Segundo, el concepto de seguridad ciudadana se refiere a políticas públicas encaminadas a acercar la situación real a la situación ideal, es decir, se refiere a políticas que apuntan hacia la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante estas. Por tanto, esas amenazas pueden ser de distinta índole: social, urbana, ambiental; las mismas que si no son gestionadas adecuadamente, pueden generar factores de riesgo e inseguridad, particularmente en grupos vulnerables.

El concepto tradicional de seguridad es asociado con la represión del delito y el mantenimiento del orden; se trataba pues de un concepto de

---

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense y el Instituto de Investigación Ortega y Gasset, Madrid. Director, Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC, México. Correo electrónico: ramosjm@colef.mx

seguridad situada en el entorno del control y de la criminalidad, y eminentemente reactivo. A este concepto se adscribe la definición que de la policía hace el Código de Brumario del año IV: “La policía está instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual” (Código Brumario del Año IV, 1792).

Desde esa perspectiva, una noción de seguridad ciudadana sería una condición fundamental para avanzar en un enfoque más *integral* de la seguridad, dado que abarca distintas nociones, pero fundamentalmente la noción asociada con el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos. Entre los problemas que implica la vinculación de una noción tradicional con la seguridad ciudadana en el caso mexicano se encuentran: desconocimiento y confusión del enfoque; falta de personal capacitado con la nueva perspectiva; se favorece más el enfoque reactivo policial por sus ventajas mediáticas; generalmente no ha sido un tema prioritario de la agenda gubernamental mexicana y en el caso de Estados Unidos no ha sido un asunto prioritario, en comparación con el fortalecimiento del control en la frontera sur con México.

En ese marco, se cuestiona cuál es la importancia que se asigna a una política de seguridad ciudadana en la frontera México-Estados Unidos y cuál podría ser su impacto para reducir la creciente inseguridad y violencia que caracteriza a la frontera norte mexicana desde principios de los noventa. Tradicionalmente, el enfoque de seguridad ciudadana no ha sido una prioridad en las políticas de seguridad fronteriza de México y Estados Unidos (Ramos, 1995). Por el contrario, ha predominado un enfoque reactivo que, en general, no ha sido eficaz para reducir la violencia e inseguridad fronteriza del lado mexicano, destacando las fronteras de Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y la zona metropolitana de Monterrey.

Actualmente, la frontera norte de México experimenta una situación muy particular de creciente inseguridad, violencia y auge del crimen organizado, lo que ha cuestionado la legitimidad gubernamental de los tres niveles del Gobierno mexicano<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La frontera mexicana de Ciudad Juárez, Chih. es considerada desde hace tres años las más violenta a nivel mundial; según datos de la Fiscalía General del estado de Chihuahua, hasta noviembre de

Una de las causas principales de tal contexto se asocia a una gestión y políticas ineficaces en materia de seguridad y a una inadecuada coordinación intergubernamental, tanto nacional y transnacional, de fomento al desarrollo social.

Además, la inseguridad fronteriza del lado mexicano se ha agudizado porque la estrategia gubernamental mexicana ha tenido limitaciones, en especial, su falta de integralidad (fortalecimiento policial, investigación, inteligencia, procuración de justicia, etc.). Igualmente, en esas políticas se han marginado las que fortalezcan el tejido social fronterizo bajo un enfoque intergubernamental y orientado hacia el desarrollo. Estas políticas no han sido prioritarias para ambos gobiernos en los pasados quince años (Ramos y Aguilar, 2009) y en general para los tres niveles de gobierno de los dos países. Como consecuencia, desde fines de los años noventa, se han agudizado las condiciones socio-económicas de las poblaciones populares fronterizas, ante la ausencia de una política integral e intergubernamental en materia de seguridad y competitividad.

La premisa central del presente artículo es que las relaciones México-Estados Unidos se han caracterizado por tensiones y conflictos fronterizos, especialmente del lado mexicano, lo que refleja la falta de corresponsabilidad en la construcción de políticas estratégicas en donde se concilien las prioridades de seguridad, competitividad y bienestar entre ambos países (Colegio de la Frontera Norte y Wilson Center, 2009). En ese marco, no ha sido principal un enfoque centrado en la seguridad ciudadana en la política de seguridad fronteriza de México y Estados Unidos, fundamentalmente porque la política de seguridad fronteriza estadounidense ha enfatizado su carácter reactivo, en la cual el control fronterizo es una de sus expresiones particulares. Este enfoque también ha sido reproducido por las autoridades federales en la frontera mexicana.

Lo complejo de la situación es que la agenda de seguridad en la frontera plantea temas que van desde la seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza, a la seguridad humana, y que transitan desde asuntos de carácter local, transfronterizo y global, mismos que no han sido ges-

2010, han ocurrido dos mil seiscientos sesenta y seis homicidios, mientras que en 2009 fueron asesinadas dos mil setecientos cincuenta y cuatro personas.

tionadas estratégicamente como parte de una agenda integral por ningún nivel de gobierno en México y Estados Unidos.

Y además en esas políticas no ha predominado un enfoque centrado en la seguridad ciudadana y, en particular, centrado en políticas preventivas, básicamente porque no se ha considerado fundamental ese enfoque; además, el predominio de la política federal antidrogas de Estados Unidos se ha caracterizado por una política reactiva y recientemente se ha fortalecido la política militar, cuyo impacto ha sido nulo para disminuir la violencia e inseguridad en la frontera de Ciudad Juárez.

### **La relación frontera México-Estados Unidos, la corresponsabilidad y la seguridad ciudadana fronteriza**

Con el ascenso del presidente Barack Obama en enero del 2009, se ha planteado la importancia de redefinir las relaciones bilaterales, con base en un enfoque de corresponsabilidad, especialmente en materia de seguridad fronteriza (Kilroy *et al.*, 2010). Sin embargo, lo que se ha podido apreciar durante los dos primeros años de la administración del presidente Obama es que tal enfoque, si bien se diseñó bajo la Iniciativa Mérida, ha sido insuficiente para atender la creciente inseguridad, violencia y crimen organizado en la frontera sur del país. Por ello, se podría afirmar que el discurso de la corresponsabilidad, enunciado por la secretaria de Estado de EEUU, Hillary Clinton, en su visita de marzo de 2010 a México, no se ha traducido en mecanismos y estrategias eficaces de cooperación y coordinación de los problemas fronterizos, en especial en materia de seguridad. En el marco de la visita de la secretaria de Estado Hillary Clinton a México en marzo del 2010, reconoció ante la canciller mexicana Patricia Espinoza que:

Nuestra insaciable demanda de drogas ilegales alimenta el tráfico de drogas, [y que] nuestra incapacidad para prevenir que armas sean ilegalmente traficadas a través de la frontera para armar a estos criminales, causa las muertes de policías, soldados y civiles [...] Siento rotundamente que tenemos una corresponsabilidad [en la lucha de México contra los narco-trafficantes]. Lo que hemos estado haciendo no funciona y es injusto que

nuestra incapacidad [...] cree una situación por la cual la gente considera responsables al Gobierno y el pueblo mexicanos. Eso no es justo (*El Universal*, 2009).

Sin embargo, es notorio que desde inicios del año de 2010 se han fortalecido las políticas de seguridad fronteriza con México (Bailey, 2010), aunque estas han sido insuficientes para detener el tráfico de drogas desde México y el tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. En estas políticas de corresponsabilidad, por primera ocasión en la historia reciente de las relaciones México-Estados Unidos, se planteó la necesidad de fortalecer las políticas preventivas del lado de Estados Unidos y en el caso de México, una política de atención al tejido social en las ciudades fronterizas, sobre todo en el caso de Ciudad Juárez. En el transcurso de los meses del 2010 y hasta marzo de 2011, las acciones han sido aisladas en materia social, sin considerarse como parte de un plan estratégico en materia de seguridad o de fomento al desarrollo social, con lo cual se reafirma que una política que abarque tales menesteres sigue siendo poco prioritario en la frontera norte mexicana.

Resumiendo, una mayor cooperación y corresponsabilidad frente a la violencia sin precedente del narcotráfico en la frontera norte mexicana en el año 2010, es el principal cambio en el discurso de Washington hacia México. Otro aspecto, es el reconocimiento del Gobierno Federal de Estados Unidos de tratar de fortalecer, por primera ocasión en la historia reciente de las relaciones fronterizas mexicano-estadounidense, las políticas de prevención y tratamiento antidrogas, como opciones para reducir el consumo de drogas en Estados Unidos (Wilson Center, 2009a).

### **Iniciativa Mérida: un nuevo modelo de gestión de la seguridad fronteriza y la seguridad ciudadana**

La frontera México-Estados Unidos, y en general las relaciones entre estos dos países, ha sido un espacio y un marco para la cooperación y la definición de retos transfronterizos. En la actualidad, los problemas de violencia,

inseguridad y crimen organizado, han cuestionado severamente la estabilidad fronteriza y la seguridad nacional de ambos países<sup>2</sup>. Esta situación ha sido producto de las limitaciones de la política antidroga de Estados Unidos hacia la frontera, la ausencia de una cooperación bilateral eficaz para erradicar tales problemas (Ramos, 2004), el tráfico de armas hacia México, la ausencia de un enfoque de seguridad ciudadana y, finalmente, las desarticuladas acciones de gestión intergubernamental de México contra la inseguridad.

El impacto en el aumento de la violencia fronteriza desde fines del 2008, ha provocado que, en la actualidad, los problemas prioritarios en la agenda fronteriza sean la inseguridad, la violencia y el crimen organizado que radica en la frontera mexicana<sup>3</sup>.

En el marco de los antecedentes del impacto del narcotráfico y acorde al ascenso del presidente Felipe Calderón y su política antidroga, el acuerdo más importante entre México y Estados Unidos en los últimos años ha sido en materia de seguridad. La culminación de dicho interés se vio plasmada en la Iniciativa Mérida, firmada en el 2007 por los Gobiernos de México y Estados Unidos, en la cual se propuso entregar a México 1,4 billones de dólares en el lapso de tres años. Esta iniciativa tiene cierta similitud con el Plan Colombia, en la medida en que pretende erradicar el tráfico de drogas en la frontera. Las diferencias radican en que la Iniciativa Mérida no implica una participación militar amplia de Estados Unidos en territorio mexicano, aunado a que la política de seguridad ciudadana no ha sido prioritaria bajo la Iniciativa Mérida, como sí lo fue en el caso del Plan Colombia. Este Plan se concibió bajo un enfoque intergubernamental en donde se articularon las políticas de seguridad nacional con las de seguridad ciudadana y con las de desarrollo social; enfoque que ha estado ausente

2 Esto ha traído como consecuencia una preocupación especial de diversas agencias federales de Estados Unidos desde octubre del 2008 a marzo del 2009 y de la organización de diversas audiencias en el Congreso estadounidense en marzo del 2009, situación no vista desde mediados de los ochentas. Igualmente medios como el *New York Times*, el *Financial Times* y *El País*, le han concedido una gran cobertura a la violencia fronteriza desde mediados del 2008.

3 Un indicador de la violencia fronteriza son las muertes violentas de cerca de mil seiscientas personas en Tijuana y de dos mil trescientas personas en el Municipio de Ciudad Juárez en el año 2008. La mayor parte de esas personas asesinadas contaban con vínculos directos o indirectos a actividades ilícitas.

bajo la Iniciativa Mérida. Finalmente, en el caso del Plan Colombia, se aprecia una eficaz coordinación, liderazgo, planeación y visión para empujar una agenda tanto de seguridad ciudadana como de desarrollo local. En suma, la Iniciativa Mérida carece de un enfoque integral e intergubernamental, lo que puede limitar su impacto para reducir la inseguridad y violencia en la frontera mexicana.

La Iniciativa Mérida se dirige específicamente al combate contra el crimen organizado. Se compone de tres pilares que son: en primer lugar, medidas contra el narcotráfico, contraterrorismo y seguridad fronteriza; luego, seguridad pública y estado de derecho, y finalmente, fortalecimiento de las instituciones y la ley.

La Iniciativa comprende esfuerzos para promover el intercambio de información, mayor equipamiento, tecnología, capacitación y transporte aéreo. La transferencia de equipo y tecnología no se orienta solamente a las Fuerzas Armadas, sino además, y quizá principalmente, a las fuerzas civiles de seguridad pública, aunque en el primer año del acuerdo la mayor parte de los recursos se destinaron a las fuerzas militares, que son consideradas como de mayor integridad y capacidad que las fuerzas civiles policíacas.

La Iniciativa también se considera como un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de los Estados Unidos y México en la lucha contra la violencia generada por el crimen organizado que amenaza a los ciudadanos de ambos países. De esta manera, la Iniciativa Mérida pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de años pasados, bajo un nuevo esquema de corresponsabilidad compartida (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007). La pregunta que se plantea es: ¿puede ser viable disminuir los principales problemas de gestión, coordinación, intercambios y de planeación estratégica transfronteriza entre ambos países en materia de seguridad? Adicionalmente, se cuestiona si estas acciones tendrán un impacto en el fortalecimiento de las capacidades de gestión policial, para abordar las distintas dimensiones de la seguridad en la frontera con Estados Unidos. Los niveles de violencia en las fronteras de Juárez y Matamoros, reflejan que las acciones de la Iniciativa Mérida han sido insuficientes para reducir el problema y sus distintos impactos. Por tanto, otra cuestión importante es si la nueva concepción

de la frontera hacia el siglo XXI, que se pretende promover en el marco de la Iniciativa Mérida, podrá ser gestionada bajo un enfoque estratégico (anticipatorio y en distintos plazos de tiempo), integral (distintas dimensiones, social, cultural, etc.) y transversal (vinculación con las políticas social, cultural, etc.), para reducir con ello la violencia y la inseguridad fronteriza.

La nueva concepción de la frontera bajo la Iniciativa Mérida en materia de seguridad y desarrollo se fundamenta, entre otras, en las siguientes acciones: primero en mejorar la seguridad pública, la protección de los ciudadanos, tanto de México como de los Estados Unidos, de las organizaciones criminales responsables por el tráfico de personas, drogas, armas y dinero a través de nuestra frontera común, es una prioridad clave para los dos países (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007). Y, en segundo término, involucrar a las comunidades fronterizas: México es el destino principal de las exportaciones de veintidós estados de los EEUU. El comercio transfronterizo contribuye enormemente a la vitalidad económica de ambos países, especialmente en la región donde se inscribe (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007).

La cuestión central continúa siendo si es viable lograr un equilibrio entre las políticas de seguridad y, a la vez, mantener una agilidad de los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos, propuesta que fue una de las prioridades de la política de seguridad fronteriza estadounidense luego de los atentados del 2001. Sin embargo, en el transcurso de los años se ha fortalecido más la seguridad con un enfoque reactivo, policial, provocando con ello que se presenten excesivas demoras (de una a dos horas en promedio, dependiendo del día y hora de cruce) para atravesar de la frontera mexicana a Estados Unidos.

### El Plan de Seguridad Fronteriza Regional 2010

México y Estados Unidos han desarrollado un programa piloto en conjunto, en el marco de la Iniciativa Mérida, para apoyar los esfuerzos de México de confrontar y disminuir la violencia en Ciudad Juárez<sup>4</sup>. El programa

<sup>4</sup> Una de las acciones principales del Gobierno Federal mexicano fue el envío de fuerzas federales a Ciudad Juárez. Este personal ha sido incapaz de detener la creciente ola de violencia que, de enero

piloto emerge de reuniones binacionales efectuadas en Ciudad Juárez y El Paso los meses de enero y febrero del 2010, en donde se acordó apoyar al plan del Gobierno mexicano para dicha ciudad a través de entrenamiento, equipo, intercambio profesional e intercambio de información (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007).

El plan parte del objetivo de desarrollar e implementar mecanismos para que el Gobierno de México asegure la unidad del esfuerzo conjunto, a fin de mejorar la seguridad pública, reducir significativamente los crímenes graves y homicidios, y restaurar la confianza pública en las organizaciones de seguridad de Ciudad Juárez (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007).

El plan considera las siguientes estrategias:

Se desarrollarán mecanismos y protocolos en las áreas de inteligencia, operaciones de seguridad pública e investigaciones. Asimismo, los protocolos y mecanismos servirán para mejorar la impartición de justicia (priorizar casos, coordinar investigaciones, y coordinar procesos en todos los niveles del gobierno mexicano).

Se desarrollarán e implementarán mecanismos y protocolos para mejorar la coordinación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses involucradas en operaciones e investigaciones transfronterizas (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007).

Se considera que estas estrategias serán difíciles de alcanzar en el corto y mediano plazo porque las capacidades institucionales no existen o son escasas en el ámbito local y estatal mexicano. En un plano intergubernamental, el Gobierno Federal mexicano no ha contado con una estrategia para fortalecer los esquemas de investigación, inteligencia y procuración de justicia. Además, se considera que para el gobierno del estado de Chihuahua –en donde se ubica Ciudad Juárez– no ha sido una prioridad, a pesar de que Ciudad Juárez se ha caracterizado además de la violencia actual –cerca de tres mil quinientos muertos del 2006 al 2010–, por un contexto

del 2008 a julio del 2010, ha matado a seis mil ciento treinta y siete personas en dicha ciudad fronteriza. A fines de noviembre de 2010 de nuevo el ejército mexicano fue enviado a dicha ciudad, luego de ser cuestionados por la sociedad fronteriza de violaciones a los derechos humanos por parte de activistas.

inusitado de feminicidios a inicios de los noventa. Por igual, la cooperación transfronteriza en seguridad, que en general ha sido limitada a actores federales en especial la relación con el ejército y la marina mexicana, ha sido superada por la complejidad de la violencia regional<sup>5</sup>. Finalmente, en este nuevo plan de seguridad regional, al amparo de la Iniciativa Mérida, no ha sido una prioridad el promover un enfoque de seguridad ciudadana, aunque de manera incipiente se hayan desarrollado acciones para tratar de fortalecer el tejido social en Ciudad Juárez.

Los impactos en materia de seguridad nacional que afectan a los estados fronterizos de México plantean la oportunidad de evaluar las alternativas que puede ofrecer la Iniciativa Mérida, como una opción para fortalecer los programas de prevención, reforma judicial, los derechos humanos y programas estratégicos, en materia de seguridad y justicia integral de los estados fronterizos mexicanos. De ahí que una de las prioridades indispensables del Gobierno Federal y de los estados fronterizos mexicanos sea la de disponer de un plan estratégico y transversal en seguridad, en el cual se integren sus distintas dimensiones como son: seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, respectivamente. Sin embargo, a pesar de los impactos de la inseguridad en la frontera mexicana con Estados Unidos, no ha existido un plan con esas características, sino acciones aisladas y coyunturales, con lo cual es de esperar que se mantengan o se agudicen tales problemas y que distintos actores estadounidenses continúen expresando preocupaciones sobre los riesgos a su seguridad nacional, como específicamente lo han expresado en audiencias en el Congreso de Estados Unidos efectuadas en la primera y segunda semana de marzo del 2009.

En tal contexto, se considera que la Iniciativa Mérida podría ser una opción de apoyo a un programa bilateral más eficaz y efectivo contra la inseguridad y la violencia, si se acompañan de las siguientes condiciones: un diagnóstico estratégico, integral y transversal; una estrategia integral

5 Un indicador de las limitaciones del plan para Ciudad Juárez y de la política antidroga de México hacia esa ciudad fronteriza es que para el día 15 de agosto del 2010, el número de muertes violentas ascendía a mil ochocientos cincuenta y dos, lo que la convierte en la ciudad más insegura del mundo (*Frontera*, Tijuana, BC, 15 agosto 2010).

(policial, prevención, legal, institucional y militar); un liderazgo militar coyuntural que favorezca sinergias con actores claves; la articulación de la estrategia con otras opciones nacionales, internacionales, regionales y transfronterizas; una gestión intergubernamental eficaz en materia de seguridad y desarrollo; fortalecimiento de las instituciones en el ámbito de sus competencias; promover un mayor profesionalismo de las corporaciones policíacas en los tres niveles de gobierno; fortalecimiento de los controles anticorrupción en los tres niveles de gobierno; evaluación estratégica permanente tanto del diseño y de los avances de política; participación ciudadana eficaz, no solo monitoreando posibles abusos policiales, sino promoviendo y evaluando programas de prevención.

Las dimensiones de la seguridad plantean la importancia de evaluar los impactos locales, regionales y transfronterizos de tales políticas. Como resultado, México se enfrenta al reto de fortalecer una coordinación intergubernamental más eficaz y efectiva para resolver problemas de seguridad pública, nacional, fronteriza y humana.

Por ello, una tarea imprescindible sería la de fortalecer tal coordinación con los gobiernos fronterizos y las dependencias federales tales como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras, bajo los lineamientos de un plan contra la violencia e inseguridad fronteriza.

En el contexto del incremento de los problemas de inseguridad en la frontera, el Gobierno Federal mexicano ha fortalecido la presencia del ejército mexicano y de la marina en las ciudades de Tijuana y Ciudad de Juárez desde fines del 2007 (Rodríguez y Rodríguez, 2009). Tal presencia militar no ha conseguido reducir sustancialmente la inseguridad y el crimen organizado fronterizo porque la política presenta limitaciones de diseño, implementación de estrategias transversales de evaluación y por la falta de apoyo del resto de las corporaciones locales, estatales y federales mexicanas<sup>6</sup>. Por

6 Una excepción podría ser el caso del Municipio de Tijuana, BC. en donde el liderazgo y coordinación eficaz del ejército mexicano ha sido fundamental para reducir los delitos de alto impacto y un aumento importante del número de decomisos, en especial de marihuana durante el periodo de 2009 al 2010. De acuerdo a información proporcionada por la Segunda Zona Militar, en el 2010 se decomisaron doscientas ochenta toneladas que en comparación con el 2009, que se decomisaron

estas razones, el impacto de la participación del ejército mexicano no ha podido reducir totalmente la violencia fronteriza en Ciudad Juárez, Nogales, Matamoros y Reynosa, lo que implica la necesidad de redefinir la estrategia militar con base en los siguientes elementos: un diseño estratégico, integral y transversal, en donde se promuevan políticas reactivas y de prevención; un mayor conocimiento del territorio; fortalecimiento de un grupo de élite militar con conocimientos especializados en crimen organizado; fortalecimiento de capacidades del resto de los actores (PGR, AFI, Federal Preventiva); fortalecimiento de los mecanismos anticorrupción; una coordinación intergubernamental eficaz; fortalecer las capacidades en investigación e inteligencia; respeto a derechos humanos y una mayor asociación con las ONG; fortalecer las capacidades institucionales en materia legal y preventiva.

### Los retos de un enfoque de seguridad ciudadana y la seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos

Como se ha podido identificar, una política de seguridad ciudadana no ha sido una prioridad en las políticas de seguridad nacional, pública y fronteriza de México y Estados Unidos. No obstante de que una política de seguridad ciudadana se considera prioritaria en la agenda estratégica de una política de desarrollo por las siguientes razones: enfatiza los factores sociales que inciden en la inseguridad, delincuencia y violencia; incluye diferentes políticas (deportiva, cultural, educativa, deportiva) que impactan en los jóvenes y adolescentes en situaciones de riesgo; promueve el respeto de las libertades y derechos humanos de los individuos; una política de seguridad ciudadana implica o conlleva una gestión intergubernamental en materia de desarrollo y competitividad; la implementación de una política de seguridad ciudadana implica una gestión estratégica del desarrollo y bajo un enfoque transversal; una política de seguridad ciudadana, articulada a una política reactiva policial, promueve el equilibrio entre ambas y sería más efectiva para la reducción de la inseguridad.

ochenta y uno, es un aumento de 245% (*Frontera*, Tijuana, BC, 11 noviembre 2010).

La implementación de estas acciones de seguridad ciudadana es compleja en una región fronteriza entre México y Estados Unidos, en la cual los gobiernos en sus tres niveles (local, estatal y federal) no han considerado tal enfoque como parte de sus prioridades de política de seguridad ciudadana. Entre las razones que explican esta ausencia de las políticas de seguridad ciudadana se encuentran: el predominio de un enfoque reactivo policial que genera mayores impactos mediáticos; el impacto de resultados de corto plazo que generan las acciones policiales o militares; el mayor consenso que generan en términos de presupuesto las políticas de fortalecimiento policial; la complejidad de implementar políticas de seguridad ciudadana con un enfoque transversal, si hay resultados en las políticas de seguridad ciudadana estas se presentan en el mediano y largo plazo; la ausencia de personal especializado en los distintos niveles en materia de seguridad ciudadana.

En ese marco se plantea la cuestión de que si la creciente participación del ejército y la marina mexicana puede implicar un cambio hacia un modelo o elementos de una política de seguridad ciudadana, como ha sucedido en países como Colombia, Brasil y Chile (Carrión, 2002) incluso bajo la participación de militares. Es difícil que en el corto plazo tales instancias, promuevan un enfoque de seguridad ciudadana, a causa de las siguientes razones: no están sensibilizados de la importancia de tal enfoque; tradicionalmente el ejército mexicano se ha involucrado en prácticas de violación a los derechos humanos; de manera incipiente, el ejército ha generado vínculos con la sociedad civil.

En el ejército predomina un enfoque jerárquico y excesivo control, que es contrario a un enfoque en donde predominen las libertades individuales, tanto de los miembros de las Fuerzas Armadas como de la ciudadanía en su conjunto.

En suma, en el corto plazo la política de seguridad fronteriza entre Estados Unidos y México concederá una escasa atención a promover una política de seguridad ciudadana por las razones anteriores, aunado a que no se considera con la suficiente importancia en la agenda estratégica gubernamental binacional. No obstante, el potencial que implica una política de seguridad ciudadana para reducir los factores de riesgo de jóvenes y adolescentes, bajo una política transversal, es de suma relevancia en la coyuntura

actual, si se articula bajo un plan estratégico para el fortalecimiento de la competitividad y el desarrollo social local-regional.

### Consideraciones finales

El objetivo general de este artículo ha sido el de analizar los principales problemas y retos en materia de seguridad fronteriza entre México-Estados Unidos, bajo la administración del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, a cerca de dos años de su reelección. En ese marco se concedió atención a analizar la importancia que se asigna a una política de seguridad ciudadana en el marco de la creciente inseguridad fronteriza, particularmente del lado mexicano.

La premisa central del artículo es que las relaciones fronterizas México-Estados Unidos se han caracterizado por tensiones y conflictos que reflejan la falta de corresponsabilidad en la construcción de políticas estratégicas y eficaces, en donde se concilien las prioridades de seguridad, competitividad y bienestar. Este enfoque ha estado ausente como parte de una política común o transfronteriza de México y Estados Unidos. En ese marco, el estudio de la frontera México-Estados Unidos continúa siendo estratégico para fortalecer los procesos de planeación del desarrollo local-regional.

En la coyuntura actual, la región fronteriza México-Estados Unidos enfrenta una serie de tensiones no vistas desde los años ochenta. Dichos conflictos son producto de una ineficaz gestión fronteriza y transfronteriza de parte de ambos países, e igualmente producto de la ausencia de políticas eficaces de seguridad de tipo reactivo y preventivo. El reto de los Gobiernos de México y Estados Unidos hacia la región fronteriza común, consiste en fortalecer las capacidades de gestión y planeación estratégica en materia de seguridad y desarrollo, de lo contrario se perderán las oportunidades para promover una mejor calidad de vida y condiciones óptimas para promover la competitividad y el bienestar en las regiones fronterizas (Wilson Center, 2009b).

En ese contexto, el paradigma de un enfoque de gestión hacia la seguridad ciudadana se concibe como la mejor opción para promover procesos

de gestión y planeación estratégica, orientados hacia mejorar la calidad de vida de las comunidades fronterizas mexicanas y en especial de los jóvenes y adolescentes<sup>7</sup>. Sin embargo, tal enfoque será viable en la medida en que los actores gubernamentales tanto de Estados Unidos como de México conozcan el potencial y los impactos que representan las políticas de seguridad ciudadana.

El análisis de los problemas de la inseguridad en la frontera con México durante los dos primeros años de la administración del presidente Obama nos deja las siguientes lecciones, desde el punto de vista de la gestión y la política pública fronteriza:

La inseguridad en las fronteras con México ha aumentado y ha cuestionado la legitimidad gubernamental local, estatal y nacional, como producto de una deficiente cooperación transfronteriza y limitada capacidad institucional. En tal sentido, se concibe que la Iniciativa Mérida pueda ser una alternativa eficaz para reducir los problemas de inseguridad, violencia y criminalidad fronteriza. Sin embargo, se considera que no ha contado con estrategias y mecanismos eficaces para implementar una política integral orientada a atender tales problemas. Por consiguiente, la implementación de una corresponsabilidad eficaz en materia de seguridad fronteriza entre México y Estados no ha sido posible aún.

La política de seguridad fronteriza bajo la administración del presidente Obama ha fortalecido el control de la frontera bajo un esquema de cooperación intergubernamental de los estados fronterizos con México. Esta política representa una continuidad de la política de seguridad en la administración precedente, la del presidente George Bush. Como resultado, aumentaron el número de detenciones de migrantes indocumentados en Estados Unidos y se ha dificultado el cruce de estos desde la frontera mexicana; en otros casos se han presentado casos de violaciones a los derechos humanos, en especial en el caso de Ciudad Juárez.

<sup>7</sup> En el marco de la definición del Presupuesto Federal 2011 se asignó al Municipio de Ciudad Juárez la cantidad de mil millones de pesos, para fortalecer el tejido social ([www.omnia.com.mx/noticias/sedestinara-fondo-especial-de-un-millon-de-pesos-para-ciudad-juarez/](http://www.omnia.com.mx/noticias/sedestinara-fondo-especial-de-un-millon-de-pesos-para-ciudad-juarez/)). El reto de este tipo de iniciativas es que previamente se evalúen los proyectos, el tipo de enfoque, su implementación y promover mecanismos permanentes de evaluación y seguimiento, de lo contrario, tendrán limitados impactos sociales.

En tal contexto, los retos de las relaciones fronterizas México-Estados Unidos en materia de seguridad se asocian a los siguientes aspectos: la complejidad de gestionar el conjunto de los temas y problemas de la agenda binacional y transfronteriza bajo un enfoque común, fundamentado en la seguridad, la competitividad y el bienestar, bajo una agenda estratégica; el impacto de las cuatro dimensiones de las políticas de seguridad: nacional, fronteriza, pública y humana, que afectan a los tres niveles de gobierno tanto de México como de Estados Unidos, lo que conllevaría a promover un enfoque de gestión intergubernamental hacia el desarrollo en un plano nacional y binacional; las dificultades de integrar, como parte de una política integral y como parte de la Iniciativa Mérida, una política reactiva y preventiva eficaz contra la violencia, la inseguridad y el crimen organizado en la frontera mexicana. Existen dudas si tal Iniciativa es un modelo eficaz de corresponsabilidad con base en estrategias, mecanismos, evaluación, monitoreo y rediseño comunes y viables; la ausencia de mecanismos institucionales eficaces que permitan una implementación apropiada de una agenda de competitividad y bienestar en la frontera México-Estados Unidos y con un enfoque intergubernamental, obedece a las diversas prioridades de los actores y las diferencias en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, las políticas de seguridad ciudadana han tenido algunos logros en otros contextos latinoamericanos (Carrión, 2002) porque se han gestionado de manera intergubernamental transversal y se han orientado a promover el desarrollo local-regional.

## Bibliografía

- Bailey, J. (2010). "Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and Us. Strategies? Are They Working?" *Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation*. San Diego: Woodrow Wilson Center and the TransBorder Institute at the University of San Diego.
- Carrión, Fernando (Ed.) (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO.
- Código Francés (1795). *Código Brumario del Año IV*.
- El Colegio de la Frontera Norte y Wilson Center (2009). *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región transfronteriza México-Estados Unidos*. Conferencia de Gobernadores Fronterizos, Monterrey, Mayo.
- El Universal (2009). Consumo en EU, detrás de violencia en México: Hillary. Visita en febrero 2010 <http://www.eluniversal.com.mx/notas/586423.html>
- Embajada de los Estados Unidos en México (2007). Visita en febrero 2010 <http://spanish.mexico.usembassy.gov/>
- COLEF (2010). *Frontera, Revista*. Tijuana, BC, 15 de agosto.
- González, Patricia (2003). "Seguridad ciudadana". *Cuadernos de seguridad y defensa* N.º2. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Kilroy, Richard, Abelardo Rodríguez, Todd Hataley (2010). "Toward a New Trilateral Strategic Security Relationship: United States, Canada, and Mexico". En *Journal of Strategic Security*. J. Tamsett (Ed.): Vol 3, N°1: 51-64. EEUU: Henley-Putnam University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006). "Venciendo el temor: seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica". Informe nacional de desarrollo humano 2005. San José: PNUD.
- Ramos, J. (1995). *Las Políticas Antidrogas y Comercial de Estados Unidos en la Frontera de México*. México: COLEF-CONACYT.
- (2004). *Gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en el marco de la inseguridad global: problemas y retos*. México: Editorial Porrúa, CMAI and H. Cámara de Diputados.

- Ramos, J. y L. Aguilar (2009). *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*. México: COLEF-ITESM-Monterrey, Escuela de Negocios y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Rodríguez Luna, Armando y Carlos Rodríguez Ulloa (2009). “El rol de las Fuerzas Armadas mexicanas en la guerra contra la delincuencia organizada y la inseguridad pública”. *Policy Paper 27*, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Noviembre.
- Wilson Center, Report of four Working Groups on U.S. –Mexico Relations (2009a). *The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership*. México DF: Woodrow Wilson Center– Mexico Institute.
- Wilson Center (2009b). *Rethinking the US-Mexico Border*. Versión electrónica en [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event\\_id=559683](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event_id=559683)

# Desafíos de la frontera México-Estados Unidos: el narcotráfico y sus implicaciones en la región fronteriza\*

Jorge Luis Sierra\*\*

La frontera México-Estados Unidos se ha convertido, sin duda, en una de las fronteras más violentas del mundo. Esta región que, al mismo tiempo, es la más transitada del mundo, es la zona de operación de algunas de las organizaciones delictivas con más poder y sofisticación que se dedican al tráfico de drogas y al control de todas las actividades de la delincuencia organizada.

Los Gobiernos de México y Estados Unidos han declarado que el narcotráfico y la violencia generada por esta actividad delictiva representan serios retos a su seguridad nacional y han elegido una aproximación punitiva que busca contener la llegada de las drogas a Estados Unidos, el mercado de consumo de drogas ilegales más grande del continente americano.

A pesar de que ambos países cuentan con estrategias integrales que buscan acompañar a la estrategia de contención de las drogas y grupos criminales con políticas de reducción del consumo de drogas, educación, atención a la salud y desarrollo social, en la práctica las políticas gubernamentales han privilegiado el uso de la fuerza pública, particularmente

---

\* Este texto está basado en la ponencia del mismo nombre presentada en el seminario “Balance de las estrategias de seguridad ciudadana en la región fronteriza”, realizado el 14, 15 y 16 de febrero de 2011 en Quito, Ecuador, bajo el auspicio de FLACSO-Ecuador.

\*\* El autor es un periodista mexicano especializado en temas de seguridad y defensa. Es fellow del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la Universidad de la Defensa Nacional en Washington, DC y forma parte del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia y la Red de Estudios de Seguridad y Defensa de América Latina. Correo electrónico: jlsierrag@yahoo.com

las Fuerzas Armadas, en detrimento de la aplicación integral de los otros elementos del poder nacional, como lo son el social, el económico y el político.

Este trabajo intenta explorar el carácter y resultado de esa política punitiva y destacar las consecuencias para la población fronteriza.

### La frontera conflictiva

La franja fronteriza entre México y Estados Unidos mide aproximadamente tres mil kilómetros de longitud, abarca cuatro estados en EEUU: California, Arizona, Nuevo México y Texas, y seis estados del lado mexicano: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

La población de la zona fronteriza, que se extiende cien kilómetros al norte y cien kilómetros al sur, está concentrada principalmente en catorce ciudades hermanas, que son conglomerados urbanos que crecen en ambos lados de la frontera y en donde están ubicados los puntos de cruce internacional<sup>1</sup>.

En los últimos años, algunas de estas ciudades se han convertido en los focos de una violencia extraordinaria que ha impactado incluso a agentes estadounidenses<sup>2</sup> que operan en México y a los inmigrantes de América Latina que se dirigen hacia Estados Unidos.

En esos tres mil kilómetros están los cruces fronterizos más intensos en todo el mundo. Entre doscientos setenta y ocho y trescientos cincuenta millones de personas cruzan legalmente esa frontera cada año desde México, y eso la convierte en una de las fronteras más transitadas de todo el mundo (GAO, U.S., 1999). Según el Departamento de Transporte de

Estados Unidos, el número de camiones de carga que cruzó desde México a Estados Unidos pasó de 2,86 millones en 1995 a 4,5 millones en 2004.

La línea divisoria cuenta con veinte cruces ferroviarios. Tan solo para dar un ejemplo de la cantidad de tráfico comercial, legal o ilegal que ocurre en los puntos específicos de la frontera, cada día cuatro mil ochocientos camiones de carga cruzan el puente internacional de Nuevo Laredo y Laredo, en la parte sur de la frontera entre Texas y el estado de Tamaulipas. Este cruce concentra el 60% del total de tráfico de carga entre México y Estados Unidos.

Esta intensidad de cruce comercial supone una ventaja económica para ambos países pero, al mismo tiempo, un riesgo enorme, pues no hay capacidad ni humana ni material en las agencias gubernamentales de ambos países, para revisar toda la carga que cruza en un solo día.

Por esa razón, Laredo-Nuevo Laredo es un punto estratégico para los negocios de la delincuencia organizada y es un espacio donde se confrontan los grandes cárteles que están alterando la vida de esta región fronteriza: los cárteles del Golfo, de Sinaloa, la Familia y los Zetas.

La región fronteriza también se caracteriza porque en su mayor parte es desértica, pues ahí está ubicado el desierto de Sonora que abarca trescientos sesenta mil kilómetros cuadrados entre Sonora, California y Arizona. El clima es seco, inhóspito, y es en este desierto donde han muerto más de cinco mil personas tratando de cruzar la frontera desde 1994.

La mayor parte de esta frontera está formada por la ribera del río Grande, como lo llaman los estadounidenses, o el río Bravo como se llama del lado mexicano. Unas veintinueve personas por mes mueren ahogadas tratando de cruzar el río.

La frontera también es una región predominantemente pobre. Su nivel de ingreso económico es muy parecido a las regiones más precarias de América Latina y existen zonas en el mapa económico de la frontera donde el ingreso *per cápita* es menor a US \$ 7 800 dólares anuales.

Aunque la frontera común sea una prioridad en materia de seguridad nacional para ambos países, el gasto en materia social e infraestructura no corresponde con ese nivel de importancia. De acuerdo con la Coalición de Condados Fronterizos de Estados Unidos, si los veinticuatro condados fueran considerados el quincuagésimo primer estado, este sería el que re-

1 México y Estados Unidos acordaron que la región fronteriza abarcaría cien kilómetros al sur y al norte de la línea divisoria entre ambos países en el Acuerdo para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en el área Fronteriza de la Paz, conocido como El Acuerdo de La Paz, en 1983.

2 Dos agentes del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) fueron baleados en un tramo de la autopista Monterrey-México a unos ciento cincuenta kilómetros de la línea fronteriza el 15 de febrero de 2011. Uno falleció y el otro quedó herido. En diciembre de 2000, un agente de la Patrulla Fronteriza fue asesinado mientras respondía a un reporte sobre asaltantes de indocumentados al norte de la frontera de Arizona con México (<http://www.cbsnews.com/8301-31727162-20032103-10391695.html>. Acceso: 1 de mayo de 2011).

cibe la menor ayuda financiera federal y el primero en la incidencia de delitos federales (principalmente tráfico de drogas e indocumentados). Este estado sería también el segundo en la incidencia de tuberculosis y el tercero en muertes por hepatitis. Este estado sería además el que tiene el ingreso *per cápita* más bajo de Estados Unidos y el que tiene el número más bajo de profesionales de la salud.

Parte del mismo problema es la existencia de colonias en Texas, Nuevo México y Arizona, que son subdivisiones no incorporadas a gobiernos municipales que están construidas en zonas rurales con alto riesgo de inundación y sin sistemas de drenaje ni agua potable. Cerca de trescientas mil personas viven en las casi mil doscientas colonias de Texas y Nuevo México, y es ahí donde las pandillas y los narcotraficantes han multiplicado su actividad. Las células del narcotráfico han establecido ahí casas de seguridad, almacenes de drogas y resguardo de indocumentados.

Del lado mexicano, la situación es similar en los ochenta y un municipios y veinticinco condados en la frontera México-Estados Unidos. Fuera de las catorce ciudades hermanas, la población se dispersa en pequeñas comunidades en una vasta zona desértica que va desde Mexicali hasta Piedras Negras, Coahuila.

Los mapas de la frontera nos indican que la mayor parte de la población está concentrada en las catorce ciudades hermanas, sin embargo, hay una tendencia decreciente de la población, originada no solo por factores económicos sino también por el factor de violencia proveniente del narcotráfico y de las agencias policiales y militares encargadas de combatirlo.

Tan solo en Ciudad Juárez, las autoridades han informado del cierre de diez mil negocios en los últimos meses, además de la pérdida de cuatrocientos cincuenta millones de inversión no obtenida y cien mil empleos perdidos.

### El impacto de la violencia

Las drogas están pasando por todos los medios: hay camiones que llevan tres toneladas, automóviles que llevan media tonelada, personas que llevan paquetes de drogas. Los narcotraficantes cruzan el río, dejan las pacas de droga

y esperan el momento más adecuado para cruzar hacia el lado estadounidense e internarlos en las ciudades donde la población es mayoritariamente de origen mexicano, el 90% habla inglés y español con fluidez y es difícil distinguir el origen, la nacionalidad, de la persona que ha cruzado con drogas.

Los grupos de narcotraficantes basados en la frontera México-Estados Unidos, que ahora están disputándose el control de todo el territorio nacional, son el cártel de Sinaloa, el cártel del Golfo, y el grupo conocido ahora internacionalmente como los Zetas.

Este último comenzó como un grupo de sicarios encargados de la protección del líder del cártel del Golfo y hace varios años empezó un proceso de desprendimiento de su organización original, ahora está conformado como una organización autónoma. Al separarse del cártel del Golfo, los Zetas se quedaron con prácticamente toda la capacidad operativa que tenía su organización original.

Esta división ha causado la denominada *frontera chica* a la franja entre Tamaulipas y Texas, que se ha convertido en una zona de combate entre ambos cárteles. Hay espacios en conflicto donde no hay un predominio claro de ninguna de las organizaciones de narcotraficantes y el cártel de Sinaloa está disputando, con dificultad, el territorio de la región fronteriza, mientras otros grupos criminales como los cárteles de Ciudad Juárez y Tijuana se encuentran en proceso de reconstrucción y reacomodo de mandos.

La violencia en la frontera ha provocado prácticamente el éxodo de poblaciones enteras, como la que ocurrió en Ciudad Mier, Tamaulipas, cuando los narcotraficantes amagaron con matar a todos los habitantes en noviembre de 2010. Según estimaciones del Consejo Noruego para Refugiados, el conflicto armado en México ha arrojado el desplazamiento forzado de doscientas treinta mil personas, la mitad de ellos refugiados en Estados Unidos y la otra mitad como desplazados internos en México.

### El predominio del elemento militar

En lugar de privilegiar una política de desarrollo, atención con programas de salud, educación y vivienda, ambos países están privilegiando el uso de

las agencias de seguridad, tanto civiles como militares, para contener al narcotráfico por la vía de la fuerza y la aplicación de inteligencia.

De los dos países, México es quizá el socio que más ha enfatizado en el uso del poder militar como la política de seguridad más importante contra el narcotráfico en la región fronteriza.

En los últimos años, México ha concentrado en la región fronteriza una fuerza militar constante que se compone de once del total de cuarenta y seis zonas militares y la mitad de las veintiséis guarniciones militares del país (Secretaría de la Defensa Nacional, 2011). A esa concentración fija de efectivos militares, habrá que agregar el empleo transitorio de fuerzas especiales del ejército y la armada de México que llegan a los territorios cuando la violencia ha desbordado a las autoridades locales o estatales (Freeman *et al*, 2005).

Sin embargo, ese énfasis en el aspecto militar de la política antinarcóticos no parece proporcional a los recursos que requiere semejante movilización militar. Los datos que se mostrarán más adelante sugieren que el empleo de la fuerza militar contra el narcotráfico no solo resulta poco efectivo sin políticas integrales que combinen la aplicación de todos los elementos del poder nacional, sino también cuando la carencia de recursos coloca a los soldados movilizados al borde de la ineffectividad y debilidad operativa.

A pesar de la enorme concentración de efectivos e instalaciones militares en la frontera, las tres regiones militares fronterizas con Estados Unidos recibieron el 7,16% del total del presupuesto militar (\$ 42,451 millones de pesos para el año fiscal 2010) y apenas el 5,9% del total del gasto de operaciones militares de la SEDENA (\$ 6,751 millones de pesos para el año fiscal 2010). Esos porcentajes se redujeron en el proyecto de presupuesto 2011 en 6,8% y 5,6% respectivamente (Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2011).

Una observación importante a la política de la administración del presidente Felipe Calderón, es que la decisión de poner a las Fuerzas Armadas al frente del combate al narcotráfico no estuvo precedida de los recursos que requería esa aplicación de fuerza, lo que podría interpretarse como una decisión estratégica que no tuvo la planificación adecuada.

Documentos de la SEDENA presentados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante los primeros años de este sexenio, mencionaban el desgaste rápido del equipamiento de transporte de tropas, integrado además por vehículos que habían concluido su vida útil y que no eran propios para los escenarios de operación urbana (Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, 2011).

A esa falta de planeación habría que agregar la obsolescencia de los equipos de comunicación militar, que fue un motivo de preocupación en los mandos militares en los momentos en los que el Gobierno multiplica la movilización de las tropas contra el narcotráfico en todo el territorio nacional (Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, 2011).

Según la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), sus equipos eran de una tecnología muy antigua que ocupaba un ancho de banda satelital muy grande y reducía el número de efectivos que podían utilizar el sistema simultáneamente (CNN, 2011).

A pesar de esas dificultades, las Fuerzas Armadas han logrado la detención de jefes y mandos intermedios relevantes de esas organizaciones del mundo criminal, así como de decenas de miles de pequeños distribuidores y otras personas que colaboran como soldados de las organizaciones del narcotráfico. Sin embargo, la violencia no ha cesado y está en proceso de romper *records* históricos.

### Emergencia de conflictos armados

Las razones que han incidido en el incremento de la violencia en la zona fronteriza tienen que ver principalmente con el desarrollo de varios conflictos armados no internacionales que ocurren en el territorio mexicano. México cumple con muchos criterios del derecho internacional humanitario que definen la existencia de un conflicto armado no internacional.

La definición de un conflicto armado no internacional está basada en el artículo 3 de las Convenciones de Ginebra de 1949 y en el artículo 1 del Protocolo Adicional II. Esta parte del derecho internacional humanitario establece que, a diferencia de otras formas de violencia como disturbios

internos o bandidaje, las hostilidades armadas pueden ocurrir entre fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre ellos mismos. Las hostilidades deben tener un nivel mínimo de intensidad y los grupos armados no gubernamentales deben ser considerados beligerantes, en el sentido de que poseen fuerza armada organizada. Otras características adicionales de las partes en conflicto incluyen el control de territorio que provea de la capacidad para mantener operaciones armadas (*International Committee of the Red Cross*, 2011).

México ha puesto a sus Fuerzas Armadas como actor principal en el combate al narcotráfico. Son las Fuerzas Armadas las que encabezan los operativos conjuntos; son ellas las que tienen también la mayor importancia en términos de la inteligencia que comparten con algunas otras agencias. Hasta ahora no ha sido desarrollada una reforma policial efectiva e integral que le dé al país una policía profesionalizada, limpia y respetuosa de los derechos humanos.

Este énfasis en el instrumento militar ha significado un reto para México, porque la fuerza militar es su último recurso. Atentos a esa situación, el narcotráfico ha demostrado interés en lograr la corrupción de tropas, oficiales, jefes y mandos militares, algunos con el grado de general. Con la corrupción de oficiales o jefes regionales, el narcotráfico se podría asegurar un escudo militar que comprometa prácticamente todo el sistema de transporte militar, la información de inteligencia, así como el mando de tropas de esa región.

Cuando los narcotraficantes vieron que el Gobierno estaba combatiendo con fuerza castrense, entonces comenzaron a buscar la formación de sus propias fuerzas armadas y contratar a personas con entrenamiento militar para su protección y para realizar operaciones en la frontera. El soldado ideal del narcotráfico era el desertor que había sido entrenado para combatir narcotraficantes y sabía manejar explosivos, inteligencia, emboscadas, e incluso operaciones de guerra psicológica. Estamos hablando de un fenómeno de militarización del propio narcotráfico.

La violencia que ha alcanzado por tanto el nivel de conflicto armado no internacional, cumple además con otros tres criterios: el primero establece un nivel mínimo de intensidad que lo da, por el lado gubernamental, el uso de las Fuerzas Armadas en lugar de la fuerza policial.

Ese nivel de intensidad existe además porque los grupos criminales poseen fuerzas armadas organizadas<sup>3</sup>. Si analizamos sus formas de organización nos damos cuenta que las organizaciones criminales cuentan con estructura de mando, capacidad para realizar operaciones armadas, además de aeronaves y helicópteros, redes de inteligencia y contrainteligencia, así como lugares de entrenamiento. Estas características evidencian que las organizaciones criminales están bien organizadas y pueden sostener niveles intensos de confrontación armada.

En segundo lugar, un conflicto armado también se distingue por el número de bajas. Los protocolos internacionales establecen un mínimo de mil bajas en el primer año, nivel que está muy superado: México ha tenido más de treinta y cuatro mil personas asesinadas en los últimos cuatro años de este gobierno.

En tercer lugar, la delincuencia organizada también adopta un nombre e identificación propia. Aparte de que muchas células del narcotráfico clonan los vehículos y uniformes policiales o militares, han desarrollado sus propias unidades semejantes a la organización militar. La organización de los hermanos Beltrán Leyva, por ejemplo, tenía a sicarios vestidos de uniforme tipo militar que se hacían llamar Fuerzas Especiales de Arturo Beltrán Leyva (FEABL), y se dedicaban a cometer asesinatos y a proteger la seguridad de los líderes del cártel.

En México, por tanto, existen varios conflictos armados, porque no son solo de las fuerzas militares contra los narcotraficantes, sino de los propios narcotraficantes entre sí.

Estos conflictos armados ocurren principalmente en contextos urbanos, lo que constituyen un factor desfavorable a la fuerza militar que había estado entrenada para el combate de guerrillas en las montañas o la selva. Entre 1994 y 1996, la mayor compra de armamentos fue dirigida a provisionar a las tropas en el combate a la insurgencia armada en las zonas rurales del sureste del país.

3 Los Zetas, el grupo criminal que opera en México, es un ejemplo de fuerza armada organizada, integrada por un conjunto de desertores del ejército mexicano que pasaron a combatir de lado de la delincuencia organizada.

Sin embargo, al enfrentar de lleno al narcotráfico, los soldados mexicanos se vieron obligados a luchar en las ciudades del norte del país en condiciones relativas de desventaja. Los operativos de los primeros dos años de este sexenio se realizaban en vehículos militares que podían alcanzar velocidades de setenta kilómetros por hora, contra narcotraficantes que se desplazaban en vehículos con doble tracción que podían alcanzar en segundos una velocidad de ciento treinta a ciento setenta kilómetros por hora.

### Las bajas colaterales

Al ocurrir los combates en las calles, también amentaron las bajas entre la población civil. El sexenio del presidente Felipe Calderón se distinguirá de los anteriores, no solo por la cantidad de soldados involucrados en el combate al narcotráfico, sino también por la muerte de civiles inocentes que quedan atrapados en los enfrentamientos entre las fuerzas del gobierno y las del propio narcotráfico.

La existencia de víctimas no relacionadas con ninguna de las partes del conflicto armado es un fenómeno que los ejércitos reconocen como *daño colateral* o *bajas colaterales*.

Al menos ciento sesenta y seis personas que el propio gobierno reconoce como *civiles inocentes* perecieron en 2010 como víctimas del fuego cruzado entre bandas de narcotraficantes y fuerzas federales. Ese número, dijo el propio gobierno, representa un incremento de 172% respecto del año anterior.

Expertos independientes estiman que el número de bajas colaterales podría ascender al 10% de las más de treinta y cuatro mil personas asesinadas en este sexenio. Las cifras, sin embargo, carecen aún de sustento, debido a la dificultad de obtener información precisa en el lugar de los hechos y a la posibilidad de que el gobierno oculte la cifra real de transeúntes asesinados durante las hostilidades del conflicto armado.

El daño colateral comenzó a empeorar cuando el gobierno del presidente Felipe Calderón decidió combatir al narcotráfico con una estrategia

de saturación militar y control territorial de las zonas de operación, fundamentalmente urbanas, de los cárteles del narcotráfico.

Una parte del daño colateral ocurre durante los enfrentamientos violentos entre fuerzas federales y narcotraficantes, cuando las unidades militares se encuentran inesperadamente con células de la delincuencia organizada durante los patrullajes en las zonas urbanas. Los enfrentamientos han ocurrido a veces en horas hábiles, enfrente de escuelas, universidades, o simplemente en calles transitadas.

El hecho de que esa estrategia de disuasión siga adelante, a pesar de la multiplicación de las muertes de *civiles inocentes* indica que para este gobierno el *daño colateral* es un costo inevitable de una operación contra la actividad delictiva organizada que tiene que seguir.

Al elegir las calles como campos de batalla, el gobierno se enfrenta a grupos de la delincuencia organizada que intentan camuflarse entre el resto de la población civil.

Algunos jefes del narcotráfico levantan casas de seguridad en zonas densamente pobladas, cerca de escuelas o mercados, y contratan redes de civiles que patrullan las calles en autos, motocicletas o bicicletas, e informan de la presencia de policías o militares en la zona.

Al calor de la batalla, las unidades militares han dirigido su fuego contra transeúntes que cruzan o pasan cerca del campo de batalla de manera accidental, o que se comportan en forma errática en retenes militares. Aunque algunas escuelas han empezado a entrenar a los alumnos y maestros para protegerse del fuego cruzado, la intensidad alcanzada de los enfrentamientos y su carácter azaroso y sorpresivo han vuelto prácticamente inútiles los protocolos de seguridad que los habitantes de las zonas de conflicto han desarrollado de manera espontánea.

El silencio de los medios y ciudadanos en muchas de las zonas de conflicto y la dificultad para investigar cómo ocurrieron esos enfrentamientos, ha hecho muy difícil averiguar la violación a los derechos humanos o, incluso, la violación a la Convención de Ginebra y las convenciones que regulan el comportamiento de las partes en conflictos armados no internacionales.

Esas leyes internacionales prohíben el fuego dirigido contra civiles a menos que estos exhiban sus armas públicamente y participen directamen-

te en las hostilidades. Las convenciones de Ginebra, aprobadas en 1949, también ordenan que cuando exista duda entre los combatientes, estos deben abstenerse de disparar contra personas que estén cerca de los adversarios. La táctica que siguen muchos miembros de la delincuencia organizada de confundirse entre la población civil no debe ser justificación para tomar a esa población como objetivo militar legítimo.

En su afán de protegerse y superar la capacidad de fuego de los narcotraficantes, las unidades del ejército y la armada de México están portando armamento altamente destructivo cuyo poder resulta letal para cualquier persona cercana a una zona de combate.

Las Fuerzas Armadas mexicanas, al igual que otros ejércitos del mundo involucrados en conflictos asimétricos, consideran como *legales o permisibles* las muertes de transeúntes inocentes durante operativos militares.

Al permitir los enfrentamientos de militares y narcotraficantes en zonas pobladas urbanas, es evidente que el Gobierno mexicano privilegia la 'seguridad nacional' en detrimento de la protección civil. En estas circunstancias, la noción de *daño colateral* sirve como un escudo que protege a las tropas de la responsabilidad de dañar a civiles en operaciones de combate.

Esa noción forma parte del debate actual sobre los dilemas de la muerte de civiles en los campos de batalla de las guerras contemporáneas.

Los ejércitos intentan ampliar el concepto de *objetivos militares legítimos* a aquellos civiles que ayudan con alimentos, información, hospedaje, o que sirven de escudo a combatientes enemigos (Gross, 2011). Sin embargo, para otros autores, el empleo indiscriminado del concepto *daño colateral*, para ocultar crímenes de guerra, implicaría un daño profundo al tejido social y democrático de un país (Rockel, 2009).

Para estos autores, el *daño colateral*, en relación con la supuesta legalidad del homicidio no intencional de civiles que cruzan el campo de batalla, ha servido para 'lavar' la destructividad de las operaciones militares (Rockel, 2009). Para ellos, defender la noción de *daño colateral* tiende a sostener la apatía de los jefes militares sobre las consecuencias de sus operaciones e incrementa el abuso contra los civiles.

Aunque hay pocos análisis de cómo interpretar a las operaciones militares mexicanas contra el narcotráfico, a la luz de los protocolos y las

convenciones internacionales de Ginebra, empieza a ser evidente que el Gobierno mexicano necesita reformar su estrategia para alejar a las Fuerzas Armadas de las zonas urbanas densamente pobladas donde puede haber mayor riesgo para la población civil en caso de enfrentamiento.

Aun cuando la desaprobación del uso de la fuerza militar contra el narcotráfico está volviéndose general y ha involucrado una senda recomendación de la Organización de las Naciones Unidas hacia el Gobierno mexicano para que retire al ejército y la armada del combate al tráfico de drogas (Cattan, 2011), este insiste en utilizar la estrategia de saturación militar y control territorial, afectando el desarrollo de los recursos de inteligencia y capacidad policial que podrían desempeñar un rol más efectivo y menos riesgoso para la población civil.

La falta de visión de los líderes políticos y militares de este país y su desinformación sobre los estragos que sufren las poblaciones civiles en las guerras asimétricas, ha llevado a que las calles de numerosas ciudades mexicanas se conviertan en campos de batalla.

Al responder a la ofensiva gubernamental, basada principalmente en la aplicación de las Fuerzas Armadas, el narcotráfico se vio obligado a militarizar sus filas con la integración de soldados desertores y a adquirir dotaciones suficientes de armamento ligero para hacerle frente a las unidades del ejército y la armada de México.

Los decomisos de armas con capacidad para penetrar los chalecos blindados de las tropas del ejército o destruir vehículos militares terrestres o aéreos corroboran ese criterio.

Casi un millón de mexicanos están involucrados en forma directa en esos conflictos armados. La mayor parte de los doscientos sesenta y cinco mil integrantes de las Fuerzas Armadas, más de once mil policías federales y cerca de cuatrocientos setenta mil personas que trabajan para la delincuencia organizada (Ríos, 2011), participan en las hostilidades armadas, sin contar con los miles de policías estatales o municipales coludidos con los narcotraficantes.

La participación de las Fuerzas Armadas en la guerra contra el narcotráfico seguirá aún sin cambios fundamentales por más años. Aún no está claro si esa estrategia punitiva, basada en el uso concentrado de la fuerza

militar, tendrá un carácter orgánico o se limitará al uso transitorio. Sin embargo, la experiencia en los últimos cinco años nos ha demostrado que los resultados de esta política antinarcoóticos han tenido un impacto inesperado: el narcotráfico se ha militarizado, la violencia se ha multiplicado y expandido a todo el territorio nacional y los conflictos armados se desarrollan principalmente en las áreas urbanas.

La tendencia de estos hechos es tan fuerte que se evidenció que la administración del presidente Felipe Calderón terminó sin reducir la violencia y sin afectar significativamente el tráfico de drogas en el país. Lo único que podríamos esperar es que se empiece a realizar cambios sustanciales en la política antinarcoóticos para reducir la herencia de violencia a las siguientes administraciones de gobierno y a las siguientes generaciones de mexicanos.

## Bibliografía

- Cattan, Nacha (2011). "UN questions Mexican Army's role in drug war". *Christian Science Monitor*. U.S., 1 de abril de 2011. Disponible: [http://www.csmonitor.com/World/JA\\_mericas/2011/0401/UN-questions-Mexican-Army-s-role-in-drug-war](http://www.csmonitor.com/World/JA_mericas/2011/0401/UN-questions-Mexican-Army-s-role-in-drug-war). Acceso: 1 de mayo de 2011.
- CBS. "2 ICE agents shot, 1 killed in Mexico." <http://www.cbsnews.com/8301-31727162-20032103-10391695.html>. Acceso: 1 de mayo de 2011).
- CNN expansión. <http://www.cnnexpansion.com/expansion/2009/10/29/El-ejercito-sale-de-compras>. Acceso: 1 de mayo de 2011.
- General Accounting Office (1999). *U.S. Mexico Border: Issues and Challenges confronting the United States and Mexico*. GAO. US.
- Gross, Michael L. (2011). "Moral Dilemmas of Modern War: Torture, Assassination, and Blackmail in an Age of Asymmetric Conflict", en *Fighting the Laws of War: Protecting Civilians in Asymmetric Conflict*. Vol. 90, Issue 2, 146. Charli Carpenter. Foreign Affairs. New York: Mar/Apr 2011.
- International Committee of the Red Cross (2011). "How is the term Armed Conflict defined in the International Law?" *Opinion Paper*

2008. Disponible: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>. Acceso: 1 de mayo de 2011.

- Rios, Viridiana (2011). "Who becomes a drug dealer and why?: Profiling the Mexican drug trafficker". Harvard University. Disponible: [www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios\\_Estepais\\_DealersE.doc](http://www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios_Estepais_DealersE.doc). Acceso: 1 de mayo de 2011.
- Rockel, Stephen J. y Rick Halpem (eds.) (2009). "Inventing Collateral Damage: Civilian Casualties, War, and Empire".
- Secretaría de la Defensa Nacional. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/>. Acceso: 1 de mayo de 2011.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal*. Enlace Web: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2011/index.html>. Acceso: 1 de mayo de 2011.
- (2011). *Cartera de Programas y Proyectos de Inversión*. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sistema-carterainversion/index.html>. Acceso: 1 de mayo de 2011.
- Sierra, Jorge Luis (2011). "Desafíos de la frontera México-Estados Unidos: el narcotráfico y sus implicaciones en la región fronteriza". En Seminario Balance de las estrategias de seguridad ciudadana en la región fronteriza, realizado el 14, 15 y 16 de febrero de 2011 en Quito, Ecuador. Quito: FLACSO-Ecuador.

# La frontera México-Estados Unidos: entre imágenes de inseguridad y desarrollo

Tonatiuh Guillén López\* y Guillermo Alonso Meneses\*\*

La frontera norte de México, limítrofe con la suroeste de los Estados Unidos (EEUU), y especialmente las áreas urbanas colindantes entre ambas naciones, han estado sometidas a una serie de presiones exógenas durante todo el siglo XX –con especial énfasis en el periodo bisagra entre el siglo anterior y este siglo XXI–, que impactaron tanto en su compleja realidad como en la imagen proyectada al exterior, no siempre fiel reflejo de lo que ocurre en la región. Esta frontera, de 3 152 km de longitud y una historia de relaciones difíciles, se ha convertido en los últimos diez años en un escenario de nuevos problemas y conflictos que están poniendo a prueba –y así seguirá en los próximos años– la imaginación política y el pragmatismo gubernamental, no solo de ciudad de México y Washington, pero también de los distintos órdenes de gobierno y actores estratégicos de uno y otro país, incluyendo a las entidades de gobierno y las heterogéneas sociedades fronterizas de ambos lados.

Mirada desde México, la característica principal de esta inmensa región es la colindancia con concretos estados y sociedades de un gran dinamismo económico, peso político e idiosincrasia sociocultural, como son California, Arizona, Nuevo México y Texas. Lo cual explica, también, el protagonismo y desarrollo generado por ciudades mexicanas como las ba-

---

\* Es actualmente presidente de El Colegio de la Frontera Norte (El COLEF) y profesor-investigador del Departamento de Estudios en Administración Pública.

\*\* Es profesor-investigador del Departamento de Estudios Culturales de El COLEF.

jalifornianas Tijuana y Mexicali, la chihuahuense Ciudad Juárez o las tamaulipecas Reynosa y Matamoros. Todas ellas son puertos de entrada naturales a las áreas metropolitanas de San Diego y Los Ángeles (California); Phoenix y Tucson (Arizona); Las Vegas (Nevada); San Antonio, Houston y Dallas-Fort Worth (Texas).

Si bien en los medios de comunicación y en ciertos discursos políticos predomina una imagen de esta frontera asociada con delincuencia y narcotráfico, el mapa económico y social de la región ofrece una perspectiva muy diferente y poco publicitada: por los puertos fronterizos anualmente suceden en promedio trescientos sesenta millones de cruces, tanto de vehículos y transportes de todo tipo, como de personas. Esto equivale a casi un millón de estos eventos diarios. Además, el PIB de los diez estados que integran a la región fronteriza (cuatro de Estados Unidos y seis de México), en conjunto, equivale a la tercera economía más importante del mundo. Paralelamente, las redes sociales, familiares y culturales que cotidianamente estrechan y recrean sus contactos a través de la migración o el simple intercambio fronterizo de bienes, servicios y visitas, han tejido una enorme y creciente red de interdependencias. Y si añadimos el escenario de los recursos naturales colindantes y la gestión ambiental, necesariamente compartidos y objeto de alguna coordinación, el resultado es un conjunto de factores estructurales que estrechan la interdependencia de la región fronteriza y fomentan la obligada necesidad de una visión compartida de desarrollo.

Como puede apreciarse con la síntesis anterior, la región fronteriza entre México y los Estados Unidos es mucho más compleja y de mayor escala que el panorama prefabricado por medios de comunicación y discursos políticos de coyuntura, generalmente centrados en el rubro de seguridad. Con todo, esta privilegiada vecindad geopolítica, sociocultural y geoeconómica, con históricos y consolidados intercambios de todo tipo, hacen de esta región-frontera la encrucijada de encuentro de diversos intereses estatales o privados, lícitos o ilícitos que, dicho sea de paso, también son una característica del actual mundo contemporáneo globalizado. Esto explica la convergencia de flujos migratorios internacionales, tráfico de drogas-armas-dólares, trata de blanca y personas, con la consiguiente presencia de la violencia que caracteriza al crimen organizado en todo el planeta, cada cual

con su respectiva dimensión. Y es que en esta región, como en tantas otras fronteras, conviven el desarrollo legítimo y las expresiones de ilegalidad, porque precisamente aprovechan las condiciones desiguales de desarrollo y de evolución institucional que confluyen en una misma región.

Así las cosas, el presente trabajo pretende ofrecer un análisis sintético e información básica que le permitan al lector construirse una 'imagen' lo más objetiva y ponderada de la compleja realidad fronteriza entre México y los Estados Unidos, donde claramente los intereses de la ciudadanía y de los actores estratégicos locales, que actúan dentro de la legalidad, son ajenos de aquellos otros actores que, de una u otra manera, desestabilizan el curso normal de la vida en estas ciudades y localidades de frontera.

Entre otros, el crimen organizado y aquellos agentes mediáticos (no solo de México y los Estados Unidos) que con la proyección de una imagen construida a base de 'notas rojas' periodísticas y la propagación de una leyenda negra (que como todas, siempre responde a intereses creados), acaba impactando en la realidad, con la consiguiente lesión de los intereses de la ciudadanía y el desarrollo de las sociedades de la región.

### La frontera México-Estados Unidos en perspectiva histórica

Hay espacios característicos, desde un punto de vista geográfico e histórico, que definen a la frontera al considerar estrictamente a sus ciudades/sociedades colindantes: la mitad oriental, desde Ciudad Juárez hasta el golfo de México, está marcada por el río Bravo (Grande para los angloestadounidenses) que hace de límite natural también con el estado de Texas, mide aproximadamente mil quinientos kilómetros y a lo largo hay una densidad de pequeñas localidades y de ciudades importantes (sobre todo del lado mexicano; las ciudades del lado de los EEUU son menores). De entre todas sobresalen conlindando: Ciudad Juárez-El Paso, además de Ciudad Acuña-Del Río, Piedras Negras-Eagle Pass, Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-Hidalgo y Matamoros-Brownsville.

La otra mitad de la frontera, la occidental, va de Ciudad Juárez hasta Tijuana, a orillas del Océano Pacífico. De ese lado la región se caracteriza

por los extensos desiertos, especialmente al sur de Arizona y norte de Sonora, y un entramado urbano que se halla más espaciado y territorialmente es menos denso. Ahí destaca la colindancia de las importantes ciudades de Tijuana-San Diego (esta es la ciudad y el condado más poblado del lado estadounidense de la frontera), Mexicali-Calexico y Nogales-Nogales (Basols, 1998; Alegría, 2000).

Desde un punto de vista histórico, especialmente durante el siglo XX, esta región fue impactada y modelada por tres acontecimientos que, en cierta forma, ilustran la interdependencia y asimetría de las relaciones: la Ley Seca vigente en los EEUU durante el periodo 1920-1933 (sin este importante antecedente no podemos entender el actual problema del narcotráfico); la entrada en la II Guerra Mundial de los EEUU en 1941 y la firma de los varios convenios braceros en el periodo 1942-1964 (sin los cuales no podemos entender cabalmente el actual flujo migratorio desde México), y el Programa Maquilador o de industrialización de la frontera 1965-1968, que es uno de los factores que explican la moderna interdependencia económica México-EEUU, así como el rápido crecimiento demográfico de las ciudades fronterizas mexicanas (Martínez, 1991).

Más recientemente, los principales acontecimientos que marcan la región y que explican en buena parte la militarización y amurallamiento de importantes tramos de la frontera (sobre todo los de colindancia urbana), por la parte estadounidense, son los siguientes: en primer lugar –y de manera paradójica– la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN o NAFTA), en 1994, fue un argumento para que las posiciones más radicales de la política estadounidense lograran la ‘protección’ de la frontera a través de mayores barreras físicas (*el muro de la tortilla*) y mayor vigilancia (Operación Guardián). A partir de entonces han incrementado las expresiones físicas de endurecimiento de la frontera con mayores barreras y sistemas de detección de cruces irregulares. Por supuesto, los ataques terroristas del 11 de septiembre fueron decisivos para ampliar esta visión de la frontera como riesgo para la seguridad de EEUU. En consecuencia, a partir de 2006 (Secure Fence Act), el Gobierno estadounidense ha autorizado mayores inversiones para ampliar muros, barreras y vigilancia.

El acuerdo entre ambos países firmado en 2006, conocido como Iniciativa Mérida, cumplió también un rol decisivo en el entorno fronterizo reciente. Bajo un principio de corresponsabilidad en los asuntos de crimen organizado y narcotráfico, este acuerdo complementa el programa del Gobierno mexicano de combate al crimen organizado iniciado por el presidente Felipe Calderón, el cual se convirtió en rubro central de su administración. El Estado mexicano enfrentó así, directamente, a los cárteles del narcotráfico de una manera contundente e inédita, tras décadas de desidia y estrategias fallidas de los distintos gobiernos del PRI y de su antecesor el PAN. Lo cual no evitó que se desatara una guerra entre distintos cárteles por todo México, especialmente en la región fronteriza. Comienza de este modo un duro periodo para esta región, especialmente en áreas como Ciudad Juárez, y eso explica que ‘la imagen mediática’ la convirtiera en virtual zona de guerra y de inseguridad que, a su vez, instigó una política estadounidense de mayores barreras y vigilancia.

Finalmente, los últimos dos hitos que marcan el clima socio-político de la región fronteriza son la crisis económica mundial (2007-2010) y la promulgación en el año 2010 de la Ley Anti-inmigrante de Arizona o SB 1070, que criminaliza la inmigración indocumentada, y permite a la policía y a otras agencias gubernamentales a utilizar criterios racistas o *estereotipados* (en cualquier caso, discriminatorios) para revisar el estatus migratorio de cualquier sospechoso.

### Violencia y conflicto en la región fronteriza

Sin duda, al menos en el corto plazo, la frontera México-EEUU acumula tensiones y limita los alcances de su potencial económico y social. Si en los medios de comunicación de los EEUU (el mejor ejemplo es la línea editorial de Fox News) predomina una imagen de la frontera como área de crimen, inseguridad y violencia, se comprenderá que iniciativas que estimulen desarrollo y beneficios compartidos ahora no sean prioritarias. Por el contrario, se estimulan iniciativas que explícitamente se dirigen en sentido contrario al curso de las múltiples interdependencias sociales, am-

bientales y económicas que ya existen con un afianzamiento estructural/interinstitucional.

Así, por ejemplo, la reciente ley promulgada por el estado de Arizona, la SB 1070, que acaba de ser impugnada ante los tribunales por el Gobierno Federal, del presidente Obama, por inconstitucional, tiene puntos que atentan claramente contra los derechos civiles de los estadounidenses y (los derechos humanos) de los inmigrantes, o contra la prerrogativa federal como única instancia estatal para legislar en materia migratoria y de fronteras. Asimismo, esta ley no puede entenderse sin comprender los cambios de naturaleza sociocultural y político-económica experimentados por Arizona en las últimas dos décadas; conjuntamente con la coyuntura electoral de 2010, que enfrenta a republicanos y demócratas, la actual gobernadora republicana Jan Brewer sucedió en el cargo a la demócrata Janet Napolitano (actualmente al frente del Departamento del *Homeland Security* o de Seguridad Interna en el gabinete de Obama), y ambas legisladoras firmaron en su día leyes controvertidas contra la migración irregular.

Por otra parte, cabe destacar que la cuestión inmigratoria en los EEUU ha sido utilizada con fines político-electorales desde el siglo XIX y durante todo el siglo XX; el inmigrante ha sido el chivo expiatorio de los más variados malestares sociales. Paralelamente, a partir de 1990, ese estado fronterizo tuvo un auge económico vinculado a la agro-industria, el sector servicios y el *boom* inmobiliario, donde el trabajo de inmigrantes indocumentados ha sido una de las fuentes de plusvalía y uno de los factores de crecimiento rápido del mercado laboral. Por ejemplo, la conurbación Phoenix-Scottsdale ilustra muy bien esas décadas de oro que atrajeron toda una corriente de jubilados millonarios —el vértice de la pirámide económica—, paralela a la migración procedente de México —la base de esa pirámide—. Sin olvidar que el sur de Arizona siempre ha tenido importantes relaciones regionales con Sonora desde hace más de cien años.

A esta estructura de factores económico-laborales y demográfico-migratorios en Arizona, hay que unir un sustrato de población blanca, ranchera y conservadora, la misma que apoyó a los rancheros cazadores de indocumentados en los años 2000-2002, o a los *minuteman* (milicias populares autodenominados guardianes de la frontera) desde el 2006. Sin

negar que el corredor Phoenix-Tucson es una importante ruta de entrada de narcóticos y que la región entre el Sásabe y Luckeville es la ruta principal de entrada de migrantes indocumentados desde 1998 (Alonso, 2003).

Estos hechos explican la imagen *mediática* y *político-electoral* del conflicto. Pero, en medio de todos estos acontecimientos, hay una sociedad civil de ciudadanos estadounidenses e inmigrantes indocumentados que han sufrido distintas formas de inseguridad y violencia. Sin embargo, un proceso parecido ocurrió al sur de la frontera. Durante los años de la Ley Seca, Tijuana y Ciudad Juárez fueron un referente importante de negocios ilícitos promovidos por estadounidenses. Posteriormente, a principio de los noventa, cuando México se convirtió en el corredor de entrada de cocaína al ser desplazados los cárteles colombianos, tanto el cártel de los Carrillo Fuentes en Ciudad Juárez, como el de los Arellano Félix en Tijuana, amasaron un poder inédito. Pero ambas ciudades ya eran históricos puertos de entrada para los flujos de migración. Sin olvidar que ambos flujos, que se deben separar estrictamente, responden a una demanda arraigada de la sociedad de los Estados Unidos, más exactamente, responden a dos *adiciones* de los estadounidenses: la de todo tipo de drogas y la de trabajadores baratos (*labor cheap*).

Esto es importante entenderlo, porque la mayor parte de los problemas de las ciudades fronterizas mexicanas no se explican sin las turbulencias históricas generadas por las importaciones, lícitas e ilícitas, desde los EEUU y lo mismo sucede con un enorme mercado laboral que demanda la fuerza de trabajo mexicana, en condiciones de precariedad jurídica y de condiciones laborales duras.

El ambiente de inseguridad en la frontera lo alimentan también las armas de alto poder y municiones —que en la mayoría de países del mundo son de uso exclusivo del ejército—, las cuales se comercian en Estados Unidos con escasa o nula regulación, así como los multimillonarios capitales que se obtienen de la venta de las drogas. Y tanto las armas como los dólares del narcotráfico cruzan ilícitamente hacia México; aunque la mayor parte del dinero de las drogas se queda al norte de la frontera, en especial, el lavado de dinero por los mercados y entramados financieros estadounidenses que alcanza cifras inimaginables (varias decenas de miles de millones

de dólares). Y este grave problema no resulta central en las regulaciones del mercado de capitales a nivel global.

Ante este escenario, los problemas de la migración indocumentada (mayoritariamente mexicana y en menor medida centroamericana), así como aquellos vinculados al narcotráfico y la violencia asociada a éste, solo se explican y pueden resolverse sobre un esquema de corresponsabilidad. Pues los EEUU han sido el 'santuario' de refugio de narcotraficantes mexicanos, o importantes sicarios del narcotráfico mexicano son ciudadanos estadounidenses. Como corolario, los *mass media* 'trafican', con las noticias sangrientas y truculentas, amplifican la atmósfera de inseguridad y crimen impune que parece consustancial a las ciudades fronterizas, y crean una imagen distorsionada de la realidad, una leyenda negra que preconditiona y distorsiona buena parte de los análisis.

De esa manera, las matanzas de decenas de miles de civiles en Palestina, Irak o Afganistán (con un importante papel de los EEUU) resultan mediáticamente menos relevante y políticamente menos importantes que la matanza de miles y miles de narcosicarios en *vendettas* entre cárteles de la droga en territorio mexicano o como resultados del enfrentamiento con policías o con el ejército mexicano.

Las conclusiones durante el último lustro: la frontera entre México y Estados Unidos se ha convertido en una región prioritaria para ambos países debido a la coyuntura de inseguridad y violencia asociados al crimen organizado y narcotráfico. La 'impermeabilización' física y electrónica de la frontera, los mayores recursos de vigilancia y los eventos de violencia, son parte de las imágenes cotidianas que los medios de comunicación han difundido globalmente.

Los costos de esta dinámica han sido especialmente severos para la migración mexicana y de otras nacionalidades que históricamente tienen esta movilidad por razones laborales y asimetrías de desarrollo. El costo de migrar ahora incluye un promedio de cuatrocientas muertes anuales en la región fronteriza (siete mil víctimas desde 1993), debido a que las zonas de cruce son de mayor riesgo. Adicionalmente, el discurso radical anti-inmigrante en EEUU ha relacionado artificialmente a la migración con el narcotráfico e inseguridad, con lo cual se pretende terminar con estos

flujos de manera radical. La reciente ley de Arizona SB 1070 simboliza y cristaliza una vieja y arraigada trayectoria anti-inmigrante, bastante generalizada en esa nación.

La coyuntura de violencia e inseguridad en México, derivada en alguna medida del combate que el Estado mexicano inició desde 2006 contra las bandas de narcotraficantes, ha tenido sus expresiones más críticas en la frontera norte mexicana, especialmente en Ciudad Juárez y otras ciudades como Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa. Si la violencia se ha incrementado y alcanzado episodios de una crudeza atroz, en buena parte se debe al creciente armamento de alto poder a disposición de los grupos criminales, procedente de los EEUU.

No obstante, la región fronteriza ha sido también zona de alto crecimiento demográfico, sociocultural y económico, estratégica en la interdependencia creciente de las economías de México y de EEUU. Entre 1993 y el 2008, las exportaciones de Estados Unidos a México casi cuadruplicaron, al pasar de cuarenta y un mil millones a ciento cincuenta y un mil millones de dólares; las importaciones desde México se quintuplicaron, al pasar de treinta y nueve mil millones a doscientos quince mil millones de dólares. México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá y China, y es más importante que Japón, Alemania o el Reino Unido.

De este modo, la paradoja de los tiempos recientes es esta fuerte integración económica que coexiste con un endurecimiento físico de la frontera, como si a mayor intercambio, integración e interdependencia 'económica', mayor número de barreras y exclusión 'selectiva'. Este enorme potencial económico de la región fronteriza se ve obligado a coexistir junto a episodios de inseguridad y violencia de una recurrencia que se intensificó hasta extremos incontrolables, pues desde el año 2006 ya supera las veinticinco mil muertes a lo largo del país, asociadas a la 'guerra' contra el crimen organizado.

El resultado –insistimos paradójico– es una vida cotidiana donde las interacciones y cruces en la frontera pueden alcanzar un millón de eventos diarios (la mayoría de ellas en sentido sur-norte), conviviendo al lado de ideologías y normas que pretenden restringir intercambios, migración e

historias compartidas en la práctica cotidiana desde hace décadas. En pocas palabras, la región fronteriza y sus sociedades son más complejas, ricas y dinámicas, que sus retos actuales de inseguridad y violencia: demandan cooperación fronteriza, objetivos compartidos y, en el escenario de largo plazo, instrumentos de gobernanza y desarrollo más civilizados, más sensibles a las legítimas necesidades de la ciudadanía transfronteriza, lo que obliga a que sean de carácter bilateral (que no asimétricas-unipolares) y cubran muchas más áreas de colaboración que las actuales.

## Bibliografía

- Alegría, Tito (2000). "Juntos pero no revueltos: ciudades en la frontera México-Estados Unidos". *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 62, N.º 2: 89-107, abril-junio, 2000. México: UNAM.
- Alonso, Guillermo (2003). "Human Rights and Undocumented Migration along the Mexican-U.S. Border". *UCLA Law Review*, Vol. 51, N.º 1: 267-281.
- (2009). "Algunas características de los migrantes muertos en la frontera México-EU, 1993-2008". *Revista Horizontes*, Vol.15: 60-67. Toluca: Órgano informativo del Consejo Estatal de Población (COES-PO) del Estado de México.
- Bassols, Mario (1998). *Franjas Fronterizas México-Estados Unidos*. México: UNAM, Tomos I y II.
- Martínez, Oscar J. (1991). "Borders and Borderlands: Theoretical Concepts". En *Memoria del Segundo Congreso Internacional sobre fronteras en Iberoamérica*. Buenrostro Ceballos (Ed.): 24-33. México: Universidad Autónoma de Baja California.

**Capítulo III**  
**Fronteras en el MERCOSUR**

# La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR

José Luis Rhi Sausi\* y Nahuel Oddone\*\*

## Introducción

Las fronteras del MERCOSUR pueden estudiarse desde la formación de los propios Estados nacionales, o bien desde la propia existencia de diferentes pueblos originarios sobre las tierras sudamericanas que lograban diferenciar el *yo* del *otro*, pues no se debe olvidar que la idea de frontera estuvo históricamente asociada a la idea de separación o división.

La formación de los Estados nacionales sudamericanos ha simbolizado uno de los procesos de fragmentación territorial (y por tanto de construcción de fronteras) más importantes de la historia tras el fin de los *Virreynatos* de la era colonial y la introducción de las reformas borbónicas españolas y de las reformas pombáticas portuguesas a mediados del siglo XVIII.

Las guerras de Independencia, guerras de liberación –por un lado– y guerras de establecimiento de nuevas fronteras –por el otro–, redundaron también en la desorganización de los modelos productivos locales de las nuevas Repúblicas, en la generación de zonas periféricas rezagadas que no lograrían insertarse en el sistema capitalista internacional, y en la generación de fuertes cortes territoriales en donde el *yo* pasaba a ser parte del *otro*, es decir, que el *dentro* pasaba a ser parte del *fuera*.

---

\* Director del *Centro Studi di Politica Internazionale* (CeSPI) y del Proyecto “Fronteras Abiertas”. Roma. Correo electrónico: jose.rhisausi@cespi.it

\*\* Investigador del *Centro Studi di Politica Internazionale* (CeSPI) y Coordinador para el MERCOSUR del Proyecto “Fronteras Abiertas”. Roma-Buenos Aires. Contacto: nahuel.oddone@cespi.it

El establecimiento de dichos límites internacionales no ha cesado a lo largo de la 'vida independiente' de los países sudamericanos, y resta aún la definición de varios de ellos mientras se transita el *bicentenario* en la mayoría de los países y se lucha por profundizar los diferentes procesos de integración regional.

Las últimas dos décadas del siglo XX implicaron para Sudamérica profundos cambios en su estructura social, política, económica e institucional; cambios que encontraron dos tipos de origen, tanto en fuentes endógenas como en fuentes exógenas. Durante los años ochenta, con el regreso de la democracia<sup>1</sup>, muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a explorar el *camino de la integración* como respuesta a la crisis social y económica a la cual asistían. Estos caminos comenzaron, en un principio, a transitarse de forma bilateral dando así de baja las hipótesis de conflicto que habían existido durante los años de la dictadura, pero prontamente los primeros pasos bilaterales se convirtieron en pasos regionales, al incorporarse los pequeños países de la subregión.

Será sobre el inicio de la década del noventa que la integración tomará cuerpo regional con el Tratado de Asunción de 1991, que dará origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Lo que el Cono Sur de América necesitaba, eran nuevas ideas, nuevos proyectos que pudieran reflejar la situación de cambio e imprimir un mayor dinamismo a la región que había transitado por *una década perdida*, a partir de la denominada crisis de la deuda de los años ochenta.

Los diecinueve años transitados de integración regional no han sido fáciles; como todo proceso en el que la lógica de la construcción relacional ha estado presente, los tiempos políticos nacionales han marcado la evolución programática del proyecto.

Como ha quedado en claro a lo largo de los años y, sobre todo, a partir de la experiencia europea, la integración regional es un hecho político instrumentado jurídica y económicamente, con relevantes consecuencias en la vida social de las personas.

1 La República Argentina es el primer país que regresa a la democracia en 1983, seguido por la República Federativa de Brasil, la República Oriental del Uruguay en 1985 y la República del Paraguay en 1989.

Al enfrentar el siglo XXI, el MERCOSUR ha encontrado nuevos (y viejos) desafíos internos e internacionales que resolver. Aún no ha logrado una coordinación macro económica entre sus socios, ni una armonización arancelaria completa, pero tampoco ha logrado reducir las asimetrías intrarregionales, ni los alarmantes desequilibrios territoriales que se presentan al interior de cada uno de sus miembros. En tanto que, para resolver los desafíos macroeconómicos, o ligados al comercio internacional, se han desarrollado algunas estrategias de *bilateralismo intrabloque* y de concertación política, productos de la diplomacia presidencial; en respuesta a las dos últimas cuestiones, asimetrías y desequilibrios territoriales, se han creado algunos instrumentos nuevos como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), de clara inspiración europea.

El CMC aprobó en 2004 la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) con el objetivo de "promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, reducir las asimetrías y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración" (Decisión N.º 45/04 del CMC). Esta medida reconoce el principio de solidaridad entre los miembros, a partir del reconocimiento del desigual desarrollo de sus economías. De acuerdo con la Decisión N.º 18/05 del CMC, el FOCEM funcionaría a partir de cuatro programas: a) Programa de Convergencia Estructural; b) Programa de Desarrollo de la Competitividad; c) Programa de Cohesión Social; y d) Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. Asimismo, el FOCEM se integra con aportes anuales de los miembros del MERCOSUR que tendrán el carácter de contribuciones no reembolsables.

La puesta en marcha del FOCEM no ha sido fácil ni tampoco se han podido financiar un gran número de proyectos, muchas veces producto de las dificultades técnicas y deficiencias en las capacidades proyectuales de los actores legitimados para presentarse al Fondo. En este sentido, una de las consideraciones principales a realizar es la urgente necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales de los actores subnacionales, fronterizos y no, que forman parte del MERCOSUR.

## Las unidades subnacionales del MERCOSUR

El rol de las unidades subnacionales no ha sido fácilmente reconocido en el MERCOSUR. Claramente, su historia se enlaza con los reclamos de la Red de Mercociudades y con las exigencias que la misma ha ido planteando a lo largo de los años a los diferentes órganos que conforman la estructura decisoria del bloque.

Desde su creación, la Red ha sido la promotora constante del protagonismo de los gobiernos locales, ha reivindicado su importancia en la construcción y consolidación de los procesos democráticos en la región, y ha sido un apoyo y estímulo para el propio proceso de integración económica regional.

Los orígenes de la Red de Mercociudades se remontan a marzo de 1995, fecha en que se realizó en la ciudad de Asunción, en Paraguay, el Seminario “MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades” en el marco de la V Reunión de alcaldes de la subregión Cono Sur de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas. En esta ocasión, las ciudades capitales, y/o más importantes del Cono Sur, firmaron la Declaración de Asunción (1995) en la que manifestaban la voluntad de crear una Red de Ciudades del MERCOSUR, con el objetivo de “favorecer su participación en los procesos de integración regional” (Declaración de Asunción, 1995).

En la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, en julio de 1995, se firmó el “Compromiso de Porto Alegre”, a través del cual las autoridades municipales de las ciudades del MERCOSUR manifestaron su voluntad de profundizar su protagonismo en el proceso de integración regional, así como se avanzó en la definición de las características que tendría la nueva organización cuya creación estaba prevista para noviembre de ese mismo año en una reunión cumbre a realizarse en Asunción.

En el Compromiso de Porto Alegre (1995), ya se resaltaba la necesidad de “incluir a los gobiernos de los estados federales y provincias, los municipios e intendencias y al conjunto de la sociedad civil al proceso de integración. No como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino desde la construcción de espacios reales de participación, en donde el poder local pueda

constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades”. Ya en noviembre de 1995, se realiza la I Cumbre de la Red en Asunción, que culmina con la firma del “Acta Fundacional de Mercociudades” por parte de intendentes, alcaldes y *prefeitos* de las ciudades participantes, todos ellos convencidos que el MERCOSUR necesitaba imperiosamente de los aportes de las autoridades locales para consolidar una visión de auténtica ciudadanía que partiera desde las mismas sociedades locales constitutivas.

Estos inicios y rápido desarrollo no implicarían un rápido reconocimiento en la estructura del MERCOSUR; durante los primeros años, la Red se fortaleció como un grupo de *lobby* de los intendentes y *prefeitos* que, *vis-à-vis*, reclamaban un reconocimiento en la estructura institucional del MERCOSUR para fortalecer sus capacidades de liderazgo locales.

Este periodo de fortalecimiento interno de la Red permitió, a la postre, la sustentabilidad y el desarrollo de acciones conjuntas que fueron más allá de los límites de las acciones planeadas inicialmente. El desarrollo de las estrategias de *lobby* y la profundización de sus capacidades proyectuales, sobre todo en los últimos años, permitieron sostener el alto perfil internacional que estaba adquiriendo la Red. No obstante, como se verá más adelante, al constituirse la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) o el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), aún no se han logrado encausar los reclamos de codecisión, ni la estructura máxima del MERCOSUR ha podido crear para las unidades subnacionales un órgano en el cual el componente local-regional prime sobre las lógicas nacionales. En este sentido, aún se está lejos de contar con una especie de Comité de las Regiones y, obviamente, más aún de hacer objetiva la aplicación del principio de la subsidiariedad, producto del derecho comunitario.

Con el estímulo y desarrollo de unidades subnacionales actuantes en la integración regional se busca la construcción de nuevos consensos proregionales, en los que deben participar, necesariamente, fuerzas que actúen tanto en un sentido vertical descendente como vertical ascendente, propiciando así la integración desde arriba (*top-down*) como la integración desde

abajo (*bottom up*), es decir, la integración desde el ciudadano y desde las autoridades políticas más cercanas al ciudadano.

Las unidades subnacionales en la integración regional conllevan un proceso centrífugo de fortalecimiento en el sentido de que una mayor integración en el nivel *micro* implica necesariamente una mayor integración en el nivel *macro* y debería darse también el proceso inverso, en sentido centrípeto, dado que un mayor fortalecimiento en el nivel macrointegracional debería fortalecer la dimensión subnacional, debido a la recursividad organizacional del propio sistema (Oddone, 2008; Oddone y Granato, 2008).

Como ha quedado en claro en una serie de estudios anteriores, las unidades subnacionales cuentan con una mayor capacidad de *responsiveness* frente a las preferencias expresadas por la ciudadanía y, en este sentido, las ciudades y las regiones pueden convertirse en un elemento esencial en la aglutinación de los intereses pro-integracionistas desde abajo. A modo de ejemplo, la actuación de la Red de Mercociudades, a quince años de su formación, es prueba de ello (Oddone, 2008; Oddone y Granato, 2008).

### La cooperación transfronteriza

El devenir histórico ha puesto de manifiesto el peso territorial de la frontera con sus consecuencias económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas. De percibir las mismas como el fin de los Estados, como el límite lejano, como la zona de nadie y despoblada, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional, en donde la cercanía, la contigüidad y el diálogo, se sintetizan en intensas relaciones transfronterizas.

La creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo sustentable, basadas en la cooperación, contribuye a la cohesión social y territorial, posibilita la reducción de las tensiones entre países, y consolida los procesos de integración por medio de la interacción continua y sostenida.

La cooperación transfronteriza suele entenderse como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003: 157), que permite la participación y ac-

tuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio en ambos lados de la frontera. Asimismo, ofrece a las regiones y a los municipios colindantes la alternativa de “acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente; posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y posibilita la intensificación de lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como potenciar las redes de diversa índole” (Fernández Majón, 2005: 70).

Tal como se ha sostenido:

La cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad que si la frontera no existiese (Conde Martínez, 2001: 140).

La mayor libertad de circulación e intercambio de bienes y servicios en las áreas de frontera se ha dado contemporáneamente al refuerzo de las diferencias, en términos de identidad y particularidades económicas, como elementos presentes que conviven y estimulan las interacciones en las fronteras.

Es muy difícil construir la integración regional si, al mismo tiempo, no se afianza el proceso de reforma en el nivel *micro* o local; cada vez se hacen más necesarios los procesos de democratización política y de descentralización de los Estados nacionales, tanto en un sentido de oferta vertical descendente, como también en respuesta a las demandas verticales ascendentes.

La creciente autonomía, producto del proceso de descentralización, permite a las unidades subnacionales utilizar la cooperación para la búsqueda de soluciones a sus necesidades de desarrollo local. La cooperación transfronteriza requiere de esfuerzos activos para adaptar políticas y satisfacer las demandas del otro, puesto que no basta el hecho de considerar los intereses comunes, sino además concretar objetivos mutuamente beneficiosos.

La cooperación transfronteriza como modalidad de desarrollo territorial, potenciada a partir de la descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios, entre entidades e instituciones de ambos lados de la frontera; prevenir el crecimiento desordenado del territorio y del desarrollo urbano (ciudades gemelas vulnerables, ciudades contiguas empobrecidas, metropolización transfronteriza, etc.) toda vez que resalta la combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza horizontal y vertical<sup>2</sup>. La cooperación transfronteriza deberá incluir la participación de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera. Implica la movilización y compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, según Coletti, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia y no es posible identificar un único modelo (Coletti, 2009).

Si bien la descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe concordar con las diferentes políticas nacionales, esta permite asegurar una flexibilidad mayor para adecuarse a las realidades locales, y es así que la descentralización se convierte en una forma de mayor democratización (Oddone, 2008).

El fortalecimiento institucional local y regional, como parte de la descentralización, facilita la constitución de redes de colaboración y cooperación transfronterizas que estimulan el desarrollo de nuevos mecanismos de gobernanza multinivel comunes en ambos lados de la frontera, que promueven la participación de la ciudadanía local en el abordaje de las problemáticas socio-económicas compartidas.

Durante los últimos años se ha asistido a cambios profundos en el terreno de la política y de las políticas públicas locales, sobre la base de las modificaciones generadas en el contexto global. En este marco, todo parecería indicar que la conformación de redes participativas genera una suerte de gobernanza reticular, favorecedora de la innovación democrática sobre la base de la descentralización, la subsidiariedad y la autonomía municipal, en pos de la activación del capital social local.

2 Es necesaria la coordinación de la acción transfronteriza entre los diferentes niveles de gobierno nacionales, regionales y locales, de lo contrario, inevitablemente, surgirán conflictos ligados a las competencias.

“La gobernanza consiste en gestionar redes” (Rhodes, 1997: 52), y los gobiernos locales y regionales deben constituirse en los nodos de estas redes, con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas. Toda vez que se generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia interacción, se explora la creación de escenarios de cooperación de suma positiva y se diseñan los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto, y acrecientan la confianza mutua.

Activar una red de colaboración transfronteriza requiere reconocer las interdependencias mutuas como el fortalecimiento de las capacidades individuales y de cada una de las posiciones nodales, bajo una lógica de suma positiva que busca crear nuevas capacidades y nuevos capitales transfronterizos que se concreten en acciones directas que beneficien a las poblaciones locales del espacio regional que los contiene.

### Las fronteras y la cooperación transfronteriza en el MERCOSUR

En el MERCOSUR no hay frontera, hay fronteras. Como se ha sostenido, es el ambiente plural el que transformó a las fronteras en ambientes singulares, con singularidades en relación al territorio-nación y singularidades entre sí, pues cada frontera es una única frontera (Machado de Oliveira, 2006).

La integración regional no pone fin a las fronteras ni a las interacciones en frontera, solo las redimensiona y visibiliza (por estimularlas o limitarlas), lo que da lugar a una lucha entre el reconocimiento de los factores idiosincrásicos –por un lado– y la necesidad de propender a las generalidades –por el otro.

Por un parte, las relaciones fronterizas en el Cono Sur existían antes del MERCOSUR: relaciones de amistad, de trabajo, deportivas, de parentesco, políticas o comerciales, etc.; el MERCOSUR solo aportó una mayor cuota de visibilidad a las mismas, y no necesariamente se trata de *visibilidad* institucional.

Por otro parte, se puede reconocer también que:

los procesos [...] como el MERCOSUR han impactado de manera compleja en las zonas fronterizas. Los Estados llegan con fuerzas renovadas a las fronteras a partir de la 'integración'. Ejercen un control inédito sobre algunas poblaciones fronterizas, desconociendo o tratando de anular las historias y tradiciones locales. Pobladores de espacios fronterizos, con libre intercambio de productos durante décadas, ven aparecer refuerzos en los puestos aduaneros o de gendarmería. Perciben nuevos controles migratorios. Así, en muchas de las fronteras del Cono Sur el abandono de las hipótesis de conflicto bélico fue seguido de una desmilitarización, a la vez que de nuevos controles al movimiento de mercaderías, personas y símbolos (Grimson, 2001: 99).

Las instituciones del bloque pueden estimular o limitar la actuación de las unidades subnacionales en la integración regional y en las fronteras en particular. Por ello, es necesario un breve recorrido histórico de la inclusión institucional de la temática fronteriza en el MERCOSUR.

A diecinueve años de su creación, en general, poca ha sido la importancia concedida a la integración y cooperación transfronteriza en el MERCOSUR hasta los últimos años. Institucionalidad específica dedicada a la materia, la encontramos a partir del año 2002 con la conformación del Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza (GAHIF).

Parte de la estructura institucional del MERCOSUR, en donde la temática fronteriza es receptada como argumento principal o secundario, se encuentra sintetizada en la siguiente tabla. El mismo presenta la estructura institucional según consta en el propio organigrama del MERCOSUR.

Tabla 1  
Estructura del MERCOSUR

<b>Consejo Mercado Común (CMC)</b>
Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI). Dec. CMC N.º 21/05.
Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI). Dec. CMC N.º 21/05.
Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación sur-sur (GANASUR). XXXV CMC, Acta O 1/08, Punto 17.11.
<b>Grupo Mercado Común (GMC)</b>
Subgrupo de Trabajo N.º 6 Medio Ambiente (SGT N.º 6). Res. GMC N.º 20/95, Dec. CMC N.º 59/00. Grupo Ad Hoc Manejo Adecuado de Caza de Especies Migratorias y Comunes en áreas Transfronterizas (GAGCAT). XXXVIII SGT N.º 6.
Grupo Ad Hoc de Expertos "Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR" (GAHE-FOCEM). Dec. CMC N.º 24/05 Reg. Art. 25. Coordinado por la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) creada por la Dec. CMC N.º 11 /03.
Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Dec. CMC N.º 41/04. Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF). VII FCCR-CN, Acta 01/08.
Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII). Res. GMC N.º 89/00, Dec. CMC N.º 59/00.
Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Dec. CMC N.º 05/02.
<b>Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)</b>
Comité Técnico N.º 2 Asuntos Aduaneros (CT N.º 2). Dir. CCM N.º 01/95, Dec. CMC N.º 59/00.
Sub Comité Técnico de Controles y Operativa de Frontera (SCTCOF)
<b>Secretaría del MERCOSUR (SM)</b>
Dirección de la SM. Unidad Técnica FOCEM. Dec. CMC N.º 24/05 Regl. Art. 19.

Fuente: MERCOSUR

De la estructura reseñada, se abordaran el Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza (GAHIF) y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), con particular énfasis en el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF).

### Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza

El Grupo *Ad Hoc* sobre Integración Fronteriza (GAHIF), creado por medio de la Dec. CMC N.º 05/02, tiene el objetivo de dar “fluidez y armonía del relacionamiento de las comunidades fronterizas de los Estados partes del MERCOSUR en sus más variadas dimensiones, constituye uno de los aspectos más relevantes y emblemáticos del proceso de integración” (MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 05/02).

Como ya se adelantara, la constitución de este Grupo fue el resultado de la negociación frustrada que Brasil impulsó para asegurar la libre circulación de personas en regiones transfronterizas. Originariamente, el documento negociado buscaba que el GAHIF elaborase un *Estatuto de las Fronteras* del MERCOSUR. A lo largo de la participación del Proyecto Fronteras Abiertas en foros y seminarios del MERCOSUR, este planteo se ha convertido en casi una constante de los actores locales fronterizos, quienes reclaman el reconocimiento de un estatus especial.

Brasil también propuso, en el 2002, la extensión de la calidad de natural fronterizo que aplicaba a Uruguay, sobre la base del Acuerdo para Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo de los Nacionales Fronterizos (agosto de 2002), a otras regiones del MERCOSUR, pero los negociadores –sobre todo paraguayos– prefirieron optar por canales bilaterales. Hoy en día, el mencionado acuerdo y su aplicación sostenida podrían bien constituirse en la base para la renegociación de un documento regional.

A siete años de su creación, el GAHIF se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las pocas reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de poblaciones fronterizas, solo los gobiernos nacionales participaron en total ausencia de unidades subnacionales, tratando la cooperación transfronteriza en una lógica absolutamente *top-down*. Entre

los temas abordados se destacan la asistencia médica hospitalaria (MERCOSUR/IV GAHIF/DT N.º 1/03), los regímenes aduaneros especiales de importación (Dec. CMC N.º 69/00; Dec. CMC N.º 34/03; Dec. CMC N.º 02/06) y las denominadas comunidades fronterizas vinculadas (MERCOSUR/IX GAHIF/DI N.º 01/05).

Las comunidades fronterizas vinculadas se crean con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus pobladores en materias económica, de tránsito, de régimen laboral y de acceso a los servicios públicos y de educación; los nacionales de una de las partes, domiciliados dentro de los límites establecidos en el acuerdo, podrán solicitar a las autoridades competentes de la otra la expedición de la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo, para lo cual deberán presentar los siguientes documentos: documento de identidad; comprobante de domicilio y certificado que acredite la carencia de antecedentes penales, judiciales o policiales.

Los titulares de la tarjeta de tránsito vecinal fronterizo gozarán de los siguientes derechos: ejercicio de trabajo, oficio o profesión, de conformidad con la legislación, para los nacionales de la parte en cuyo territorio se desarrolla la actividad, incluso lo referido a requisitos de formación y ejercicio profesional, gozando de iguales derechos y teniendo las mismas obligaciones laborales, previsionales y tributarias; acceso a la enseñanza pública en condiciones de gratuidad y reciprocidad; atención médica en los servicios públicos de salud, en las mismas condiciones del anterior; acceso al régimen de comercio fronterizo de mercaderías o productos de subsistencia, y cualquier otro derecho que las partes acuerden conceder.

### Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

El Consejo Mercado Común (CMC) resolvió en la Cumbre de Belo Horizonte de diciembre de 2004, crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, que sustituye la REMI y presenta la posibilidad de estar integrado inicialmente con representantes de las diferentes instancias locales y regionales designa-

dos por los Estados Partes. La resolución establece que el nuevo Foro consultivo se encontrará formado por un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos (CMC, 2004).

Según el documento aprobado en Belo Horizonte el 16 de diciembre de 2004, el organismo tenía como finalidad:

Estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estatal, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR [y podrá] proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común (Foro Consultivo, 2004: Art.4)

La Decisión 41/04 del CMC sobre Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR establece que el propio Foro Consultivo “elevantá propuesta de Reglamento Interno a consideración del Grupo Mercado Común” (Foro Consultivo, 2004: Art. 4).

Recién tres años más tarde será aprobado, por Resolución 26/07 del GMC, el Reglamento Interno del FCCR. En el artículo 1 se destaca que el FCCR “es el órgano de representación de los gobiernos locales de los Estados Parte del MERCOSUR” y en el artículo 3 que: “estará conformado por un Comité de los Municipios y un Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos” (Foro Consultivo, 2004: Art. 1).

El FCCR, a partir de sus Comités, debe propiciar la realización de una visión compartida sobre el desarrollo territorial dentro del marco de la integración; esta visión debe caracterizarse por favorecer un desarrollo equilibrado, con sostenibilidad ambiental y cohesión social, y contemplar las particularidades de las áreas de frontera.

Entre el 15 y el 19 de junio de 2008 se desarrolló, en la ciudad uruguaya de Canelones, la XIII Cumbre de Mercociudades. Entre los temas tratados se puede mencionar la intención de que las instancias subnacionales se encuentren presentes en la discusión y aplicación del FOCEM, y la voluntad de contribuir a que la integración transfronteriza se constituya en un verdadero elemento de unión territorial entre las partes.

El FCCR se reunió en Buenos Aires los días 27 y 28 de junio de 2008 con el objetivo de definir una serie de propuestas que puedan ayudar a articular políticas con otras instancias del MERCOSUR, particularmente la Comisión de Representantes Permanentes y el Parlamento del MERCOSUR. Asimismo, se presentaron proyectos para los FOCEM, una herramienta que municipios, provincias y departamentos, ven clave para favorecer la integración regional y estimular la integración fronteriza.

Es en el seno del FCCR que se ha conformado el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza; este grupo, que se creó junto con el de Integración Productiva, presenta la particularidad de estar compuesto simultáneamente por municipios y provincias que comparten la construcción de una agenda fronteriza.

### Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza

En la IV Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR, desarrollada en Montevideo en agosto de 2007, se conformó un equipo *ad hoc* impulsor de la constitución de un grupo de trabajo y de la construcción de una agenda sobre integración fronteriza.

El equipo estuvo integrado por la coordinación *pro tempore*, la coordinación de los respectivos comités de municipios y de provincia, departamento o estado federado y un representante por municipio o provincia, departamento o estado federado de frontera y por la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades (Coordinadores Nacionales del FCCR 2007, Acta No. 04).

En la VI Reunión de los Coordinadores Nacionales del FCCR, desarrollada en Buenos Aires en marzo de 2008, se designaron algunos de los funcionarios nacionales que participarían del GTIF, se fijó fecha para la organización de un primer seminario y se estimó conveniente una reunión entre GAHIF y GTIF.

Luego de transitar un primer periodo de conformación, en el marco del GTIF, se logró realizar el proyecto Integración Fronteriza en el MER-

COSUR (IFM) que resultó beneficiado con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

El proyecto IFM busca definir líneas de acción para el diseño y la gestión de políticas públicas de integración transfronteriza, toda vez que diagnóstica e identifica problemáticas en los territorios de frontera, oficiando como insumo para las diferentes instancias institucionales del MERCOSUR, y para el FCCR especialmente. Los objetivos específicos son, por un lado, la sistematización de los diagnósticos e investigaciones de las problemáticas de integración fronteriza y, por otro, la consulta a los actores locales para la elaboración de propuestas en materia fronteriza con prioridad en la integración productiva, la inclusión social y el tratamiento de asimetrías regionales.

La responsabilidad de la gestión del proyecto IFM está a cargo de la Intendencia Municipal de Canelones, en tanto Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y Coordinadora del Comité de Municipios del FCCR 2008-2009, junto con un equipo técnico coordinador, con sede en el Centro de Estudios Estratégicos Canarios. El mismo estará conformado por el coordinador del Comité de Municipios, un coordinador técnico y un asistente técnico. Asimismo, se constituyó un Comité de Gestión de Proyecto, integrado por la Coordinación Técnica, los integrantes del GTIF y los Coordinadores Nacionales del FCCR.

Las diferencias entre las unidades subnacionales de las fronteras seleccionadas para participar del proyecto IFM son relevantes debido a las faltas en las capacidades proyectuales que se suman a las propias problemáticas y desequilibrios institucionales del propio FCCR<sup>3</sup>.

La ejecución del proyecto IFM por sus responsables conlleva un fructífero debate sobre la institucionalidad atinente a la materia fronteriza en el MERCOSUR. Desde esta perspectiva, el CeSPI y el OICS han firmado un acuerdo con la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades para colaborar con

3 Las Secciones Nacionales se encuentran coordinadas por diferentes órganos del poder Ejecutivo en cada país generando una suerte de desequilibrio institucional endógeno difícil de subsanar. En Argentina y Paraguay, la Sección Nacional está representada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, en Brasil por la Presidencia de la República y en Uruguay por el Congreso Nacional de Intendentes. Este último caso, es el único en el que la Sección Nacional recae sobre el intendente (votado por elecciones directas) que preside el Congreso Nacional de Intendentes.

el intercambio de técnicos, experiencias e información, entre el Proyecto Fronteras Abiertas y el Proyecto de IFM<sup>4</sup>.

Con base en las propuestas elaboradas por Fronteras Abiertas para la construcción de una Agenda de Desarrollo y Gobernanza Transfronteriza en el Mercosur, resulta interesante favorecer la articulación del GTIF con el Grupo de Trabajo de Integración Productiva (GTIP) para desarrollar estudios de complementariedades productivas, alianzas estratégicas para acceso a mercados, fomento de la infraestructura conjunta, formación de recursos humanos, asistencia técnica a estructuras intermedias de servicios empresarios, creación de nuevos instrumentos financieros, fortalecimiento de los procesos de descentralización, entre otras cuestiones.

En una primera fase, GTIF-GTIP podrían proyectar diferentes acciones con apoyo del Proyecto Fronteras Abiertas, con miras a favorecer una programación y animación territorial transfronteriza; una gestión ambiental conjunta para zonas productivas de frontera en la que podría contribuir la Unidad Temática de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Red de Mercociudades; un desarrollo económico transfronterizo de base local con apoyo de la Unidad Temática del Desarrollo Local y estimular la coordinación institucional de políticas, instrumentos y metodologías comunes, sumando en esta estrategia a la Secretaría Técnica Permanente de la Red de Mercociudades.

### Fronteras Abiertas en MERCOSUR

Si bien se han hecho ya algunas menciones al Proyecto Fronteras Abiertas, resulta óbice realizar algunas consideraciones específicas sobre la propuesta de trabajo a los efectos de poder estimular la transferencia de experiencias y buenas prácticas en materia de cooperación transfronteriza.

El Proyecto Fronteras Abiertas, cofinanciado desde 2007 por la Dirección General de la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de

4 Tras la ratificación por parte del Consejo de Mercociudades, las partes elaboraron un primer plan de actividades, julio 2009-junio 2010, que promueve un significativo proceso de cooperación descentralizada entre Italia, la Unión Europea y los municipios del Mercosur, a través de la Red de Mercociudades.

Asuntos Exteriores de Italia conjuntamente con algunas regiones italianas, es ejecutado por el CeSPI (*Centro Studi di Politica Internazionale*) y el IILA (*Istituto Italo-Latino Americano*) y aboca sus esfuerzos a la construcción de una *Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana*. De esta red participan regiones y gobiernos intermedios italianos<sup>5</sup> y latinoamericanos, así como municipalidades, con la colaboración de asociaciones de gobiernos intermedios y locales.

El Proyecto busca estimular la cooperación descentralizada de un grupo de regiones y ciudades italianas en América Latina y que, a través de la misma, se impulse la cooperación sur-sur entre las unidades subnacionales transfronterizas de los propios países latinoamericanos, por medio de la transferencia de buenas prácticas. Este diseño metodológico permite una cooperación *triangular* que parte de la cooperación descentralizada.

La cooperación descentralizada busca fortalecer las capacidades sociales locales a través de la constitución de alianzas territoriales. Se trata de un pacto o acuerdo (tácito o explícito) entre los diferentes actores del territorio que permite definir un perfil orientador de la actuación local, hacia la estructuración de sistemas territoriales transfronterizos a través de otras acciones relacionadas, como la cooperación intermunicipal, la conformación de redes y la creación de nuevos mecanismos de articulación institucionales con otros niveles administrativos, como los provinciales o los regionales. De esta forma, la cooperación descentralizada contribuye también al fortalecimiento institucional local y transfronterizo.

Por otro lado, tal como se ha sostenido:

En lo que respecta al fortalecimiento de los procesos de integración, los programas surgidos de la cooperación descentralizada pueden acercar a los ciudadanos y territorios a los procesos de integración, forjando sentimientos de pertenencia a través de la educación, la cultura y los lazos históricos, así como alentar proyectos conjuntos entre los territorios y sus respectivos gobiernos subnacionales, en especial en los territorios fronterizos (Coronel, 2005: 33).

<sup>5</sup> El grupo de regiones italianas está conformado en este momento por Lombardía, Piamonte, Toscana, Umbría y la Provincia Autónoma de Bolzano.

Cuando la cooperación descentralizada cuenta con el objetivo del establecimiento de alianzas transfronterizas, se mejoran las competencias técnicas y de gestión municipal o regional y se estimula la promoción de una ciudadanía local activa y comprometida con el desarrollo de su comunidad. Esto permite, asimismo, una mayor *gobernanza de y en proceso*, toda vez que favorece la introducción de innovaciones que buscan definir e integrar el territorio transfronterizo con base en la capacidad de incluir y cohesionar la sociedad civil local en el proceso de desarrollo local.

Fronteras Abiertas sostiene proyectos de desarrollo y procesos de intercambio (norte-sur y sur-sur) para el desarrollo territorial de áreas de frontera de América Latina, usando metodologías relacionadas con la cooperación descentralizada.

Se busca fortalecer la cooperación transfronteriza a través de asistencia técnica, con el objetivo de que los actores latinoamericanos subestatales formulen proyectos de desarrollo transfronterizos.

Originariamente, Fronteras Abiertas había definido como área de trabajo la triple frontera constituida por Argentina, Brasil y Paraguay, pero tras numerosos viajes por las zonas de frontera del MERCOSUR y, sobre todo, ante las demandas surgidas en territorio, se discutió la posibilidad de ampliar la propuesta programática a todos los miembros originarios del MERCOSUR, implicando así la integración de Uruguay a la propuesta metodológica. Hoy en día, se trabaja en los cuatro países miembros originarios del MERCOSUR.

En el marco de Fronteras Abiertas se llevan a cabo actividades de información a partir de el sitio web [www.fronterasabiertas.org](http://www.fronterasabiertas.org) y de la documentación que se va elaborando *in itinere*, bajo la forma de publicaciones de *working papers* y notas de reflexión; también se desarrollan diferentes actividades de formación a partir del dictado de cursos *on line*, la realización de seminarios y eventos del saber, así como de la posibilidad de realizar, además, pasantías o *stages* en instituciones que se dedican a la cooperación transfronteriza y descentralizada; importante ha sido este último punto para las autoridades locales y operadores territoriales latinoamericanos que han participado de actividades de trabajo y ejecución de cooperación descentralizada y transfronteriza en Italia o Europa.

En cuanto a la asistencia técnica que realiza Fronteras Abiertas, se centra en la elaboración de proyectos financiables por la cooperación multilateral en materia de planeamiento territorial, desarrollo económico local, reducción de la pobreza e inclusión social, fortalecimiento institucional, gestión ambiental y turismo sustentable, entre otras cuestiones. La consultoría especializada en estas especificidades es realizada con apoyo de las regiones italianas que participan del proyecto y de un grupo de expertos latinoamericanos.

### Actividades del proyecto Fronteras Abiertas en el MERCOSUR

En cuanto a algunas de las acciones específicas realizadas por Fronteras Abiertas en el MERCOSUR, pueden destacarse la realización del I Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay, “Cooperación sur-sur para la Integración”, que tuvo lugar en Ciudad del Este (Paraguay), los días 29 y 30 de abril del 2009.

En dicho foro se presentó una recopilación de cincuenta proyectos de cooperación transfronteriza identificados para el área en cuestión, se favoreció la constitución de un Grupo de Parlamentarios de Fronteras y de una Red de Institutos y Estudios Fronterizos, y se estimuló un diálogo fructífero entre las diferentes unidades subnacionales y los organismos multilaterales que desarrollan programas específicos de cooperación transfronterizas.

También es de poner en relevancia el documento firmado por los asistentes, conocido como Declaración de Ciudad de Este cuyos considerandos más relevantes fueron:

La creación de áreas fronterizas de paz y desarrollo, basadas en la cooperación, contribuyen a la cohesión social y territorial, posibilitan la reducción de las tensiones entre países y consolidan los procesos de integración.

Los gobiernos intermedios y locales sudamericanos son actores claves para la gobernabilidad de áreas fronterizas.

Las fronteras deben convertirse en motores de desarrollo e integración que salden una deuda histórica de marginación y conflicto.

La salvaguardia de bienes públicos regionales, la sostenibilidad del de-

sarrollo económico territorial y las políticas sociales compartidas, constituyen componentes esenciales de una estrategia de desarrollo fronterizo con participación y equidad.

El enfoque metodológico propuesto por Fronteras Abiertas basado en la generación y articulación de *partenariati* territoriales constituye una contribución para acercar la experiencia de integración europea.

La cooperación transfronteriza debe ser tema prioritario de las políticas de desarrollo de los gobiernos y de las políticas de cooperación de la comunidad internacional.

Otras de las acciones realizadas hasta el momento es el Programa de “Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR”, cuyo objetivo fue identificar y formular proyectos de cooperación cultural transfronteriza entre pequeñas ciudades contiguas del MERCOSUR para fortalecer la integración regional.

La creación de una ciudadanía cultural transfronteriza es entendida como el derecho y el acceso a los bienes y servicios culturales materiales como simbólicos. Es una relación tanto individual como comunitaria que busca fortalecer las capacidades de creación, participación y expresión ciudadana, como de inclusión en los circuitos de oferta y consumo cultural, toda vez que funda en una serie de relaciones estables con los espacios culturales transfronterizos que le dan origen. La cooperación cultural estimula la inclusión social y fortalece la integración regional.

Fronteras Abiertas realizó una primera misión en el marco de este programa en la frontera de *Mato Grosso do Sul* de Brasil con los departamentos paraguayos de Canindeyú, Amambay, Concepción y Alto Paraguay, en el mes de agosto de 2009 y actualmente se encuentran programadas otras dos: las fronteras sur de Paraguay con el noreste de Argentina y las fronteras de Uruguay con Argentina y Brasil.

Por un lado, también se ha establecido un diálogo sistemático con SEBRAE Nacional y SEBRAE Paraná para colaborar con el *Programa Fronteiras do Brasil*. En particular, Fronteras Abiertas ha participado en la formulación del primer proyecto de este programa para la constitución del Centro de Desarrollo de Tecnologías para la Integración Transfronteriza de Micro y Pequeñas Empresas del MERCOSUR y América Latina –CDT-

AL-, promovido por SEBRAE Paraná y dirigido prioritariamente a las áreas fronterizas de Brasil con Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay.

El CDT-AL, cofinanciado por el FOMIN-BID, es un centro especializado para generar y transferir tecnologías de apoyo a los pequeños negocios de los países vecinos. Se trata de un instrumento de cooperación transfronteriza que promueve alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas para aumentar la integración productiva con los países vecinos a través de las micro y pequeñas empresas.

Estrechamente ligada a la anterior colaboración, Fronteras Abiertas ha establecido una relación con la secretaria del CODESUL (*Consellho de Desenvolvimento e Integração Sul*) –entidad coordinadora de los estados brasileños fronterizos del sur del país– y con la AMOP (Asociación de Municipios del Oeste de Paraná) para promover y formular proyectos de cooperación transfronteriza con la participación de la cooperación descentralizada italiana.

También se ha establecido un acuerdo de colaboración con la provincia argentina de Misiones, cuyas actividades previstas son la formulación de proyectos transfronterizos en el sector social, en particular en salud; una asistencia técnica funcional al Proyecto Misionero para la creación de una plataforma logística en el río Paraná y un asesoramiento para la reorganización institucional de sus actividades de relaciones internacionales y cooperación transfronteriza.

### Posibles acciones complementarias para estimular la cooperación transfronteriza en el nivel MERCOSUR

A modo de conclusión se propone una serie de acciones complementarias que podrían estimular la actuación transfronteriza en el MERCOSUR.

En primer lugar, es necesaria una mayor vinculación de los municipios fronterizos en el marco de la Red de Mercociudades. Esta se muestra como una red de ciudades madura, constituida por más de doscientos municipios, consolidada institucionalmente y con un potencial de desarrollo interesante que la convierte en un punto de referencia en el proceso de in-

tegración y cooperación regional y transfronterizo. La propuesta de Fronteras Abiertas es la constitución de un Grupo de Trabajo de Ciudades de Frontera del MERCOSUR. En el marco de Mercociudades, se han identificado casi unas cuarenta ciudades de frontera.

En segundo lugar, la realización de Programas de Ciudadanía Cultural Transfronteriza desarrollado por los Municipios de Frontera con apoyo de la Red de Mercociudades a través de su Unidad Temática de Cultura y de la Red Cultural MERCOSUR, una red integrada por artistas, productores y gestores culturales, con el objetivo de dinamizar la interacción geográfica y cultural del MERCOSUR que entienda la creación artística y la realización de proyectos socioculturales como un factor fundamental para la integración territorial.

En tercer lugar, es sumamente importante dinamizar el Parlamento del MERCOSUR, favorecer en su seno la elección directa de los parlamentarios y consolidar el acuerdo entre el Parlamento del MERCOSUR y el FCCR a partir del estímulo del sistema de interconsultas entre ambos organismos.

Es necesario también propender a la constitución de una Comisión Especial de Cooperación Transfronteriza en el Parlamento del MERCOSUR. Los avances favorecidos por Fronteras Abiertas, a partir de la constitución del Grupo Parlamentario de Fronteras, han llevado a un grupo de parlamentarios argentinos a presentar una propuesta en el marco de la Comisión del Mercosur de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, dicha propuesta, al ser aprobada, será transmitida por medio de la Unidad de Enlace con el Parlamento del Mercosur al recientemente activado Parlamento regional.

En cuarto lugar, y visto que en materia de desarrollo existe una relación directa entre la cohesión social y la obtención de fondos de desarrollo estructural, sería interesante considerar la posibilidad de crear fondos estructurales dedicados exclusivamente a zonas de frontera con el objetivo de construir *nuevos núcleos de desarrollo*. Actualmente, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), solo encuentra en dos de sus cuatro programas la consideración fronteriza, específicamente en los Programas para la Convergencia Estructural (Programa 1) y para la Cohesión Social (Programa 3). También es importante considerar la parti-

cipación de las unidades subnacionales y de sus redes no solo en el diseño de los proyectos sino en el concurso, la implementación y ejecución, y el destino de los fondos.

El reciente GTE de Población y Desarrollo, creado bajo la presidencia *pro tempore* de Paraguay, tiene mucho que ofrecer a la realidad fronteriza pues reconoce el significado de elaborar políticas públicas pro-integración que mejoren efectivamente la calidad de vida de los hombres y potencien las condiciones de origen de las sociedades nacionales que componen dicho bloque. Tal como consta en el documento de su creación, es dar respuesta a “una futura sociedad de nacionalidad transterritorial mercosuriana” (GTE de Población y Desarrollo, 2011).

Por último y vistos los procesos de construcción regional en un sentido *bottom up*, es óbice potenciar la constitución de procesos de regionalización subnacionales como la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (CRECENEA) o el *Consellho de Desenvolvimento e Integração Sul* (CODESUL/FORUM SUL).

En el último trimestre de 2008, se dio la conformación de la Federación Departamental de Integración y Cooperación Regional (FEDEDINCOR) con el objetivo de mancomunar los esfuerzos de los departamentos del Paraguay en la búsqueda de la integración y la cooperación regional.

La creación de áreas de cooperación transfronteriza, tales como la articulación del eje CRECENEA-CODESUL-FEDEDINCOR, contribuye al desarrollo regional, al fortalecimiento de los gobiernos intermedios, así como la eliminación gradual de las asimetrías entre los países del área y el establecimiento de estructuras interregionales sustentables fortalecedoras del MERCOSUR.

Este tipo de articulaciones territoriales, junto con otras propuestas como la de la Zona de Integración Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) o la del Comité de Integración de ATACALAR, ponen en relevancia la importancia de la constitución de macroregiones (procesos de regionalización *ad intra* o de regionalización transfronteriza) al interior de los procesos de integración regional vigentes como el MERCOSUR.

La *fertilidad territorial* de las macroregiones transfronterizas puede contribuir a que estas últimas sean actores claves en la creación de nuevos

equilibrios territoriales que permitan paliar las asimetrías y generar nuevos polos de desarrollo económico y convivencia pacífica en un *middle level* de integración regional.

En síntesis, todas estas acciones se proponen con miras a la construcción de una Agenda MERCOSUR, para un desarrollo territorial y una gobernanza multinivel que considere y contemple las diferentes realidades de frontera.

## Bibliografía

- Coletti, Raffaella (2009). “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo. Enseñanzas de la experiencia europea”. X Congreso BRIT: Las regiones fronterizas en transición. Arica-Tacna: BRIT.
- Compromiso de Porto Alegre (1995). *Declaración de los jefes de gobierno de ciudades de Mercociudades*. Porto Alegre.
- Conde Martínez, Carlos (2001). *La acción exterior de la Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*. Madrid: Tecnos.
- Coronel, Álvaro (2005). “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”. *Anuario de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Fernández Majón, Desiderio (2005). “El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa”. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals* N.º 69: 61-68. CIDOB. Barcelona.
- Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (2004). *Declaración de Instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*. Belo Horizonte.
- Granato, Leonardo y Nahuel Oddone (2009). “Consideraciones para la construcción de una agenda de reformas orientada a profundizar la representación local en el marco institucional del MERCOSUR”. Encuentro preparatorio para el Seminario “Reforma Institucional del

- MERCOSUR: la hora de las respuestas”. Montevideo: CEFIR-Secretaría Ejecutiva de Mercociudades.
- Grimson, Alejandro (2001). “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”. En *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*. Daniel Mato (Comp.): 89-102. Buenos Aires: CLACSO.
- Machado de Oliveira, Tito Carlos (Org.) (2006). *Território sem limites. Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- Martin López, Miguel Ángel y Nahuel Oddone (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Oddone, Nahuel (2008). *La Red de Mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia: Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia.
- Oddone, Nahuel y Leonardo Granato (2008). *Mercociudades, Red de Integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Perkmann, Markus (2003). “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”. *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, No. 2: 153-171.
- Rhodes, Robert (1997). *Understanding Governance*. Londres: Open University Press.

# La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay

Silvia Montenegro\*

## Introducción

La Triple Frontera es una de las más importantes áreas de fronteras del MERCOSUR. Al interrelacionar tres países, su dinámica transnacional pone de relieve las posibilidades de la integración social transfronteriza, al mismo tiempo que señala las asimetrías demográficas, económicas y políticas de las tres ciudades que la componen: Ciudad del Este, del lado paraguayo; Puerto Iguazú, en Argentina, y Foz do Iguazú, en Brasil. En virtud de su localización geográfica, de su intensa actividad comercial y de la conectividad a través de rutas y puentes, constituye el paso obligatorio para los intercambios entre los tres países. Esta especificidad genera un flujo de bienes materiales y simbólicos constante, mercancías y diferencias culturales circulan y encuentran barreras en la tensión entre fluidez y límite que caracteriza a toda frontera.

Este trabajo sintetiza las principales características de la frontera tripartita para, posteriormente, analizar el proceso mediante el cual, a partir de la década de los noventa y con mayor intensidad luego del 11 de septiembre del 2001, la Triple Frontera comenzó a ser definida por los discursos globales de seguridad como una *tierra sin ley* o *zona gris*. Esas definiciones serían contrastadas por movimientos locales que, exaltando la presencia

---

\* Doctora en Sociología. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Correo electrónico: smontenegro@observatoriotf.com

de recursos naturales en la región, interpretaron la inclusión de la frontera en la agenda de lucha contra el terrorismo global como una excusa para militarizar la zona y favorecer la expropiación extranjera de los recursos locales. Consideramos que este proceso de tensión entre discursos y acciones globales y locales debe ser comprendido a partir de un abordaje integral de la Triple Frontera. En ese sentido, remitimos al conocimiento producido sobre esta frontera del MERCOSUR en lo que hace a los procesos migratorios internacionales e internos que allí confluyen, su dinámica comercial, los procesos de fiscalización y control en los pasos fronterizos, la acción de funcionarios y políticos en distintos niveles, municipales, estatales o nacionales, así como los movimientos sociales locales y las organizaciones de la sociedad civil actuantes en esa zona (Montenegro y Giménez Béliveau, 2006; Giménez Béliveau y Montenegro, 2010).

### Procesos migratorios, dinámica comercial y recursos naturales

Estos tres aspectos resumen la peculiaridad de la Triple Frontera como zona que fue conformándose en los últimos cuarenta años. Del lado de Brasil, Foz do Iguaçu cuenta con 301 409 habitantes (IBGE, 2000) y una visible diversidad cultural, resultado de procesos migratorios de las últimas décadas. Las migraciones internacionales, dinamizadas a partir de la atracción laboral del polo comercial de la vecina ciudad paraguaya de Ciudad del Este, están compuestas por contingentes provenientes del Líbano, Corea y China. En lo que hace a las migraciones internas, las tres ciudades han sido el punto de confluencia de migraciones cruzadas de las tres nacionalidades y de migraciones del interior de los tres países hacia las ciudades fronterizas. La ciudad brasileña de Foz do Iguaçu es un núcleo urbano de crecimiento sostenido, entre las tres ciudades llama la atención por su infraestructura turística, hotelería, centros comerciales y complejos recreativos<sup>1</sup>.

1 El origen de la ciudad se remonta a 1888, cuando se funda la colonia militar de Iguaçu, en 1910 se transforma en un distrito del Municipio de Guarapuava y es recién en 1914 que se crea el Municipio do Iguaçu que hoy pertenece al estado de Paraná, cuya capital es Curitiba. A partir de

Ciudad del Este, en Paraguay, posee cerca de 170 000 habitantes (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2004). Su configuración espacial difiere de la vecina Foz do Iguaçu: mientras en la primera el centro de la ciudad dista del *Puente de la Amistad* que une a ambos países, en Ciudad del Este el centro está en la propia desembocadura del puente, como si se tratase de una prolongación del mismo. En las últimas décadas, la ciudad paraguaya recibió una creciente cantidad de inmigrantes de diversos orígenes y filiaciones religiosas: árabes, chinos, indios, coreanos, que transitan entre Ciudad del Este y la vecina ciudad brasileña<sup>2</sup>. El centro urbano es una aglomeración donde proliferan miles de pequeños negocios, grandes galerías comerciales especializadas en electrónicos e informática y puestos de venta informal, a cargo de los 'mesiteros' que exponen su mercadería en las veredas. Los productos importados, libres de impuestos, atraen a los compradores de ambos lados de la frontera en el llamado 'turismo de compra', destinado a la reventa.

También turistas atraviesan el puente en busca de productos a bajo precio, aunque esta dinámica depende de la coyuntura cambiaria de las tres monedas nacionales. En Ciudad del Este se torna visible la multiplicidad de lenguas y nacionalidades; en las calles del centro es posible escuchar hablar árabe, guaraní, portugués y español, entre otras lenguas. La multiculturalidad se hace también evidente en vestimentas, oferta de 'comida étnica' y otros diacríticos de la yuxtaposición de culturas. Ciudad del Este se vincula con circuitos comerciales transnacionales que articulan la ciudad con lugares distantes de producción y centros comerciales localizados en otras partes del mundo y por donde fluyen personas de diversos orígenes y mercancías de las más variadas procedencias (Rabossi, 2009). Esto posibilita ampliar las ventajas obtenidas de uno y otro lado de los límites interna-

1930 comienza la instalación de colonos italianos, alemanes y de agricultores provenientes de Rio Grande do Sul. La década de 1960 marca la apertura de la ciudad a un sistema de comunicaciones hacia el interior de Brasil y más allá de las fronteras.

2 En 1957 se funda Puerto Flor de Lis, como parte de una planificada marcha hacia el Este durante la dictadura de Stroessner, el decreto de su creación obedeció a las expectativas sobre la futura construcción del puente que abriría el paso de Paraguay hacia Brasil. Su denominación cambiaría luego a Puerto Presidente Stroessner para, finalmente, transformarse en 1989 en Ciudad del Este, cabecera del departamento del Alto Paraná.

cionales más allá del horizonte de los habitantes de la frontera y expandirse a través de innumerables circuitos comerciales por todo el Brasil y otras partes de América Latina.

En Argentina, la ciudad de Puerto Iguazú, con una población de 30 000 personas, participa de forma menos activa de las interrelaciones entre las tres ciudades. En forma comparativa a sus dos vecinas, presenta mayores asimetrías de desarrollo económico y, debido a los rígidos controles fronterizos, ha dejado de ser un espacio de localización de inmigrantes. Se trata de la menos activa de las tres ciudades y sus propios residentes suelen clasificarla, en comparación con sus vecinas, en términos de *atraso, poco desarrollo*, al considerar la magnitud del movimiento que se da del otro lado de las fronteras<sup>3</sup>. Actualmente Puerto Iguazú tiene como principal atractivo el parque nacional donde se encuentran las cataratas y las ofertas vinculadas al turismo internacional, en sus avenidas principales se localizan hoteles y hosterías y, en una arteria que desciende hacia el centro, negocios de artesanías y *souvenirs* de las cataratas del Iguazú, algunos bares, telecentros y bancos. Esa pequeña área central, condensada en un espacio reducido, está rodeada por barrios carenciados con calles de tierra y construcciones precarias que parecen tener continuidad con espacios rurales.

En su totalidad, la región suma una población de más de quinientos mil habitantes; se trata de una zona de crecimiento reciente ya que en la década de 1970 comienza un nuevo ciclo de desarrollo vinculado a la construcción de la usina hidroeléctrica de Itaipú que, empleando cuarenta mil trabajadores, atrajo mano de obra hacia la Triple Frontera proveniente de otras ciudades de los estados de Paraná, de Sao Paulo, Mina Gerais y Rio Grande do Sul. En el término de diez años, la población de Foz se vio cuadruplicada<sup>4</sup>. En la década del ochenta se produce el auge de las transacciones comerciales entre Foz do Iguazú y Ciudad del Este. El llamado *turismo de compra* y el comercio mayorista de exportación fueron las fuerzas que dinamizaron esa relación. Artículos electrónicos y todo tipo de

3 La ciudad fue fundada en 1901, bajo el nombre de Puerto Aguirre, en coincidencia con el año en que se abre el camino hacia las cataratas. En 1935 se crea el Parque Nacional Iguazú y tres años después se configura el diseño urbano.

4 El censo de 1970 registra 33 966 habitantes y el de 1980, 136 321.

productos importados que se ofrecen en el puerto libre de Ciudad del Este, atrajeron el turismo de compra que se integra en una red de transacciones legales e ilegales a través de las fronteras. Se trata de una actividad de suma importancia para la economía de la zona, repercutiendo en la instalación de restaurantes, hoteles y actividades vinculadas a la prestación de servicios. Dependiendo de las asimetrías del cambio monetario, estos flujos se vieron intensificados o disminuidos, pero el tránsito de bienes y personas entre Foz do Iguazú y Ciudad del Este sigue siendo intenso.

La región cuenta con importantes recursos naturales. Argentina y Brasil comparten las cataratas del Iguazú y ambos países poseen parques nacionales en el entorno de esas vertientes. La explotación turística de gran porte, pero también la informal, constituye uno de los principales recursos económicos. En los últimos años, la presencia de otro recurso ha sido exaltado en el discurso de los políticos y los movimientos sociales de la región: el acuífero Guaraní, reservorio subterráneo de agua que comparten los tres países y que en la región tendría mayor densidad e importancia.

### La Triple Frontera y los discursos de seguridad global

Los discursos de seguridad que comenzaron a asociar a la Triple Frontera con la presencia de grupos terroristas, el crimen organizado y el tráfico de armas y drogas, se remontan a la década del noventa y provienen de tres fuentes confluentes: el Ministerio del Interior de Argentina, en el gobierno de Menem, el Departamento de Estado de los Estados Unidos y la prensa internacional, cuyas caracterizaciones de la región fueron reproducidas o rechazadas por la prensa nacional de los tres países. En la década del noventa, los dos atentados perpetrados contra la comunidad judía en Buenos Aires<sup>5</sup> que hasta el momento no han sido esclarecidos, suscitaron la primera asociación que en los discursos mediáticos y políticos de ciertos sectores, vincularon a la región con el terrorismo islámico, debido a la hipótesis de que los autores del hecho provenían de la comunidad libanesa asentada en

5 Embajada de Israel en Buenos Aires en 1992 y Asociación de Mutuales Israelitas, en 1994.

la Triple Frontera. Retrospectivamente, Carlos Corach, quien fuera ministro del Interior de Argentina en el periodo 1995-1999, señaló en diversas publicaciones que fue la conciencia de la necesidad de aumentar los controles en la Triple Frontera, lo que determinó el liderazgo argentino en el proceso de creación del CICTE en 1998 (Comité Interamericano contra el Terrorismo), decisión que se habría mostrado acertada a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Las publicaciones del exministro mostraron la relación entre las acciones de inteligencia y control implementadas en la Triple Frontera y el escenario posterior al 11 de septiembre, demostrando que el discurso de seguridad que alertaba sobre los peligros de la Triple Frontera, era generalizable a otros espacios ahora catalogados como peligrosos (Corach, 1998, 2009).

Los atributos de las nuevas *zonas grises* se asociaban al crecimiento del crimen transnacional organizado, a la presencia de mafias ligadas a grupos étnicos y a la corrupción de los funcionarios locales, lo cual producía el vacío legal denunciado respecto a la presencia de los controles estatales. No obstante, en la Triple Frontera, este discurso se refería a la presencia del terrorismo islámico y a la conexión local de grupos con Al-Qaeda, a la existencia clandestina de campos de entrenamiento y de líderes religiosos vinculados al extremismo, todo ello a partir de la presencia de una comunidad de inmigrantes libaneses de más de dieciocho mil individuos.

Luego del año 2001, medios de prensa internacional publicaron decenas de notas sobre la región, cuyo contenido era coincidente con los retratos de la zona construidos por algunos organismos estadounidenses. La Triple Frontera fue enmarcada en problemáticas más amplias que se alejaron de la sospecha primigenia de la relación entre esa zona y los atentados en Argentina. La región fue considerada dentro del contexto de las amenazas globales a la seguridad internacional y los lineamientos futuros de acciones de contraterrorismo impulsadas por los Estados Unidos después del 11 S, pero vistas como infructuosas sin la colaboración y voluntad política de los tres países. Crecientemente, se tornó central la transmisión de la idea de escasa capacidad de los gobiernos locales por controlar un área vista como prácticamente independiente, una *zona gris, un espacio sin Estado y sin ley*, apropiado por las mafias étnicas, los cárteles internacionales y la

libre circulación de bienes ilícitos. Estos discursos de seguridad asociaron terrorismo, crimen organizado y falta de controles estatales, como los tres ejes a partir de los cuales analizar y detectar nuevos centros de gravitación de conflictos internacionales. En el año 2002, la Triple Frontera apareció en un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos, denominado *Patterns of Global Terrorism*, que reportaba la nueva configuración del terrorismo global (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2002). La región aparecía como vinculada al tráfico de armas, drogas, contrabando, falsificación de documentos, lavado de dinero, piratería, gran población de origen árabe, importancia estratégica luego del 11 S, terreno de acción militar y financiero del Hezbollah y Hamas.

El mismo retrato aparecería en revistas militares norteamericanas así como diarios de gran tiraje de Estados Unidos. Es interesante notar que las fuentes mencionadas por los organismos de Estado eran los medios de prensa, los cuales, al mismo tiempo, mencionaban como fuente a los organismos de Estado, lo que originó una homogenización y redundancia de las noticias publicadas sobre la Triple Frontera en el periodo entre 2001 y 2006.

Es probable que las notas sobre la Triple Frontera difundidas en los diarios estadounidenses hayan sido escritas para una audiencia doméstica, en el marco del auge de noticiar los peligros a los que Estados Unidos estaría sometido luego del 11 S. Su intencionalidad central fue difundir retratos de zonas concebidas como tierra sin ley, al margen de los controles estatales. Sin embargo, tanto la visión mediática como la de los organismos de Estado de la administración Bush, se aunaron en un discurso para el cual la seguridad internacional dependía de la detección de 'áreas sin control', donde una insuficiente presencia de los Estados estaba generando una libre actuación del crimen organizado. De este modo, si al comienzo se hizo referencia a la presencia de *células terroristas dormidas* vinculadas a grupos islámicos, luego la atención se trasladó a las *células financieras activas* que, en teoría, drenaban fondos de actividades comerciales ilícitas en la Triple Frontera hacia grupos y partidos políticos islámicos en Medio Oriente y otras regiones del mundo. La solución que este discurso de seguridad planteaba se relacionaba a la necesidad de presionar a los tres Estados lindantes

en la Triple Frontera para profundizar el control del área, con la ayuda de fuerzas internacionales que podrían contribuir en cuestiones logísticas y de inteligencia, desde una acción multilateral.

Tabla 1  
Retratos de la Triple Frontera en medios internacionales (1996-2006)

<b>FBI Sees Islamic Militants as Greatest Terrorist Threat</b> <i>The Washington Times</i> , Bill Gertz, 28/04/96, p.3.
<b>Jews Rally to Mark '94 Bombing That Killed 86: U.S. Help Sought as Probe Makes Little Headway</b> <i>The Washington Times</i> , Larry Luxner, 18/07/99, p.9.
<b>Jungle Hub for World's Outlaws</b> <i>Los Angeles Times</i> , 24/08/98
<b>Terrorists Are Sought in Latin Smugglers' Haven</b> <i>The New York Times</i> , 27/09/01, p.12.
<b>South America Region Under Watch for Signs of Terrorists</b> <i>The New York Times</i> , Larry Rohrer, 15/12/02, p.32.
<b>Threats and Responses: South America; U.S. Expanding Effort to Block Terrorist Funds in Latin Region</b> <i>The New York Times</i> , James Dao, 21/12/02, p.12.
<b>Terror Cell on Rise in South America</b> <i>The Washington Times</i> , Wesley Pruden 18/12/02, p. 6.
<b>Paraguay's Ciudad del Este and the New Center of Gravity</b> <i>Military Review</i> , William Mendel, 82/2, 2002, pp.51-58.
<b>Al Qaeda South</b> <i>The Washington Times</i> , Bill Gertz and Rowan Scarborough 23/08/2002, p.II.
<b>Hizballahland</b> <i>Commentary</i> , American Jewish Committee, Vol 116/1,2003, pp.56-62.
<b>Latin America Eyes Defense Pact; Leaders Say Drugs, Terrorism, Immigration Require Unified Effort</b> <i>The Washington Times</i> , Jen Ross, 10/2/04, p.14.
<b>The Terror Threat in the Southern Cone</b> <i>The Washington Times</i> , Jen Ross, 10/2/04, p.14.

<b>The Terror Threat in the Southern Cone</b> <i>The Washington Times</i> , Paul Smith, 16/8/04, p. 18.
<b>Focus on Terror Funding</b> <i>The Washington Times</i> , 23/08/04, p.18.
<b>The Latin American Connection: The Lawless Tri-Border Region between Brazil, Argentina and Paraguay Is under New Scrutiny as a Haven for Arab Extremists</b> <i>The Middle East</i> , Ed Blanche, 05/03, pp.28-32.
<b>Hemispheric Insecurity ... and Tumult</b> <i>The Washington Times</i> , 02/03/04, p.17.
<b>Teams to Target Financial Crimes; Lawless Region Feeds Terrorism</b> <i>The Washington Times</i> , Jerry Seper 24/03/ 2006, p.13.
<b>Tri-Border Organized Crime Stirs Concern; Money Laundering by Arab Groups Suspected</b> <i>The Washington Times</i> , Martin Arostegui, 25/1/06

### Otros argumentos sobre la seguridad/inseguridad en la Triple Frontera

El discurso global sobre la seguridad en la Triple Frontera fue confrontado por actores regionales y perdió credibilidad a nivel social debido, en parte, a las transformaciones políticas que Brasil, Argentina y Paraguay atravesaron en los últimos años, donde se rompió con la lógica de una alineación automática con los discursos y acciones contra la inseguridad global elaborados por los Estados Unidos. Cada vez más, los medios locales y las organizaciones sociales actuantes en la región comenzaron a preocuparse por explicar tamaño interés internacional en esa frontera, coincidiendo en exaltar la importancia de los recursos naturales como fuente de demanda mundial. Allí donde el discurso sobre la inseguridad global destacaba la amenaza terrorista, los contra-argumentos nacionales, regionales y locales, tendían a destacar la presencia del acuífero Guaraní como recurso codiciado y en peligro. De este modo y negando el retrato de la Triple Frontera en cuanto *nido del terrorismo internacional*, la inseguridad comenzó a ser atribuida a las posibles injerencias externas en la región, a la militarización y al temor, a la explotación de recursos. Distintas organizaciones comen-

zaron a atribuir las tentativas de *estigmatizar* la región a la intencionalidad de crear condiciones para una mayor presencia político-militar de las potencias mundiales y, a partir de allí, el consiguiente control de los recursos naturales y de la biodiversidad de la zona.

Desde comienzos del 2002, una serie de publicaciones, agencias de noticias alternativas y foros sociales de la región, comenzaron a denunciar que la lucha antiterrorista de Estados Unidos encubría intereses de militarizar América Latina, especialmente en el caso de la Triple Frontera. Desde ese punto de vista, las alusiones a la presencia terrorista eran una excusa o táctica neoimperialista para imponer una amplia y vaga definición de terrorismo que se mezclara con el narcotráfico, con las luchas de liberación nacional, con la protesta social y con los flujos migratorios. Estos mismos medios y organizaciones denunciaron una *campana anti-musulmana* en la zona, debido a la asociación que se hacía entre inmigrantes libaneses y terrorismo. Los foros sociales de la Triple Frontera, desprendimientos del Foro Social de Porto Alegre, realizados en 2004 en Foz do Iguaçu (Brasil) y en 2006 en Ciudad del Este (Paraguay), concentraron este discurso con sesiones específicas sobre los peligros de la militarización en la región, la valorización de los pueblos indígenas, los recursos naturales y la biodiversidad. Desde esa visión, la Triple Frontera representaba un territorio en disputa, debido a sus reservas de agua dulce y una región geoestratégica para controlar militarmente toda América Latina. Las organizaciones ambientalistas, también representadas en los foros, alertaban sobre la importancia del acuífero Guaraní, ahora considerado en peligro. El discurso de los foros se propagó por los medios alternativos de comunicación, páginas web de organizaciones y revistas de circulación local. Hasta el presente, numerosos discursos locales, incluso el de algunos políticos y funcionarios, atribuyen a la presencia del reservorio de agua dulce, 'el petróleo blanco', la construcción de discursos de inseguridad sobre el área de las tres fronteras (Giménez Béliveau y Montenegro, 2010).

De este modo un conjunto de actores: organizaciones ecologistas, *alter-medios* o agencias de noticias alternativas, organizaciones sociales, líderes religiosos y foros sociales regionales, participaron de la construcción de una noción que se arraigó con fuerza en el espacio local, la cual definía a

la Triple Frontera como objeto de codicia de países extranjeros. Para esos actores, la Triple Frontera parecía representar la metáfora de un espacio de resistencia frente a 'otros' peligros: la militarización de la región, la depredación de la biodiversidad como 'bien de la humanidad' y los riesgos de una intensificación del 'control social', temas todos en los que se asociaban las decisiones de los gobiernos locales a la injerencia de poderes globales.

No se trata de colocar en términos dicotómicos ambas definiciones acerca de la seguridad/inseguridad en la Triple Frontera. Sin embargo, este proceso de confrontación de visiones nos permite considerar el diálogo conflictivo entre discursos globales sobre la seguridad y otros más regionales, esgrimidos por actores diferentes para los cuales la propia noción de frontera posee un significado divergente.

Esta otra visión sobre la Triple Frontera se enmarcó en una reivindicación 'alterglobalista' que aunó a los variados participantes de los foros sociales. Los ejes de esa propuesta partieron de una crítica a las consecuencias del neoliberalismo, llamaron a fortalecer la democracia e integrar, también, dimensiones culturales vinculadas a la luchas por el reconocimiento de ciertas identidades culturales que pasaron a ser revalorizadas.

Tabla 2  
Retratos de la Triple Frontera en medios alternativos

<p><b>Derrotada ley antiterrorista, Campaña antimusulmana, Crece presencia militar EEUU</b> <i>Perspectiva Mundial</i>, Martín Koppel y Romina Green, Vo1. 26, N.º 8, septiembre 2002.</p> <p><b>Control del Sistema Acuífero Guaraní: el peligro terrorista en la Triple Frontera hace agua</b> <i>Rebellion Internacional</i>, Femado Glenza, 02/02/2004, <a href="http://www.rebellion.org">www.rebellion.org</a>.</p> <p><b>Región de la Triple frontera vive bajo vigilancia de Estados Unidos</b> Retrospectiva 2005, Claudia Korol, <i>Adital</i>, <a href="http://www.adital.org.br">www.adital.org.br</a></p> <p><b>Van por Lula: Hezbolá en la región de la Triple Frontera</b> <i>Rebellion Internacional</i>, Juan Carlos Vallejo, 13/11/05, <a href="http://www.rebellion.org">www.rebellion.org</a>.</p> <p><b>Se vienen por el agua de la Triple Frontera, el Acuífero Guaraní</b> <i>Eco Portal Net</i> 2005, <a href="http://www.ecoport.net">www.ecoport.net</a>.</p> <p><b>Estados Unidos analizó atacar la Triple Frontera</b> <i>Ambientalistas en Acción</i>, Raúl Kollman, 2005, <a href="http://www.censart.org">www.censart.org</a>.</p>
---

**Estados Unidos ocupa la Triple Frontera**

*Voltaire Red de Prensa No Alineados*, Gaston Pardo, 1 0/12/04, www.voltairenet.org.

**Cronología de artículos reunidos durante 2005**, “Intervenciones Militares de Estados Unidos en América Latina”, *Visiones Alternativas*, www.visionesalternativas.com

- Estados Unidos esgrime el peligro terrorista para apropiarse de los acuíferos
- La Triple Frontera, clave de la estrategia norteamericana
- El eje del mal en la Triple Frontera
- Triple Frontera: terrorismo o comercio
- Irak termina en la Triple Frontera
- EEUU, el Mercosur y la Triple Frontera: el Acuífero Guaraní en la mira de Bush
- Ronda el fantasma de la guerra por el agua
- Del vuelo del Cóndor hasta la Triple Frontera
- La Triple Frontera: anhelo norteamericano
- Somos el Irak del futuro pero no por el petróleo, sino por el agua

**Conclusiones**

La constitución de espacios transnacionalizados se vuelve particularmente observable en un territorio de fronteras y, sobre todo, en una frontera en la que confluyen grupos sociales variados que la constituyen como un espacio caracterizado por la diversidad cultural. Los diferentes actores, en efecto, crean espacialidades que si bien tienen en cuenta los confines estatales, los trascienden y proponen otras maneras de organizar el espacio. Estas formas no compiten abiertamente con los Estados nacionales, sino que se superponen a estos, a través de lógicas de construcción del espacio que, por momentos, refuerzan los anclajes nacionales y, por momentos, los impugnan. Los discursos y las agendas de seguridad sobre la región fueron construidas hasta hace poco desde una perspectiva global; desde ese punto de vista, la Triple Frontera era uno más de los puntos desde donde podía irradiarse el peligro hacia el interior de los territorios nacionales.

Al igual que otros espacios que entraron en la cartografía de lucha contra el terrorismo global, la región era vista como área de crimen, vio-

lencia e ilegalidad. Los tres países respondieron de manera distinta a la presión internacional por intensificar los controles y, en algunos casos, negaron el retrato que se construía sobre la región. Ahora bien, la respuesta a este discurso de inseguridad también fue parte de un discurso global donde la Triple Frontera era vista como uno más de los territorios ambicionados por las potencias y poderes económicos transnacionales, sea para apoderarse de sus recursos, o para establecer una presencia militar que permitiera ejercer el control social en América Latina. Esta última visión, más aliada a visiones regionales y para la cual la inseguridad en la región estaba dada por la posible presencia extranjera, tampoco posibilitó la construcción de una agenda que tuviese en cuenta la dinámica local del área de fronteras.

En esta contienda de discursos de seguridad se fue construyendo una región que no parece ser reconocida por sus actores cotidianos. Esta lucha de visiones y representaciones encontradas, opacó problemáticas centrales en el área de fronteras: la caída del empleo a partir de la crisis económica del polo comercial de Ciudad del Este, el aumento de la violencia en algunos de esos centros urbanos, las asimetrías de desarrollo entre los tres países y la debilidad de las políticas de integración transfronteriza.

**Bibliografía**

- Corach, C y M. Baizán (1998). *La respuesta Argentina frente al terrorismo*. Buenos Aires: Fupomi.
- (2009). *Triple Frontera*. Buenos Aires: Fupomi.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002). *Patterns of Global Terrorism*. Washington: Oficina del Coordinador de la lucha contra el Terrorismo.
- Dirección general de estadística, encuestas y censos de Paraguay (2004). *Censo Nacional de Población y Viviendas 2004*.
- Giménez Béliveau, V. y Silvia Montenegro (2010). “Representaciones de la integración y sus obstáculos: políticos y funcionarios piensan la frontera”. En *La triple frontera: dinámicas culturales y procesos transnacionales*.

- Verónica Giménez Béliveau y Silvia Montenegro (Comps.): 46. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2000). *Censo Demográfico 2000*
- Montenegro, S. y V. Giménez Béliveau (2006). *La triple frontera: globalización y construcción social del espacio*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Rabossi, F. (2009). *En las calles de ciudad del Este. Una etnografía del comercio de frontera*. Asunción: Biblioteca Paraguaya de Antropología.

# Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera

Eric Gustavo Cardin\*

El estudio de la organización de las bandas criminales y de los trabajadores es diferente de los análisis de delitos o de violencia. Sin embargo, cuando la preocupación está directamente más vinculada al entendimiento de las estrategias de actuación, el objetivo de la investigación es la comprensión de las prácticas sociales de los involucrados en el contrabando, la defraudación fiscal y el tráfico. El artículo que aquí se presenta tiene por objeto dilucidar estas prácticas y sus especificidades en una región estratégica conocida como la Triple Frontera. Después, su enfoque es más concreto y se preocupa del esclarecimiento de los flujos de personas y mercancías.

Aunque Brasil tiene nueve *triples fronteras*, la principal corresponde a la región de confluencia de los límites de Brasil, Argentina y Paraguay. En conjunto, las ciudades de Foz de Iguazú, Puerto Iguazú y Ciudad del Este poseen menos de ochocientos mil habitantes y mueven una cantidad de dinero de difícil precisión. Moisés Naím supone que el municipio paraguayo ha sido responsable del lavado de aproximadamente cuarenta y cinco billones de narcodólares solo en 1997 (Naím, 2006). Según el autor, la legislación deficiente, los gobiernos pasivos y la existencia de fuerzas policiales irrelevantes o corruptibles hacen que Ciudad del Este sea atractiva para actividades ilícitas.

Sin embargo, la articulación del desarrollo regional con las prácticas ilegales y la interdependencia existente entre los municipios limítrofes no

---

\* Doctor en Sociología. Profesor de la Universidad Estatal del Oeste de Paraná (UNIOESTE/Brasil).  
Correo electrónico: ericcardin@hotmail.com

son recientes. La historia de la colonización del Oeste del estado de Paraná (Brasil) y su relación con los demás países del MERCOSUR denuncian esto. Como ya he dicho en otro momento (Cardin, 2006), el proceso de población de la Triple Frontera se produjo de una forma muy lenta hasta la década de 1970 cuando se dio un rápido crecimiento poblacional después de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú.

En el pasado, el desarrollo de las ciudades limítrofes se vinculó a la extracción de recursos naturales de la región a través de los obrajes, “empresas argentinas que representaban generalmente a los capitales ingleses, que se establecían en Brasil [...] con el único propósito de explotar nuestras reservas forestales de madera y yerba mate para abastecer el mercado del platino” (Lima, 2001: 25). El sistema de producción de estos obrajes se basó en la explotación laboral de los asalariados –hombres reclutados de toda la región a través de una especie de contrato por endeudamiento—. Los comisionistas reclutaban a los trabajadores ofreciéndoles un anticipo que se gastaba incluso antes del inicio de las obras en fiestas organizadas por sus propios contratantes. De esta forma se establece un vínculo entre las partes, basado en las deudas contraídas por los asalariados, en los bajos salarios pagados a los empleados, y en las normas que prohíben la cría de animales y la siembra de alimentos, exigiendo que los asalariados comprasen sus productos únicamente en los puntos de negocio mantenidos por los obrajes (Colodel, 1988).

De esta forma, se constatan los vínculos económicos entre las ciudades y la alta dependencia que la región desarrolló en relación a las prácticas de contrabando y defraudación fiscal. La colonización inicial de la región y su consecuente crecimiento poblacional siempre estuvieron vinculados al comercio informal e ilegal que se llevaba a cabo en la frontera utilizando el potencial de navegación de los ríos Paraná e Iguazú. En otras palabras, el contrabando y la defraudación fiscal son prácticas presentes a lo largo de la historia de la Triple Frontera y los ríos existentes en la región han tenido siempre un papel relevante. Sin embargo, la explosión demográfica y la consolidación de las comunidades existentes en la región se produjeron de una manera más acelerada solo en la segunda mitad del siglo XX.

La construcción del Puente de la Amistad que une a Brasil y Paraguay (1962), el Puente Tancredo Neves que une a Brasil con Argentina (1982) y, especialmente, la Central Hidroeléctrica de Itaipú (1974), promovieron una explosión demográfica sin precedentes. Durante la década de 1970, la población de la ciudad de Foz de Iguazú creció aproximadamente un 400%, una cantidad pocas veces vista en otros contextos. La Central Hidroeléctrica de Itaipú fue construida durante el gobierno militar con una inversión inicial de diez billones de dólares; esta contribuyó a la perspectiva de desarrollo existente en el periodo que estaba orientada al máximo aprovechamiento de los recursos hídricos para la producción de energía. La Central Itaipú constituyó una ‘palanca’ indispensable para promover el desarrollo y el progreso, palabras mágicas utilizadas por los militares de la época (Ribeiro, 2002).

La importancia estratégica de la obra fue de igual tamaño que los cambios que acarreo en la población que habitaba en los alrededores de lo que se convertiría en el *lago de Itaipú*. La construcción de la represa afectó directamente el medio ambiente, cambió el aspecto de la región inundando terrenos, árboles, casas y plantaciones, lo que exigió una enorme operación de rescate de los animales que vivían en la zona afectada. Además de ello, un programa de expropiación de las tierras que serían sumergidas cambió las vidas de miles de familias. De acuerdo con datos suministrados por la central hidroeléctrica, el programa de expropiación se llevó a cabo durante el periodo de 1978 a septiembre de 1982 y afectó a una población estimada de cuarenta mil personas, solamente del lado brasileño (Ribeiro, 2002).

Tabla 1  
Número de habitantes de Foz de Iguazú

Año	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Habitantes	16 420	28 080	33 870	136 321	190 123	258 543
Zona urbana	3 400	3 830	20 050	101 330	186 385	256 524
Zona rural	13 020	24 250	13 820	34 991	3 738	2 019

Fuente: Prefectura Municipal de Foz de Iguazú

Al observar el cuadro anterior se constata que la población iguacense se triplicó en solo diez años. Mientras que en la década de 1970 la ciudad tenía 33 879 habitantes, a inicio de los años ochenta este número se eleva a 136 320. Comparativamente, la población que residía en el campo disminuye de manera alarmante: en 1980 ascendía a 34 990 habitantes y en 1991 a 3 753, lo que sugiere que parte de la población rural migró a la ciudad. Por lo tanto, no es difícil afirmar que todo esto causó graves problemas estructurales, ya que la ciudad no poseía las condiciones para atender toda la demanda poblacional que no dejaba de crecer, ni de absorber toda la fuerza productiva que llegaba a la región en busca de trabajo.

Sin embargo, fue la creación de la Zona Franca en Ciudad del Este (1960) lo que generó el gran dinamismo económico y social de la Triple Frontera. Con la visión de acelerar el proceso de desarrollo económico, poco después de la fundación del municipio, más precisamente en 1960, se creó lo que hoy se conoce como microcentro. En pocas palabras, se trata de una región comercial donde prevalecen los impuestos diferenciados, establecidos a través de un contrato del Gobierno Federal paraguayo con la empresa norteamericana *Foreign Markets Trading* (FMT). A través del mismo, esta última podría explotar económicamente la región mediante el establecimiento de una zona franca. Tras hacer una inversión de apenas cien mil dólares distribuidos en los tres primeros años de utilización del territorio demarcado, a la empresa se le autorizó beneficiarse libremente de la producción y comercialización de una gran cantidad de mercancías sin el pago de ningún tipo de tasa. La única restricción impuesta a la empresa estaba dirigida a la producción y comercialización de mercancías ilícitas y armas.

El exceso de trabajadores atraídos por las distintas construcciones realizadas en la región encontró en el mercado creado por la Zona Franca de Ciudad del Este una forma de rentabilidad. En otras palabras, las grandes construcciones y el área de libre comercio en el municipio paraguayo promovieron una explosión demográfica masiva en la Triple Frontera; sin embargo parte importante de los trabajadores, atraídos por este desarrollo, no consiguió ingresar en el mercado de trabajo formal. De esta forma, los tra-

bajadores desempleados comenzaron a comprar las mercancías disponibles o negociadas a bajos costos en el municipio paraguayo para revenderlas en todo el territorio brasileño con algún margen de beneficio.

Sin embargo, es importante tener en cuenta la distinción entre las definiciones de contrabando y defraudación que existe en la justicia brasileña. El contrabando corresponde a un delito cometido por un individuo contra el Estado y consiste en la importación y exportación de mercancías prohibidas, tales como drogas y armas. La defraudación fiscal es el fraude de los tributos en razón de la entrada, salida y consumo de bienes no prohibidos en el país, es decir, se trata de fraudes fiscales. En otras palabras, es la importación o exportación de mercancías sin el debido pago de impuestos. Observando la formación histórica de la región, se constata el nacimiento de dos mecanismos de contrabando y defraudación: el primero utilizado inicialmente en el contrabando de recursos naturales a través de los ríos Paraná e Iguazú, y el segundo utilizado para el transporte de las mercancías adquiridas en el mercado de Ciudad del Este a través del Puente de la Amistad.

Estas rutas de contrabando y defraudación van a apoyar el nacimiento del circuito *sacoleiro*; este corresponde al conjunto de relaciones sociales sistemáticas y estructuradas, desarrolladas a lo largo de la ruta tomada por las mercancías que salen del municipio paraguayo de Ciudad del Este y entran a Brasil de manera ilegal, a través de Foz de Iguazú. El Servicio Federal de Rentas de Brasil (*Receita Federal do Brasil*) estima que aproximadamente trescientos veinte mil trabajadores brasileños dependen directamente del mercado paraguayo, todos de forma ilegal. La forma de actuar de estos trabajadores posee algunos patrones de funcionamiento que, si bien no pueden considerarse tipos ideales, permiten una comprensión general del fenómeno.

Antes de presentar las formas, es importante aclarar las definiciones de algunas categorías existentes en el interior del circuito. Los *sacoleiros* son los trabajadores encargados de la intermediación de las relaciones comerciales entre los negocios que trabajan en Paraguay y los puntos de venta y distribución de las mercancías adquiridas en el país vecino por todo el territorio brasileño. Ellos son, al mismo tiempo, los intermediarios y los distribuidores en el Brasil de los innumerables productos disponibles en el

mercado paraguayo, que actúan de forma independiente o para un patrón. El término *patrón* es utilizado por los trabajadores para hacer referencia al sujeto que está inmediatamente en un nivel superior en la jerarquía de trabajo en la frontera. Por último están los *laranjas*, que corresponde a los trabajadores contratados informalmente para transportar cierta cantidad de mercancía a cambio de un pago previamente determinado que es conocido como *cuota*. Este servicio tiene la función de ayudar a los *sacoleiros* a cruzar los productos adquiridos por el Puente de la Amistad y por las Estaciones de Vigilancia de la Policía y del Servicio de Rentas Federal.

En gran medida, el servicio de los *laranjas* es requerido por la imposibilidad de los *sacoleiros* para transportar todas las mercancías compradas en el Paraguay. En pocas palabras, se observa que dentro del circuito *sacoleiro* hay la necesidad de vincular las mercancías adquiridas a un conjunto más amplio de personas para no dejar que las compras queden registradas exclusivamente a nombre del verdadero comprador. Con esto se impide, o al menos se dificulta, la pérdida de todo el dinero invertido por el *sacoleiro* en un solo viaje. Por ejemplo: el *sacoleiro* gasta US \$ 1 200 en la compra de herramientas. Como él tiene el derecho legal de pasar por la frontera únicamente la cantidad de US \$ 300 mensuales, el *sacoleiro* divide el total de su compra (US \$ 1 200) con tres *laranjas*, de modo que cada uno lleva una cantidad de producto que corresponde a un cuarto del valor total. Por lo tanto, independientemente de la forma en que el circuito está organizado, las actividades ejecutadas por los *laranjas* son siempre necesarias.

En la primera forma de funcionamiento del circuito, el *sacoleiro* sale su ciudad de origen y va hacia Foz de Iguazú utilizando autobús de líneas convencionales o vehículos fletados específicamente para el transporte de pequeños grupos de trabajadores. Posteriormente, establece contacto con los *laranjas* para la asistencia en la carga de las compras. Esto puede ocurrir en el lado brasileño en uno de los muchos hoteles que sirven de refugio para los trabajadores, o directamente en Paraguay, en alguna galería pre-establecida. En este caso, las relaciones entre el *sacoleiro* y los *laranjas* son efectuadas con cierta anticipación, porque los trabajadores ya se conocen y tienen una especie de contrato de confianza. No obstante, hay casos en que

el *sacoleiro* opera mediante el envío de listas de mercancías y dinero a los *laranjas* para que ellos realicen las compras, quedando el primero apenas encargado de recogerlas en Foz de Iguazú.

En la segunda forma, el *sacoleiro* adquiere las mercancías y luego las divide entre los *laranjas* para que estos le ayuden a pasarlas por la aduana. Aquí la relación es más puntual y no requiere de contactos previos. Esta forma de actuación es utilizada con más frecuencia por los trabajadores que están comenzando a entrar en el mercado de trabajo en la frontera y aún no han establecido patrones de funcionamiento y, por tanto, tienen la necesidad de contratar los servicios ofrecidos por los *laranjas* que no tienen exclusividad con ningún patrón. De manera general, en este tipo de contacto, el *sacoleiro* tiende a hacer compras solo y realiza la distribución posterior en el local de retiro de mercancías, dentro de las tiendas, donde cada *laranja* asume la cuota indicada por el contratante.

En la tercera forma aparece el uso del río Paraná para el transporte de mercancías. Aquí, el *sacoleiro*, después de realizar las compras, contrata a un equipo de trabajadores que se encargará de envolver las mercancías, subirlas a los puertos paraguayos, cruzarlas por el río utilizando pequeñas embarcaciones y transportarlas a los hoteles donde les espera el *sacoleiro*. Cabe señalar que el uso de los puertos se volvió cada vez más común después de que el Gobierno brasileño hizo más estricta la vigilancia en la frontera de Brasil con Paraguay, principalmente en la región del Puente de la Amistad. El bloqueo de las rutas más tradicionales utilizadas por el circuito *sacoleiro* exigió el desarrollo de otras logísticas de transporte, lo que dio importancia significativa a la utilización de embarcaciones.

Estos cambios en las formas de actuar del circuito debilitaron los límites potenciales que dividían o separaban las prácticas desarrolladas por los grupos de trabajadores implicados en actividades de defraudación fiscal y en bandas criminales responsables del tráfico de drogas y armas. De manera general, los trabajadores y la estructura utilizada en el circuito *sacoleiro* comenzó a mezclarse con la logística utilizada por los traficantes de drogas y armas, impidiendo una separación clara entre los diferentes sujetos. El propio posicionamiento de los trabajadores en las actividades que realizan facilita este entendimiento. En este sentido, se observa que los trabajado-

res involucrados en el circuito *sacoleiro* evitan conocer el contenido de los volúmenes transportados.

Durante las investigaciones realizadas se constata el esfuerzo de los *laranjas* y los *sacoleiros* para no comprometerse con el contenido de los paquetes que deben cargar. Los trabajadores tienden a afirmar que reciben las mercancías empacadas en cajas o envueltas en sacos negros para evitar la identificación del producto. Sin embargo, la actitud mostrada por los trabajadores es una forma de escapar de la responsabilidad. Las relaciones entre los *laranjas*, *sacoleiros* y patrones, son necesariamente relaciones de confianza. Cualquier práctica mal vista por uno de los participantes del circuito desequilibra su funcionamiento, razón por la que todos tienen una comprensión de sus respectivos roles dentro del sistema.

El circuito *sacoleiro* es uno de los canales utilizados para la entrada ilegal de marihuana y armas al interior de Brasil, pero no es el principal. El uso de la logística del circuito permite la entrada de pequeñas cantidades, pero no del total de las cantidades incautadas. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Delitos, el Paraguay es uno de los mayores productores de marihuana en América Latina. En el 2006, el país produjo cerca de cinco mil novecientas toneladas y el 80% de este total fue consumido en Brasil. La droga ingresa a Brasil a través de toda su frontera, no solo por el Puente de la Amistad. Debido a los fuertes controles existentes en sus proximidades y a la densidad demográfica de la región, el tráfico se produce de manera dispersa por toda la frontera de Brasil con Paraguay, donde el uso de barcos camuflados para el transporte es bastante común.

El Paraguay también tiene un papel importante en el ingreso de armas utilizadas por las bandas criminales brasileñas puesto que representa una de las principales vías de entrada. Investigaciones realizadas por la ONG Viva Rio muestra que una parte significativa del armamento utilizado por las bandas de narcotraficantes en las favelas de Rio de Janeiro es producido en Argentina e ingresa a Brasil a través del Paraguay.

De manera general, las armas dejan el país productor en dirección a Paraguay a través de embarcaciones y salen de Paraguay hacia Brasil a través del Puente de la Amistad, ocultos en fondos falsos de camiones.

La triple frontera ha sido identificada también como un punto de pasaje de armas de fuego tipo militar y granadas de mano (algunas de ellas con marcas oficiales de instituciones militares y policiales argentinas) que son utilizadas por organizaciones criminales en Rio de Janeiro. Un 11% del total de los fusiles de asalto y pistolas ametralladoras incautados por la policía de Rio de Janeiro en la última década son de fabricación argentina, y el 23% de las granadas de mano incautadas en los 'comandos' de la droga en Rio de Janeiro son granadas FMK-2 de producción argentina cuyos trenes de fuego (espoletas de tiempo) son de producción reciente (Dreyfus 2007: 119).

El Gobierno brasileño ha establecido una política de control aduanero más rigurosa, pero esto no ha impedido el surgimiento de nuevas estrategias de contrabando y tráfico, dado que las diferencias políticas económicas de los países y las desigualdades sociales existentes son variables determinantes en el mantenimiento de las prácticas de contrabando y defraudación fiscal en la región. El aumento de las incautaciones de mercancías de contrabando señala algunos resultados obtenidos, pero no permite afirmar que el flujo de mercancías ilegales, drogas y armas esté siendo detenido.

Tabla 2  
Valores correspondientes a las incautaciones de mercancías en la Región Fiscal 09, estados de Paraná y Santa Catarina

Año	Valores en Reales
2000	85 849 212,47
2001	88 280 713,24
2002	117 145 245,13
2003	137 305 324,59
2004	148 814 835,93
2005	230 822 120,66
2006	278 807 861,79
2007	294 313 482,00
2008	259 801 120,00
2009	351 941 295,09

Fuente: Servicio de Rentas Internas de Brasil

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno brasileño se destacan: el aumento del rigor en el control aduanero, inspección de documentos y vehículos de mayor número de personas; la implementación de diversas barreras de vigilancia en las carreteras utilizadas para el flujo de contrabando y defraudación tratando de romper con la logística de transporte utilizada en el contrabando y la defraudación; la realización de inspecciones periódicas en los hoteles utilizados para el almacenamiento de mercancías en el Municipio de Foz de Iguaçu; la inversión en políticas sociales de formación a los trabajadores desempleados y la oferta de bonos de sobrevivencia, lo que asegura un ingreso mínimo para la población más vulnerable, puesto que esta tiene mayor probabilidad de crear vínculos de dependencia con las ocupaciones originadas en la frontera; el aumento de la represión policial contra las prácticas alternativas de supervivencia desarrolladas por los trabajadores.

El circuito *sacoleiro*, originado por la búsqueda de la sobrevivencia de miles de trabajadores desempleados, no solo en la región de la Triple Frontera sino en todo el territorio brasileño, cambió sus prácticas de actuación incontables veces durante las últimas dos décadas. Durante este proceso, el circuito siempre representó un espacio interesante para obtener ingresos superiores a los ofrecidos por el mercado de trabajo regular existente en Brasil. Sin embargo, la salida ilegal de dinero brasileño para la adquisición de mercancías en el Paraguay y la reventa de estas mercancías al interior del mercado brasileño sin el pago de los impuestos debidos, perturbaron no solo la recaudación del país, sino también el desarrollo de sus parques industriales que eran incapaces de competir en los mercados internacionales.

Con esto, el Gobierno de Brasil comenzó a desarrollar políticas para erradicar las prácticas desarrolladas por los *laranjas* y *sacoleiros* obligando a estos trabajadores a que readecúen sus actividades y desarrollen nuevas rutas para el contrabando y la defraudación. Estas transformaciones más recientes acercaron de manera peligrosa a trabajadores y criminales, las rutas para la defraudación fiscal comenzaron a mezclarse con las rutas del tráfico. Las personas que antes participaban solo en la comercialización de mercancías pasaron a tener una relación íntima con circuitos más oscuros,

responsables del abastecimiento de droga y armas; los límites entre los que dependían de la Triple Frontera y los que la utilizaban dejaron de ser claros.

A lo largo de la historia, el circuito *sacoleiro* fue responsable de la absorción de una población con dificultades de acceso al mercado laboral formal: migrantes que llegaron a la Triple Frontera con la esperanza de obtener un empleo en la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú o en el sector turístico, pero que debido a una combinación de factores no pudieron realizar estos sueños; trabajadores que no tuvieron espacio en el mercado formal y que han sobrevivido a través del comercio ilegal con el Paraguay; trabajadores que no consiguieron realizar sus sueños en la frontera, pero que han educado a sus hijos a obtener ingresos y sobrevivir utilizando sus posibilidades.

El acercamiento del tradicional circuito *sacoleiro* a las rutas del tráfico empeoró la situación de muchas personas que tenían en la defraudación fiscal la única forma de supervivencia y de obtención de ingresos. Niños, ancianos, discapacitados y personas con bajo nivel educativo componen la mayoría de los trabajadores del circuito, que corresponde a personas que hacen servicios necesarios en el submundo de la frontera, pero que no son realizados por la mayoría de la población. En otras palabras, el mercado laboral competitivo que existe en Brasil excluye a una parte significativa de la población de su interior, pero que encuentra en el circuito condiciones para el mantenimiento de su existencia.

## Bibliografía

- Cardin, Eric Gustavo (2006). *Sacoleiros e Laranjas na Tríplice Fronteira: uma análise da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo*. Araraquara: Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho".
- Colodel, José Augusto (1988). *Obrages & companhias colonizadoras: Santa Helena na história do oeste paranaense até 1960*. Santa Helena: Prefeitura Municipal.
- Dreyfus, Pablo (2007). "La Triple Frontera. Zona de encuentro e desencuentros" En *La percepción de Brasil en el contexto internacional: pers-*

- pectivas y desafios*. Hofmeister, Francisco Rojas; Solis, Luis Guilherme (Orgs.): 105-133. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lima, Perci (2001). *Foz do Iguaçu e sua história*. Foz do Iguaçu: Tezza.
- Naím, Moises (2006). *Ilicito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Ribeiro, Maria de Fátima Bento (2002). *Memórias do Concreto: vozes na construção de Itaipu*. Cascavel: EDUNIOESTE.

# El Brasil y sus fronteras\*

Fernando Salla\*\* y Marcos César Álvarez\*\*\*

## Introducción

El día 26 de abril de 2010, el senador paraguayo Robert Acevedo sufrió un atentado en Pedro Juan Caballero, ciudad paraguaya gemela de la brasilera Ponta Porã. Él fue atingido por dos disparos de arma de fuego que provocaron heridas leves. Pero los agresores dispararon sobre el carro en el que se encontraba el senador; su chofer y un agente de seguridad murieron inmediatamente.

Las motivaciones para el atentado se convirtieron en motivo de especulación. De un lado, el atentado fue asociado al decreto del Gobierno paraguayo, unos días antes, del estado de excepción en cinco provincias del norte del país, por causa de las acciones de un grupo denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), al cual se atribuye una articulación con las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC). De otro, el atentado fue atribuido a grupos de traficantes que actúan tanto en el Paraguay como en el Brasil y que ya habrían hecho varias amenazas al senador, por causa de

---

\* El presente texto sintetiza la presentación “Brasil y Sus Fronteras” realizada en el Seminario *¿Es posible gobernar la seguridad ciudadana en zonas de fronteras?*, promovido por la FLACSO-Ecuador en junio de 2010.

\*\* Sociólogo, investigador del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

\*\*\* Profesor del Departamento de Sociología de la Fac. Filosofía, Letras y C. Humanas de la Universidad de Sao Paulo e investigador del Núcleo de Estudios de la Violencia, Brasil.

su disposición de denunciar la actuación de grupos criminales organizados en la ciudad.

Acevedo habría sido, en Paraguay, gobernador del departamento de Amambay (cerca de ciento diez mil habitantes) y su muerte ya era deseada desde aquella época, sobre todo por la colaboración que él desarrolló con el juez federal brasileño Odilon de Oliveira, en el enfrentamiento del tráfico de drogas. Ambos habían, desde mediados de los años 2000, sido amenazados de muerte un sinnúmero de veces (Souza, 2006).

El atentado prendió también debates sobre la necesidad de acción conjunta de los gobiernos brasileño y paraguayo en el sentido de contener no solamente posibles presencias de grupos políticos armados sino, principalmente, de grupos criminales organizados, cuya acción favorece el tráfico de drogas, de armas y contrabando. Algunos de esos grupos –como el Primer Comando de la Capital (PCC) en el Brasil– se atribuyen una fuerte presencia en el control de tráfico de drogas en el principal mercado interno que es Sao Paulo, a más de las conexiones con otras redes criminales.

Ese y otros acontecimientos recientes reavivan el debate contemporáneo entorno a las fronteras de los Estados nacionales latinoamericanos. La presencia de grupos guerrilleros que controlan o intentan controlar parcelas de territorio de diferentes países y desafían la soberanía del Estado; la actuación de grupos criminales organizados que se nutren de actividades como el tráfico de drogas y que, de cierta forma, están constantemente confrontando a las autoridades y su capacidad de ejercicio del poder soberano; el área geográfica de la frontera representada en ese caso por las ciudades-gemelas que, aunque sean sometidas a gobiernos distintos, comparten desafíos locales en relación a la manutención del orden público y consecuentemente de control de las actividades ilegales; tales son algunos de los desafíos que enfrentan los Estados nacionales locales y sus diferentes ordenamientos jurídicos y políticos.

El Estado en los márgenes y los márgenes en el Estado (Das y Poole, 2008). Esta puede ser una pista para el desarrollo de una reflexión más profunda a partir de los eventos mencionados arriba. La reflexión aquí desarrollada presenta las principales características de la franja fronteriza brasileña y también un levantamiento inicial de datos sobre el acontecimiento

de los homicidios en los municipios de aquella franja, entendido como el fenómeno esencial para comprobar los niveles de tensión y violencia allí presentes. Al mismo tiempo, busca mostrar el carácter aún embrionario de las iniciativas del Gobierno Federal brasileño en la formulación de una política innovadora para la franja fronteriza que traspase la visión de esta apenas como delimitación de límites, como una mera separación entre Estados en el ejercicio de la soberanía.

### El Brasil y sus fronteras

Con cerca de 8,5 millones de kilómetros cuadrados de extensión, el Brasil posee aproximadamente diecisiete mil kilómetros de fronteras. Hace división con diez países de América del Sur, excepto con Chile y Ecuador. El Brasil tiene, desde el siglo XIX, una franja fronteriza, es decir, un área a partir de la división del país con sus vecinos, que presenta normas especiales. Actualmente, de acuerdo con la Constitución Federal de 1988, en su art. 20, numeral 2: “La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de longitud, a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja fronteriza, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional, y su ocupación y utilización serán reguladas en ley” (Constitución Federal, 1988:19). Esa franja ya había sido regulada por la ley N.º 6 634 de 1979, en la cual sufrían restricciones a las actividades como: alienación y concesión de tierras rurales, apertura de vías internacionales, instalación de medios de comunicación, construcción de puentes y pistas de aterrizaje, establecimiento de industrias de interés de seguridad nacional y participación de extranjeros en transacciones con inmuebles rurales.

Aunque esa legislación (1979), adoptada todavía sobre el régimen militar (1964-1984), traiga una fuerte inquietud por la afirmación de la soberanía nacional y de la defensa del territorio, el contexto político, social y económico de América del Sur en las últimas décadas ha colocado nuevos desafíos en el trato de esas cuestiones. No desaparecen los roces relativos a la frontera –aunque en el caso de Brasil con sus vecinos sean pequeños–, pero están siendo cada vez más involucrados por las cuestiones relaciona-

das a los flujos de mercaderías legales y, sobre todo, ilegales que la economía globalizada ha fomentado.

La franja fronteriza del Brasil envuelve once de sus veintiséis estados y ocupa el 27% de todo el territorio. En esa franja están quinientos ochenta y ocho municipios (10,6% de los cinco mil quinientos sesenta y cuatro municipios de todo el Brasil). Por ende, la población esparcida por esos municipios alcanza cerca de diez millones de habitantes, lo que significa apenas un 5% de la población total del Brasil.

La distribución de esos municipios y de esa población a lo largo de la franja fronteriza es bastante desigual y servirá de base para algunas reflexiones que serán desarrolladas adelante. Una clasificación propia de los órganos gubernamentales divide la frontera brasilera en tres Arcos: Norte, Central y Sur. A continuación se puede observar la fuerte concentración de los municipios (cuatrocientos dieciocho) de la franja fronteriza en el Arco Sur.

Tabla 1  
Distribución de los municipios de la franja fronteriza por estados

Arco	Estado	Número de municipios	% relación franja de frontera
Norte	Amapá	8	1,4
	Pará	5	0,9
	Roraima	15	2,6
	Amazonas	21	3,6
	Acre	22	3,7
	<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>12,1</b>
Central	Rondônia	27	4,6
	Mato Grosso	28	4,8
	Mato Grosso do Sul	44	7,5
	<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>16,8</b>

Sur	Paraná	139	23,6
	Santa Catarina	82	13,9
	Rio Grande do Sul	197	33,5
	<b>Total</b>	<b>418</b>	<b>71,1</b>
<b>TOTAL</b>		<b>588</b>	

Fuente: IBGE

El Arco Norte envuelve cinco estados de los siete de la región norte del Brasil oficial (Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia e Tocantins). Los estados de la región norte del Brasil continúan escasamente poblados, aunque en las últimas décadas hayan sido áreas de una ocupación más intensa, tanto desde el punto de vista de las inversiones económicas, cuanto de la red de transportes y de los desplazamientos de la población. Ocupan una vasta área territorial y tienen fronteras con diversos países, solo recientemente se presentaron nuevos problemas para las franjas de fronteras de aquellos estados de la parte amazónica, como es el caso del tráfico de drogas y armas, y aún de las cuestiones de naturaleza ambiental.

La escasez de infraestructura, de medios de comunicación y de transporte en toda el área fronteriza de la región amazónica, acabó por transformarla en una zona tampón y de protección 'natural' en relación a los países vecinos. La región norte del Brasil, de la cual solamente el estado de Tocantins no está en la franja fronteriza, correspondiente al 45% del área total del Brasil aunque, en 2007, los estados de la región norte del Brasil correspondieran apenas al 8,1 % de la población total brasilera (cerca de ciento ochenta y nueve millones de habitantes). No obstante ese vacío territorial y poblacional donde el Arco Norte se encuadra, desde el inicio del régimen militar (1964) hubo una serie de iniciativas destinadas a la ocupación de toda la Amazonía, tanto en el sentido económico (por ejemplo dos proyectos de la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonía-SUDAM) como de defensa de la región, como el proyecto Calha Norte (1985) y el SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonía, de 2002).

El Arco Central, compuesto por los estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia (ese se integra oficialmente en la región norte), envuelve dos de las más problemáticas áreas de frontera: con Bolivia y con Paraguay. Son estados que tuvieron una ocupación de población muy reciente, como es el caso de Rondônia que en 1960 tenía cerca de setenta mil habitantes y que en 2007 pasó a tener cerca de un millón y medio de habitantes. Esos estados, pero principalmente Rondônia y Mato Grosso, fueron alcanzados por la frente de expansión económica que tuvo lugar en la región en los últimos cuarenta años y que, en buena parte, desorganizaron la vida de poblaciones indígenas y campesinas ya ahí establecidas, desplazadas por grupos de colonos venidos de la región sur, o por las actividades mineras, o aún por la expansión del agronegocio.

El Arco Sur comprende los estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, que hacen frontera con Uruguay, Argentina y Paraguay y responden por cerca de dos tercios de los municipios brasileños de la franja fronteriza de todo el Brasil.

El Arco Sur es mucho menos extenso en comparación al Arco Norte, correspondiendo al 6,8% de todo el territorio brasileño. No obstante es densamente ocupado por una vasta malla de pequeños municipios y por una población bastante dispersa, que alcanza el 14,6% de toda la población brasileña. Tradicionalmente, esa región fue ocupada de modo mucho más intenso y los conflictos con los países vecinos abarcan desde la formación del Estado del Uruguay y la Guerra con el Paraguay en el siglo XIX, hasta las tensiones en la década de 1970 con Argentina por cuenta de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú. La creación del MERCOSUR contribuyó bastante para la reducción de las tensiones entre los países de la cuenca de la Plata.

Por fin, y resumiendo las características que presentan los municipios de frontera, los datos de la Tabla 2 muestran el perfil de cada uno de ellos, según el tamaño de población:

Tabla 2  
Distribución de los municipios de la franja fronteriza según las clases de habitantes (2007)

Franja de habitantes	NA	%
hasta 10 000	354	60,2
10 001 a 20 000	113	19,2
20 001 a 30 000	45	7,7
30 001 a 50 000	39	6,6
50 001 a 100 000	23	3,9
100 001 a 200 000	8	1,4
200 001 a 300 000	2	0,3
300 001 a 400 000	4	0,7
<b>Total</b>	<b>588</b>	<b>100,0</b>

Fuente: IBGE/Datasus

Se debe considerar, por lo tanto, que cerca del 80% de los municipios de la franja fronteriza brasileña tienen población por debajo de veinte mil habitantes. La dispersión de la población de la franja fronteriza en una vasta malla de pequeños municipios resulta más evidente cuando se observa a los trescientos cincuenta y cuatro municipios que presentan población de hasta mil habitantes.

Las consecuencias de esa dispersión son las más variadas y vale señalar apenas algunas de ellas. Solo en 2009, el Gobierno Federal, por medio de su Ministerio de Integración Nacional, adoptó un programa de desarrollo propio para la franja fronteriza. El Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja Fronteriza se constituye en una iniciativa inédita de locación de recursos para el desarrollo de ese territorio, considerado como una unidad de inversión, aunque constituido por áreas pertenecientes a diversos estados y consecuentemente a varias unidades político-administrativas.

Al empezar por una preocupación general por la reducción de las desigualdades regionales existentes en el Brasil, con la promoción del desarro-

llo económico y social y con la integración de las subregiones con los países limítrofes, el Programa trae como innovación una tentativa de fortalecimiento de los actores locales y de mejoría de las condiciones de ciudadanía. Aunque sea una iniciativa innovadora e involucre un esfuerzo de varios sectores gubernamentales, aún se encuentran en fase bastante inicial las acciones del Programa. Teóricamente, tales acciones deben colaborar de modo sustantivo para que las cuestiones de la seguridad ciudadana sean tratadas.

### Los vecinos

En relación a los países vecinos con los cuales el Brasil hace frontera, no hay conflictos significativos, disputas por soberanías y territorios. Los puntos más sustantivos de tensión en las últimas décadas ocurren, como ya se mencionó, con Argentina, por causa de la construcción de Itaipú y en relación a la presencia de brasileños en suelo paraguayo, principalmente en las actividades de sembríos de soya, los así llamados brasiguayos. El Paraguay se convirtió en un área de ocupación de brasileños, desde el inicio de los años 1980, que pasaron a sembrar soya en algunas provincias paraguayas próximas a la frontera. Presencia que causó algunos resentimientos y tensiones y que habría motivado, entre otras providencias, la implementación de una legislación especial para la región de frontera por parte del Gobierno del Paraguay (Wagner, 2003; Albuquerque, 2010). Recientemente, se intensificaron algunos problemas con la presencia de guerrilleros en la frontera del Brasil con Colombia y algunas denuncias de tráfico de armas.

Son también recientes las preocupaciones con las actividades ilegales a lo largo de toda la línea fronteriza. A continuación se muestra la extensión de esas fronteras según los países:

Tabla 3  
Países limítrofes con Brasil

	País	km	%
1	Bolivia	3 423	20,3
2	Perú	2 995	17,7
3	Venezuela	2 199	13,0
4	Colombia	1 644	9,7
5	Guyana	1 606	9,5
6	Paraguay	1 366	8,1
7	Argentina	1 261	7,5
8	Uruguay	1 096	6,3
9	Guyana Francesa	730	4,3
10	Surinam	593	3,5
	<b>Total</b>	<b>16 886</b>	<b>100</b>

Fuente: MRE

Como se puede observar, Bolivia responde por un 20,3% de toda la extensión de las fronteras brasileñas. Aunque haya una serie de problemas relacionados al contrabando, tráfico de drogas, con los países que presentan las mayores extensiones de frontera con el Brasil, no hay duda de que, en las tres últimas décadas, la frontera con el Paraguay es en la que más se evidencian aquellos problemas. Las dificultades de control de la frontera y la consecuente presencia de actividades ilegales no son de mayor interés para el Gobierno federal y estatal porque se restringen a la localidad. Pero las fronteras con el Paraguay y en menor escala con Bolivia ganan proyección y preocupación nacional por causa de la influencia que tienen las actividades ilegales sobre ciudades como Sao Paulo, Curitiba o Rio de Janeiro, además por ser la puerta de entrada para productos contrabandeados y principalmente drogas que siguen por el territorio nacional, pero destinadas a Europa o a los Estados Unidos.

Brasil posee varios pueblos indígenas a lo largo de su territorio, sobre todo en la Amazonía. Según el Instituto Socioambiental: “en la Amazonía Legal –que está compuesta por los estados del Amazonas, Acre, Amapá,

Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso y parte Oeste del Maranhão— vive un 60% de la población indígena”. Son más de doscientos veinte pueblos distribuidos por todo el país y un total de cerca de seiscientas mil personas. Existen ciento setenta y siete tierras indígenas localizadas en la franja de ciento cincuenta kilómetros de la frontera en todo el país, treinta y cuatro de las cuales con parte de sus límites pegados en la línea fronteriza (Instituto Socioambiental, 2010).

Recientemente fueron establecidas normas especiales, por medio del Decreto N.º 4 412, de 2002 y del Decreto N.º 6 513, de 2008, que autorizan la instalación de unidades militares y policiales en tierras indígenas por parte de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal.

En toda la extensión de la frontera brasilera son: “cuarenta y tres pueblos indígenas que viven en territorio brasilero y en territorio de países vecinos” (Instituto Socioambiental, 2010). A pesar de eso, “no hay registro histórico de conflictos fronterizos entre el Brasil y sus vecinos que hayan tenido pueblos o tierras indígenas como referencia central. Así como no hay precedentes de grupos indígenas en el Brasil que hayan pretendido vincularse a algún otro país o reivindicar Estado propio” (Instituto Socioambiental, 2010; Oliveira y Baines, 2005).

### Los homicidios

Uno de los más importantes indicadores de la violencia presente en una sociedad es la tasa de homicidios. Aunque muchos homicidios sean practicados en consecuencia de relaciones interpersonales o familiares, son cada vez más expresivas las relaciones entre actividades criminales —tráfico de drogas, tráfico de armas, de personas, contrabando, etc.— y los homicidios. Son casos notorios en ese sentido, las tasas de homicidio en Colombia durante los años 1980 y comienzo de los años 1990 y, más recientemente, el caso de las ciudades mexicanas en la frontera con los EEUU.

En el caso de la franja fronteriza del Brasil, la intensidad de la violencia en los municipios puede ser verificada, entre otros indicadores, por las tasas de homicidios por cien mil habitantes. A partir de datos del Minis-

terio de Salud, fue posible procesar el número de homicidios por local de ocurrencia en todos los municipios de la franja fronteriza de los once estados brasileros. Destáquese la variación de las tasas (ver Tabla 4) en el caso de Amapá, que saltan de 2,9 al 18,9 en espacio de ocho años. Pero, cabe resaltar dos estados que también tuvieron variación positiva, Paraná y Mato Grosso do Sul, por cuenta de sus tasas, en general, están arriba de la tasa nacional. Así, en el Paraná la tasa salta de 22,0 a 38,9 —variación de 76,7%— y en el caso de Mato Grosso do Sul salta de 30,6 a 35,1. En ese sentido, se debe resaltar Rondônia entre los estados cuyos municipios de la franja fronteriza tuvieron variación negativa (reducción) en las tasas de homicidio entre 2000 y 2007, a pesar de la reducción de 23,7% (de 39,4 para 30,0), esas tasas oscilaron siempre en niveles arriba de las tasas del Brasil y declinaron después de una elevación que llegó al 46,2 en 2002 y 44,0 en 2004.

Tabla 4  
Variación porcentual en las tasas de homicidio en los municipios fronterizos

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variación
1	Amapá	2,9	26,7	8,1	14,4	15,3	35,7	36,8	18,9	551,70%
2	Amazonas	5,4	6,0	8,9	6,9	7,3	6,2	8,9	10,4	93,4%
3	Paraná	22,0	24,9	27,0	28,0	33,7	33,5	37,2	38,9	76,7%
4	Pará	14,4	19,2	15,8	21,0	18,7	22,5	23,4	25,2	75,0%
5	Santa Catarina	9,4	8,6	9,1	13,7	11,9	10,4	11,0	10,9	15,5%
6	Mato Grosso do Sul	30,6	30,2	32,3	35,1	31,9	31,8	35,4	35,1	14,7%
7	Rio Grande do Sul	10,1	12,4	13,0	12,9	12,1	12,9	11,8	10,9	7,9%
8	Roraima	39,5	31,7	34,9	29,7	22,6	24,0	27,3	27,9	-29,4%
9	Mato Grosso	33,0	23,5	23,9	22,3	22,4	21,8	24,8	24,7	-25,2%
10	Rondônia	39,4	45,2	46,2	38,4	44,0	39,5	40,9	30,0	-23,7%
11	Acre	19,4	21,2	25,7	22,5	18,7	18,7	22,6	18,9	-2,6%
	Total	26,7	27,8	28,5	28,9	27,0	25,8	26,3	25,2	-5,7%

Fuente: IBGE/Datasus

Los datos presentados en la Tabla 5 indican una fuerte variación en las tasas de homicidios entre 2000 y 2007 en los municipios de la franja fronteriza y al lado están dispuestas las tasas relativas a los municipios del conjunto de todo el Estado.

Tabla 5  
Variación en las tasas de homicidios

		Frontera	Estado
1	Amapá	551,70%	-17,3%
2	Amazonas	93,4%	5,9%
3	Paraná	76,7%	60,3%
4	Pará	75,0%	70,5%
5	Santa Catarina	15,5%	32,3%
6	Mato Grosso do Sul	14,7%	-3,3%
7	Rio Grande do Sul	7,9%	20,3%
8	Roraima	-29,4%	-29,2%
9	Mato Grosso	-25,2%	-22,9%
10	Rondônia	-23,7%	-19,0%
11	Acre	-2,6%	-2,4%

Fuente: IBGE/Datasus

Entre los once estados brasileiros que poseen fronteras con países de la América del Sur, el estado de Amapá fue el que presentó la mayor variación en sus tasas de homicidios, aunque en números absolutos los homicidios no sean elevados. Mientras que en el Estado, como un todo, la tasa haya sido negativa, en los municipios de frontera la variación fue bastante expresiva (551,7%). En lo global, son siete estados que presentan variación positiva en las tasas de homicidio en el periodo, siendo la menor la del Rio Grande do Sul (7,9%) –de 10,1 a 10,9.

Entre los municipios de la franja fronteriza, los del Paraná son los que presentaron, en 2007, las mayores tasas por cien mil habitantes, una vez que entre los diez municipios con mayores tasas, ocho eran de aquel estado. Seis de ellos tenían una población menor a diez mil habitantes y, por

lo tanto, un número pequeño de homicidios que vuelve elevada la tasa; Coronel Sapucaia (MS), con 13 831 habitantes, tenía trece homicidios, de lo cual resultaba la tasa de noventa y cuatro homicidios por cien mil habitantes; pero en los otros tres no solo eran elevadas las tasas como también los números absolutos que eran expresivos: Santa Terezinha se Itaipu (PR) tuvo veintisiete homicidios y la mayor tasa entre los municipios fronterizos para 2007 (123,0); Guaíra (PR) tuvo veintiocho ocurrencias (101,8); y Foz do Iguaçu (PR) que tuvo doscientos noventa y dos homicidios representando la tasa de 92,2 por cada diez mil habitantes.

Foz do Iguaçu, a su vez, lidera el ranking de los diez municipios con mayor número absoluto de homicidios (doscientos noventa y dos); cuatro de ellos son del estado de Paraná, aunque solo dos municipios de este estado estén entre los diez más populosos. A pesar de que Pelotas (RS) es el segundo municipio más populoso en la franja fronteriza, ocupa la novena posición en el número absoluto de homicidios (cuarenta y dos homicidios para 350 359 habitantes, con la tasa de doce homicidios por cada diez mil habitantes). En Ponta Porã (MS), con 69 441 habitantes (vigésimo sexto puesto entre los más populosos) tuvo, en 2007, cuarenta y dos homicidios lo que ubicaba el municipio en la octava posición entre aquellos con los mayores números absolutos.

Estudios futuros deberán indicar si hay correlación entre la elevación en las tasas de homicidios en los municipios fronterizos y las actividades de naturaleza ilegal que se intensifican en esas localidades, o si esa elevación está asociada a otros fenómenos sociales que no están necesariamente ligados a las actividades ilegales, pero sí a nuevos patrones de sociabilidad allí presentes.

### Respuestas gubernamentales

En relación al escenario de seguridad pública, los estados brasileiros son responsables por el mantenimiento de las policías judicial y militar (ostensiva), a más de los sistemas penitenciarios. Compete al Gobierno federal, por medio de la Policía Federal, de la Policía vial federal y de la Policía de

ferrocarril federal, las acciones de prevención y represión a los crímenes de naturaleza internacional o que impliquen acciones interestatales. A las Fuerzas Armadas también les compete patrullar las fronteras, pero su presencia es ínfima por lo que quedan muchas de las acciones por cuenta de las fuerzas policiales de los estados. Esa distribución de competencias entre los niveles federal y estatal es la que explica que solamente en el año 2000 el Gobierno federal, en la gestión de Fernando Henrique Cardoso, después de un contexto de crisis en el área de seguridad pública, especialmente en las regiones metropolitanas, haya lanzado el I Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP). Ese Plan trajo un fenómeno nuevo: “por primera vez en la historia republicana, el Gobierno federal avocó la coordinación de la política de seguridad” (Adorno, 2003: 128).

El Gobierno federal además, tuvo una presencia más importante en las cuestiones de seguridad pública con el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI). Iniciado en 2007, tiene como objetivos principales: la modernización de las instituciones de seguridad pública y del sistema carcelario; la valoración de los profesionales de seguridad pública y agentes penitenciarios; el enfrentamiento a la corrupción policial y al crimen organizado. La inversión total prevista para el periodo 2007-2012 fue de R\$ 6,7 billones (cerca de \$ 3,9 billones).

En relación a las fronteras, las acciones del Gobierno Federal estuvieron siempre marcadas predominantemente por una concepción en la línea de la defensa nacional. Solamente en las dos últimas décadas se adicionaron a esa orientación preocupaciones sobre el desarrollo local de las varias subregiones a lo largo de la franja fronteriza, y un nuevo abordaje de la seguridad pública. Así, de territorios olvidados, relegados a la propia suerte, los municipios fronterizos pasaron a ser el blanco de interés también para formas de integración con las localidades fronterizas de los países vecinos. Uno de los principales instrumentos de ese abordaje fue el ya mencionado Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja Fronteriza, del Ministerio de Integración Nacional.

Aunque, desde el punto de vista de la defensa y también de la seguridad pública, los problemas en la franja fronteriza hayan sido grandes, solo en dos estados surgieron grupos especiales para actuación (represiva) en

la frontera. En el estado de Mato Grosso do Sul fue creado, en 1996, el Departamento de Operaciones de Frontera (DOF) (Decreto Estatal N.º 8 43 1, 1996). El GEFRON (Grupo Especial de Frontera) fue creado por el gobierno del estado de Mato Grosso en 2002. En el estado de Mato Grosso do Sul, en diciembre de 2006, fue creada la Comisaría Especializada de Represión a los Crímenes de Frontera –DEFRON–, integrada al Departamento de Operaciones de Frontera. Pero las administraciones estatales jamás hicieron esfuerzos más consistentes para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana.

A pesar de eso, las experiencias de esos dos estados sirvieron de inspiración para que el Gobierno Federal, en 2009, creara el proyecto PRONASCI Fronteras –Vigilancia Especializada de Frontera (PEFRON). Según el Ministerio de Justicia, el PEFRON fue desarrollado para combatir los crímenes característicos de las divisas, como el contrabando de armas y municiones, el narcotráfico, explotación de la madera, tráfico de personas y el hurto y el robo, especialmente de vehículos (Ministerio de Justicia de Brasil, 2009).

Ese proyecto llegó entonces a integrar el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI) que no había previsto ninguna iniciativa específica para la vigilancia de fronteras. El punto inicial de las acciones del PRONASCI Fronteras fue la acción en tres áreas consideradas sensibles de mayor actuación del crimen organizado: Corumbá (MS), Foz do Iguaçu (PR) y la franja fronteriza del Río Grande do Sul. En las dos primeras predomina el contrabando y tráfico de drogas y en la tercera el robo de ganado. El Gobierno Federal destinó de inmediato R\$ 1,2 billones para las acciones de aproximadamente noventa municipios (*Gazeta do Povo*, 2009).

### Observaciones finales

Durante décadas, las cuestiones relevantes de frontera estuvieron asociadas principalmente a la defensa del territorio y al ejercicio de la soberanía sobre él. La densidad demográfica en la franja fronteriza siempre fue bastante

baja y el tránsito de mercaderías y personas permaneció poco expresivo. No obstante, en las últimas décadas, los flujos económicos fueron intensificados con la ampliación de los medios de transporte y comunicación y con la propia ocupación económica. Ese conjunto de dinámicas trajo también aumento en las actividades económicas y legales y en el uso que hacen de las fronteras entre los Estados nacionales. De este modo, se amplió la presencia de grupos criminales organizados (Solís y Rojas, 2008).

De la misma forma que las economías nacionales de los países de América del Sur (en particular el Brasil) tuvieron un fuerte impulso interno de integración, se dinamizaron también las formas de movilidad humana en el continente y las relaciones comerciales entre los Estados. Innumerables puntos de inestabilidad –política, militar, criminal– fueron constituyéndose. Son ejemplos: las fronteras entre Ecuador y Colombia (Urigüen, 2008; Espin, 2009), Brasil y Paraguay (Albuquerque, 2010; Wagner, 2003), Brasil, Argentina y Paraguay (Amaral, 2010; Hudson, 2003); Colombia y Venezuela (Fuentes, 2008).

A pesar de que el Brasil tiene sus fronteras consolidadas hace más de un siglo y no existen conflictos graves con los países vecinos, esa área solo recientemente se volvió una nueva preocupación para las autoridades en dos aspectos esenciales: en primer lugar, el de la seguridad pública, una vez que la franja fronteriza pasó a presenciar mayor flujo de bienes y personas y también tener escenarios de ocurrencias criminales que terminan influenciando otras áreas del país, como es el caso del uso de esa franja como pasaje para el tráfico y para el contrabando; en segundo lugar, el del desarrollo económico y social de esa franja concebida como unidad de intervención por el Gobierno Federal, a través del Ministerio de Integración Nacional. Esas recientes intervenciones aún no proporcionan elementos consistentes para evaluaciones sobre el éxito de tales medidas.

Los datos presentados anteriormente sobre los homicidios en la franja fronteriza del Brasil muestran que puede estar en curso una tendencia de mayor violencia en esa región, lo que demandaría no solamente acciones en el plan gubernamental local sino también acuerdos y acciones integradas con los gobiernos de los países vecinos. Sobre todo, serían necesarias medidas que no solamente garanticen los límites del Estado nación y los

cambios económicos, sino que aseguren, igualmente, el pleno ejercicio de la ciudadanía para las poblaciones ahí residentes.

Estudios posteriores deben volver sobre los análisis que puedan entender mejor las dinámicas del crimen y de la violencia en el área fronteriza, entendida como el espacio económico y social en el cual se establecen relaciones sociales económicas entre poblaciones de dos o más países, de tal forma que se pueda comprender mejor el papel de las fronteras en los escenarios de violencia, sean ellos locales, regionales, nacionales e internacionales.

### Bibliografía

- Adorno, Sérgio (2003). “Lei e Ordem no Segundo Governo FHC”. *Tempo Social*, 15(2): 103-140.
- Albuquerque, José Lindomar C. (2010). *A Dinâmica das Fronteiras: os brasi-guaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo: Annablume-Fapesp.
- Amaral, Arthur Bernardes do (2010). *A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror*. Río de Janeiro: Apicuri.
- Brasil – Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública (2009). *Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública - coletânea 2003-2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- Brasil - Ministério da Integração Nacional – Secretaria de Programas Regionais (2005). “Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional.
- Das, Veena y Deborah Poole (2008). “El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social* N° 27:19-52.
- Espín, Johanna (2009). “La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte”. *Fronteras* N° 1: 4-8.
- Fuentes, Claudio (2008). “Fronteras Calientes”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol.8 (3). Visita: mayo 2010 en <http://www.fal.itam.mx/> Foreign Affairs Latinoamérica[/url]

- Gazeta do Povo (2009). “Fronteiras terão recursos do PAC da segurança”. visita mayo 2010 <http://www.gazetadopovo.com.br/colunistas/conteudo.phtml?id=869360>
- Hudson, Rex (2003). “Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (FBA) of South America”. A report prepared by the Federal Research Division, under a Interagency Agreement with the United States Government. Washington: The Library of Congress.
- Instituto Socioambiental (2010). Visita mayo 2010 en [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)
- Ministerio de Justicia de Brasil (2009). Visita en mayo 2010: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA21B014BPTBRNN.htm>
- Oliveira, Roberto y Stephen Baines (2005). *Nacionalidade e Etnicidade em fronteiras*. Brasília: UnB.
- Solís, Luis Guillermo y Francisco Rojas Aravena (Eds.) (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Catalonia-FLACSO.
- Souza, Percival de (2006). *O Sindicato do Crime - PCC e outros grupos*. Rio de Janeiro: Ediouro.
- Urigüen, Hernan Moreano (2008). “Ecuador-Colombia: entendiendo el problema fronterizo”. *Serie Documentos Electrónicos - Programa Seguridad y Ciudadanía*, N° 1: 1-14, mayo. FLACSO-Chile.
- Wagner, Carlos (2003). *O País-Bandido: crime tipo exportação*. Porto Alegre: RBS.

**Capítulo IV**  
**Otras fronteras:**  
**el dilema del caso europeo**

# Cooperación transfronteriza y territorial en el proceso de integración europea

Raffaella Coletti\*

## Características de la cooperación transfronteriza europea

Una definición oficial de cooperación transfronteriza en Europa describe el fenómeno como todo proyecto común, destinado a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectivos o autoridades territoriales dependientes de dos o más partes contrayentes, así como la firma de acuerdos y pactos útiles para tal objetivo (Consejo de Europa, 1980). De forma más general, la cooperación transfronteriza puede ser definida como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003: 157).

Los protagonistas de la cooperación transfronteriza europea son los gobiernos intermedios y locales. Idealmente, en la cooperación transfronteriza deberían participar los actores públicos y privados de ambos lados del límite fronterizo (Yoder, 2003), y ser “incluidos en los distintos ámbitos de la vida cotidiana. Esta definición implica que es necesaria la acción transfronteriza en todos los niveles, nacionales, regionales y locales, de lo contrario, surgirán inevitablemente conflictos por las competencias” (Gabbe, 2005: 4).

La región transfronteriza (entendida como área territorial que incluye a dos –o más– zonas de frontera que se asoman a un límite fronterizo) está gobernada a nivel político y administrativo por distintos sujetos: en primer

---

\* Doctora en Geografía Económica. CeSPI - *Centro Studi di Politica Internazionale*, Roma (Italia).  
Correo electrónico: [raffaella.coletti@cespi.it](mailto:raffaella.coletti@cespi.it)

lugar, por los estados colindantes, cuyas políticas determinan el grado de cierre/apertura del límite fronterizo; por eventuales entidades supranacionales como, por ejemplo, la Unión Europea, que tienen un papel clave en la definición del marco y directrices de los procesos de integración del territorio; por los municipios y los gobiernos intermedios situados en el área de frontera, que administran las relaciones cotidianas que se pueden desarrollar a través del límite fronterizo; por eventuales instituciones transfronterizas específicamente encargadas de la gestión del área, que pueden ser constituidas a nivel interestatal, interregional o local. Además, en una región transfronteriza participan distintos actores del sector privado que interactúan en la frontera. La gestión de los límites fronterizos y el tema de la cooperación transfronteriza, son ejemplos de *gobernanza* a múltiples niveles: *vertical* puesto que existe una división de funciones entre los diferentes niveles institucionales y una interacción entre ellos, y *horizontal* debido a la participación de los distintos actores de los territorios.

En la práctica, el nivel de participación de los diferentes actores varía mucho de acuerdo a cada experiencia y no es posible identificar un modelo unívoco. Los temas que caracterizan la cooperación transfronteriza responden al deseo de afrontar de manera conjunta los problemas de la vida cotidiana ligados fundamentalmente al desarrollo económico, medio ambiente, infraestructuras y a la puesta en valor del patrimonio cultural (Keating, 1998). A estos temas pueden agregarse: el empleo y protección social, el ordenamiento territorial, la demografía y salud, la administración e impuestos (Consejo de Europa, 2006) y la seguridad.

Es muy importante aclarar que:

la cooperación transfronteriza entre comunidades y autoridades locales no representa un poder adicional asignado a las comunidades de frontera sino, más bien, un modo de ejercer su propio poder. Las comunidades y las autoridades locales activan la cooperación basándose en la legislación que determina sus poderes, principios procesales y control de sus decisiones. La cooperación transfronteriza, por lo tanto, puede verse como una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre los actores de ambos lados de la frontera (Consejo de Europa, 2006: 11).

## El valor añadido de la cooperación transfronteriza en Europa

Las primeras experiencias formales de cooperación transfronteriza entre autoridades subestatales en Europa se remontan a la segunda mitad de los años cincuenta, enmarcadas en un panorama general en el que los gobiernos europeos estaban todavía fuertemente centralizados, especialmente en las actividades ligadas a las relaciones exteriores. La continuidad temporal de las relaciones fronterizas en Europa ha llevado a la creación de instituciones específicas para la gestión de la cooperación transfronteriza: las Euroregiones, estructuras que nacen desde abajo y que tienen una forma organizativa y jurídica única<sup>1</sup>.

Estas instituciones de cooperación transfronteriza suelen fundarse en acuerdos de cooperación entre divisiones o departamentos de las administraciones locales o regionales de frontera, y su trabajo “se basa en la elaboración conjunta de estrategias de largo plazo” (Gabbe, 2005: 4). A partir de 1950, la cooperación transfronteriza adquirió en Europa una relevancia y una difusión siempre creciente. Las razones se encuentran en el valor agregado que esta práctica aportó en el cuadro del proceso de integración.

De hecho, a lo largo de los últimos cincuenta años, hemos asistido a un cambio profundo del significado de los límites fronterizos en Europa. A partir de la Segunda Guerra Mundial, las áreas de frontera del viejo continente han dejado de ser áreas de división y separación, para pasar a convertirse en puentes de integración y desarrollo, gracias a un incesante proceso de acercamiento entre los pueblos europeos. La caída del muro de Berlín involucró también en esta transformación a los países del Este de Europa, en su transición de economías planificadas a economías de mercado. El motor e instrumento de transformación de las fronteras europeas ha sido, naturalmente, el proceso de integración, el cual ha permitido definir un verdadero territorio europeo, rediseñando la territorialidad exclusiva de

<sup>1</sup> Cada frontera se caracteriza por elementos históricos y políticos propios que la distinguen de las demás, por lo tanto, las formas y los contenidos de la interacción entre autoridades locales son muy diferentes en función de los contextos. De todas formas, las Euroregiones poseen generalmente una serie de características comunes: son permanentes, tienen una identidad separada de la de sus países miembros, tienen recursos administrativos, técnicos y financieros propios y poseen mecanismos internos de toma de decisiones (Gabbe, 2004).

los Estados nacionales, a través del abatimiento progresivo de los límites fronterizos. Este abatimiento ha sido llevado a cabo a través de la puesta en marcha de una serie de normativas específicas como, por ejemplo, la creación de un mercado único, los acuerdos de Schengen<sup>2</sup> o la adopción de una moneda única (Euro), medidas que han contribuido de diferente manera a reducir el *efecto límite fronterizo* y a convertir a la Unión Europea en un espacio cohesionado e integrado. Un rol determinante ha sido jugado también, a nivel subnacional, por parte de las autoridades locales y regionales de frontera que han animado proceso de integración desde abajo, a través de formas más o menos articuladas de cooperación transfronteriza.

En general, el valor agregado de la cooperación transfronteriza en Europa puede ser evaluado tanto a escala local, al observar el impacto de estas prácticas a nivel de cada frontera, como a escala supranacional, desde una óptica más general del proceso de integración. Naturalmente, no todas las experiencias de cooperación transfronteriza han sido experiencias de éxito. La calidad de los resultados obtenidos ha dependido de diversos factores, entre los cuales se ha identificado como *determinante* la capacidad e implicación de los entes locales involucrados en los procesos de intercambio.

De todas formas, el valor agregado de la cooperación transfronteriza reside en los siguientes elementos: en primer lugar, desde un punto de vista concreto, operativo y a escala local, las prácticas de cooperación transfronteriza han permitido en muchos casos superar problemáticas comunes típicas de las áreas de frontera. La continuidad del territorio presenta problemas que no siempre pueden ser resueltos de acuerdo con la rígida separación impuesta por los Estados nacionales, ya que quienes se ven afectados son las comunidades que viven la zona de frontera. Las prácticas de cooperación transfronteriza han permitido a las autoridades locales y regionales europeas afrontar, de forma conjunta, problemáticas comunes tales como la gestión natural de un mismo ecosistema o la reconversión de zonas industriales.

2 Con los acuerdos de Schengen se hace referencia a un tratado que involucra a algunos Estados miembros de la Unión Europea, así como a Estados terceros vecinos. Los acuerdos se firmaron en 1985 por cinco países fundadores; en 1990 se elaboró una convención que entró en vigor en 1995.

Las prácticas de cooperación transfronteriza se han convertido, además, en un importante instrumento del desarrollo económico. Desde este punto de vista, las áreas de frontera suelen ser periféricas respecto a sus centros nacionales y a veces se ven afectadas negativamente por las políticas de los propios Estados. En relación a esto, en el caso europeo, las prácticas de cooperación transfronteriza han ofrecido a los territorios la posibilidad de crear nuevos espacios de desarrollo a escala transnacional, y complementar muchas funciones localizadas tradicionalmente en el centro de los respectivos países. Las áreas transfronterizas se han convertido de esta manera en centros de desarrollo a nivel supranacional y global, y no más periferias de la división político-administrativa definida por los Estados nacionales.

Otro elemento clave al que han contribuido las prácticas de cooperación transfronteriza es la valorización de los bienes naturales y culturales comunes que han favorecido, de esta forma, un acercamiento entre naciones europeas y el fortalecimiento del proceso de integración: las fronteras del viejo continente representan cicatrices de la historia que la cooperación transfronteriza ayuda a reparar; ha ayudado, además, a crear una red de actores institucionales y territoriales que se han convertido en los pilares de la integración y del desarrollo de la UE.

Un significativo valor agregado de las prácticas de cooperación transfronteriza en Europa, como ya se ha indicado, está ligado a las Euroregiones. La creación de instituciones transfronterizas no solo hace más eficaz la gestión de las actividades de cooperación, sino que además favorece a una gobernanza multinivel más compleja y funcional, que mejora la democracia local: las instituciones transfronterizas responden, a menudo, a las necesidades expresadas por la ciudadanía, y representan los intereses de regiones y territorios.

Por último, la cooperación transfronteriza ha contribuido a la creación de un área de paz, seguridad y prosperidad en las zonas fronterizas de la Unión. La cooperación transfronteriza, acercando concretamente las comunidades locales, ha sentado las bases para mejorar la contribución de la organización local y multinivel para enfrentar problemas ligados al tráfico ilegal y la criminalidad organizada que florecen típicamente en las zonas de frontera.

Todos estos elementos hacen referencia a los aspectos materiales y locales de las prácticas de cooperación transfronteriza y sus efectos concretos en el territorio que, por sí solos, son suficientes para justificar el valor que este tipo de cooperación puede tener para el desarrollo de un territorio. Cabe añadir que existen otros elementos igualmente relevantes, que emanan del valor agregado que tienen estas prácticas en términos inmateriales y más generales.

Efectivamente, los límites y fronteras tienen un carácter ‘relacional’ y no ‘arbitrario’ y tienen sentido y origen solamente en “las relaciones que un sujeto, individual o colectivo, establece con el espacio” (Raffestin, 1987: 10). El acto de trazar límites representa un “fuerte acto de imaginación del mundo” (Van Houtum, Kramsch e Zierhofer, 2005: 3). En consecuencia, las prácticas de cooperación en las fronteras conllevan, además de los impactos materiales, un significado imaginario e inmaterial. La cooperación transfronteriza ha apoyado el proceso de integración no solo de forma concreta, a través de la difusión de las iniciativas de intercambio en el territorio, sino también a nivel metafórico a través de la promoción de una imagen del territorio europeo como interconectado, fluido, con fronteras abiertas. Desde este punto de vista, las prácticas de cooperación transfronteriza han contribuido a reforzar la idea de una Europa unida, que inspiran y guían el proceso concreto de integración.

La cooperación transfronteriza contribuye también al proceso de integración en concreto, respecto a la evolución del territorio de la Unión. En general “la integración europea desafía las prerrogativas en torno a la territorialidad” (Berezin, 2003: 15). La superación de las fronteras nacionales, que presupone la cooperación transfronteriza, determina una nueva territorialización de la Unión europea que supera la tradicional subdivisión del sistema westfaliano, en la que se transforma de una simple suma de Estados en algo diferente. La nueva geografía de Europa que deriva de ello, se convierte también en una nueva geografía económica en el momento en el que, como se ha mencionado, territorios tradicionalmente periféricos en el contexto de las economías nacionales se convierten en nuevos centros desde una óptica europea.

Por todas estas razones, la cooperación transfronteriza representa una práctica de creciente interés desde la óptica de los organismos de la Unión Europea que la han adoptado como objeto de específicas políticas públicas.

### **Políticas europeas: de la cooperación transfronteriza a la cooperación territorial**

Los orígenes y primeras experimentaciones de regulación del intercambio en las fronteras con los municipios, como impulsores y protagonistas en Europa, se sitúan en Alemania Occidental con la formalización en 1958 de la primera Euroregión, conocida por *Euregio*, creada por tres asociaciones de municipios en la frontera entre Alemania y Holanda.

En la primera fase, las Euroregiones fueron creadas de forma espontánea y desde abajo, a pesar de que, desde el principio, estos procesos fueron observados con interés a nivel supranacional europeo.

El primer actor europeo que se ocupó de cooperación transfronteriza fue el Consejo de Europa<sup>3</sup> (CoE), organismo internacional nacido en Londres en 1949 con el objetivo de favorecer la creación de un espacio democrático y jurídico común en Europa, de conformidad con la Convención Europea de los Derechos del Hombre y otros documentos de base ligados a la protección del individuo. El CoE apoyó políticamente, desde un principio, el desarrollo de una cooperación transfronteriza entre actores subnacionales, concebida como un posible instrumento para generar desarrollo y pacificación en los territorios europeos que habían apenas salido del conflicto mundial. De esta forma, el CoE ofreció a las autoridades subnacionales un marco político supranacional que legitimaba sus funciones operativas.

A partir de los años noventa, la Unión Europea empieza también a ocuparse explícitamente de la cooperación transfronteriza. La atención de

3 Creado el 5 de mayo de 1949, el Consejo de Europa tiene por objetivo favorecer en Europa un espacio democrático y jurídico común, organizado alrededor del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de otros textos de referencia sobre la protección del individuo. El Consejo de Europa tiene una dimensión paneuropea. Está compuesto por cuarenta y siete países miembros, un país candidato y cinco Estados observadores (<http://www.coe.int/aboutCoe/Default.asp?l=en>).

la UE a este tema estaba directamente relacionada con algunos macroprocesos en marcha en el viejo continente y con la vía de la integración. El Acta Única Europea (AUE), de 1986, llevó por un lado a la creación del Mercado Común en 1993, con la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales dentro del territorio comunitario, y por otro lado reconoció la importancia de crear políticas públicas europeas orientadas a paliar desequilibrios regionales y sociales existentes entre las diferentes regiones europeas.

De esta forma, las políticas de cooperación transfronteriza adquieren una nueva relevancia, ya que abordan el tema de los desequilibrios regionales y actúan precisamente en las áreas más afectadas por el impacto del mercado único. En relación al contexto externo, la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética modifican el panorama que circunda a la Unión Europea, y obligan a poner también particular atención a las fronteras externas.

En este contexto, la Comisión europea lanza en 1990 el Primer Programa INTERREG (1990-1993). El Programa, financiado en el marco de las políticas regionales de la UE, apoya la cooperación entre las regiones de frontera seca de la Unión Europea, para ayudarlas en sus procesos de desarrollo y en la reconversión de sus economías como consecuencia de los procesos de integración.

El Programa fue financiado nuevamente en el periodo de programación sucesivo (1994-1999) con una ampliación de sus zonas admisibles. Sobre todo, la cooperación transfronteriza no se entendió solo para las fronteras secas, sino también para las fronteras marítimas. En segundo lugar, recursos fueron asignados también a la cooperación fronteriza entre autoridades locales de países miembros y de países de Europa del Este en transición, reconociendo así en la cooperación transfronteriza un importante valor como instrumento de creación de áreas de intercambio y seguridad. En fin, a partir de 1996, los fondos son asignados no solo a la cooperación transfronteriza sino también a la cooperación transnacional, entendida como cooperación entre diferentes territorios de una determinada área (y no de una sola frontera específica), con miras al desarrollo de una planificación en áreas vastas en el ámbito de la UE. El objetivo perseguido por la UE a

través de la cooperación transnacional es aquel de promover un desarrollo equilibrado y armónico del territorio; reforzar la cooperación transnacional entre Estados, regiones y otros territorios en un cuadro común en el campo de la planificación espacial; contribuir a mejorar el impacto de las políticas comunitarias en la planificación del territorio; ayudar a los miembros y sus respectivas regiones a cooperar y promover un enfoque proactivo en la resolución de problemas comunes.

La ampliación del Programa INTERREG de la cooperación transfronteriza a la cooperación transnacional muestra, por un lado, la creciente atención por parte de la UE en la cooperación entre autores locales y regionales en el cuadro de la gobernanza multinivel europea; por otro lado, pone en evidencia la búsqueda de diferentes posibles escalas en las que la cooperación puede actuar para responder mejor a las exigencias de los territorios.

La ampliación de las tipologías de cooperación admisibles prosigue en la tercera edición del Programa INTERREG (2000-2006) en el cual, más allá de la colaboración transfronteriza y transnacional, son sostenidas también iniciativas de cooperación interregional, es decir entre territorios no geográficamente contiguos con el objetivo del intercambio de experiencias. Una importante inversión se dedica nuevamente a las fronteras externas de la Unión, en particular con los países de Europa del Este candidatos a la adhesión y que, en efecto, pasarán a formar parte de la UE entre el año 2004 y el 2007<sup>4</sup>.

En la programación 2007-2013, actualmente en curso, más allá de confirmar el apoyo financiero a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional intraeuropea<sup>5</sup> y con países en preadhesión de los Balcanes, la Unión sostiene la cooperación territorial también con terceros países de la frontera oriental y del Mediterráneo, con el objetivo explícito de construir un área de paz, seguridad y prosperidad en las nuevas fronteras.

4 El primero de mayo de 2004 ingresaron a la Unión Europea la República Checa, Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y los dos países mediterráneos de Chipre y Malta. El primero de enero de 2007, ingresan a la Unión Europea, Bulgaria y Rumania. La Unión Europea pasa así de quince a veintisiete miembros.

5 La cooperación territorial se transforma en uno de los tres objetivos prioritarios de la política regional europea.

Debido a la atención prestada por la UE, la cooperación territorial se ha convertido desde los años noventa en un tema central de política pública regional en el viejo continente y muchos actores locales han recibido apoyo financiero para realizar actividades de cooperación. Como consecuencia de ello, las prácticas de cooperación se han difundido por toda el región europea, incluso en aquellos territorios que espontáneamente no las habían experimentado. Con el tiempo, las autoridades locales y regionales han adquirido capacidad de elaboración, gestión de proyectos y más protagonismo en las actividades de cooperación transfronteriza y territorial.

Como resultado, también las autoridades nacionales y subnacionales europeas han comenzado a pensar en posibles nuevos modelos para rediseñar las áreas de cooperación en el cuadro europeo. La perspectiva más reciente, avanzada por las autoridades locales del área báltica, es aquella de las macroregiones. La macroregión es “un espacio que incluye territorios de varios países o regiones distintos, asociados con uno o varios rasgos o retos comunes [...] geográficos, culturales, económicos o de otro tipo” (Comisión europea, 2009a: 1). La definición se refiere a macroregiones funcionales que, por lo tanto, se definen en función de desafíos y oportunidades comunes transnacionales que requieren una acción colectiva. El valor añadido de la estrategia macroregional consiste en el enfoque integrado: una acción colectiva dirigida a un objetivo común, integrando diversos actores, políticas, y planes de financiación. Las cuestiones transnacionales se abordan colectivamente con el fin de obtener una mayor eficiencia comparativa que si se realizaran los esfuerzos de forma individual y fragmentada (Stocchiero, 2010). La estrategia de las macroregiones no requiere ninguna legislación *ad hoc* (el contenido principal consiste en la elaboración y realización de un plan de acción), no prevé la creación de instituciones *ad hoc* y no requiere financiación adicional: se trata de buscar una mayor coordinación y sinergia de las distintas fuentes de financiación existentes en los distintos niveles.

### La experiencia europea para América Latina

Los numerosos impactos positivos que han tenido las prácticas de cooperación transfronteriza y territorial, de la forma en que han madurado en el territorio europeo, pueden representar un interesante ejemplo para otros territorios interesados en los diferentes aspectos de la cooperación territorial, en particular en el ámbito de los procesos de cooperación e integración en América Latina. Algunos de los procesos que se han desarrollado en Europa pueden resultar de potencial interés para los actores latinoamericanos, si se toma en consideración los aspectos innovadores y los éxitos logrados.

La cooperación a nivel local a través de las fronteras, como enseña la experiencia europea a las fronteras internas y externas de la Unión, puede permitir alcanzar objetivos relevantes, tales como la reducción de tensiones en las áreas de frontera y la distensión de las relaciones interestatales. También permite poner en marcha procesos de desarrollo económico a través de la creación de nuevos centros en áreas tradicionalmente periféricas y resolver problemas típicos ligados a la presencia de un límite fronterizo, así como acercar a los ciudadanos las temáticas de intercambio en las fronteras a través de un protagonismo acordado a nivel local. Las prácticas de cooperación transfronteriza pueden, además, asumir un importante valor simbólico e imaginario que contribuya a la construcción de un imaginario de cohesión e integración funcional a la convivencia pacífica y al mejoramiento económico y social de los países involucrados.

Desde las propuestas de cooperación transnacional e interregional, hasta las macroregiones, se representan interesantes modelos de interacción entre autoridades locales y regionales que rediseñan la geografía económica del territorio y ofrecen la oportunidad de alcanzar objetivos de desarrollo y estabilidad más ambiciosos que aquellos que podrían lograrse de forma individual por la autoridad local o regional. Algunos autores han identificado las primeras experiencias sudamericanas en la materia como *regionalización o integración en regiones* (Farah, Granato y Oddone, 2010). Probablemente el elemento más innovador e interesante de la experiencia europea, en el ámbito de la cooperación territorial, hace referencia a los diferentes aspectos del tema de la gobernanza. El modelo de gobernanza

multinivel propuesto por la cooperación transfronteriza europea puede ser muy eficaz en un mundo cada vez más globalizado pero que, paralelamente, da especial importancia a la dimensión local en el marco global. Desde este punto de vista, la experiencia europea puede ser un interesante punto de partida para los análisis y estudios, porque se presenta como una primera experiencia estructurada de reconfiguración del gobierno del territorio para responder concretamente a nivel local y, en algunos casos, a nivel translocal, a los desafíos globales.

La cooperación territorial entre autoridades subestatales puede realizarse siempre y cuando existan determinadas condiciones. Las actividades de paradiplomacia de los actores locales pueden realizarse y encontrar un espacio en un contexto en el que se les reconozca, por parte de los gobiernos nacionales, un rol activo en la gobernanza del territorio, por tanto, dentro de un contexto de descentralización y de subsidiariedad. La creación de redes estables de relaciones locales requiere una cierta estabilidad de los compromisos por parte de las autoridades locales y de los funcionarios encargados, quienes deben poder protegerse, al menos parcialmente, de las oscilaciones impuestas por la política. Además, la cooperación territorial, para poder producir muchos de sus efectos, debe insertarse en un contexto de integración supranacional más amplio: las relaciones externas siguen siendo un ámbito típico de la política exterior de un Estado, también en el marco de un mundo cada vez más conectado, complejo y multiescalar. Otro aspecto relevante para la difusión de actividades de cooperación territorial es la disponibilidad de fondos. En el caso europeo, sin lugar a dudas, los fondos comunitarios que la UE ha puesto a disposición han estimulado fuertemente el desarrollo de las actividades de cooperación transfronteriza y territorial. Sin embargo, se debe subrayar que estas actividades nacieron como iniciativas espontáneas de algunas regiones o municipalidades europeas activas, y que la concesión de fondos por parte de la UE ha sido el resultado también de las actividades de *lobby* que las regiones y las ciudades activas, organizadas en red, han sido capaces de generar. En este marco, un papel esencial ha sido llevado a cabo por las redes de ciudades y regiones que, por un lado, han ofrecido un espacio de diálogo e intercambio que permite mejorar la calidad de las iniciativas realizadas; por otro lado, han lanzado un claro mensaje a las

autoridades europeas que pone en evidencia la relevancia del fenómeno de la cooperación territorial a través de una presión sinérgica y conjunta.

El desarrollo y la difusión de la cooperación transfronteriza y territorial se ha convertido para América Latina en un desafío de gran relevancia (Rhi-Sausi y Conato, 2009). La Comisión europea, en su reciente Comunicación dedicada a la Unión Europea y América Latina (Comisión europea, 2009b), atribuye una importancia central a este enfoque desde abajo hacia arriba para favorecer la integración regional y fortalecer la interconectividad. La recomendación de la Comisión se extiende a los programas operativos, cuando afirma que se debe mejorar la cooperación, en particular, para la cohesión social y la integración regional, orientando los programas hacia las necesidades emergentes y asegurando resultados más tangibles (Comisión Europea, 2009b). En la nueva orientación de la Comisión, el tradicional compromiso de la Unión Europea y sus países miembros de apoyar los procesos de integración regional en América Latina se declina, con una mayor apertura, hacia los actores no estatales: mundo económico privado, instituciones subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, a las cuales se les atribuye tácitamente un papel relevante en los procesos de integración e interconectividad y, por consiguiente, en las relaciones Unión Europea-América Latina (Rhi-Sausi y Conato, 2009).

Existen numerosas relaciones de paradiplomacia y cooperación internacional entre actores europeos e italianos y actores del territorio latinoamericano, más o menos sostenidas a través de fondos europeos (Rhi-Sausi y Conato, 2008; Stocchiero e Izzo, 2007). En este contexto, la cooperación transfronteriza y territorial puede convertirse en un importante tema de intercambio de experiencias y buenas prácticas: los actores europeos han adquirido una amplia experiencia en el ámbito de la cooperación territorial y pueden contribuir a estimular la atención de las instituciones y de la sociedad civil en este tema, con propuestas sobre la base de la propia experiencia, tipologías de acciones y soluciones institucionales. Además, los actores locales europeos pueden poner a disposición de sus socios latinoamericanos las capacidades específicas en el ámbito de la elaboración de proyectos, útil para los sectores transfronterizos o de cooperación territorial, así como su experiencia en materia de *lobby* institucional.

Un ejemplo práctico de intercambio de experiencias en materia de cooperación transfronteriza y transnacional entre Europa y América Latina es ofrecido por el *Proyecto Fronteras Abiertas*<sup>6</sup>, cofinanciado desde 2007 por la Dirección General de la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia conjuntamente con algunas regiones italianas, y ejecutado por el CeSPI (*Centro Studi di Politica Internazionale*) y el IILA (*Istituto Italo-Latino Americano*), que contempla la creación de redes entre gobiernos locales italianos y latinoamericanos en el tema de la cooperación transfronteriza y territorial. El proyecto pretende obtener resultados concretos en los ámbitos de la cooperación transfronteriza y territorial, el desarrollo local y los procesos de integración, poniendo la cooperación descentralizada internacional a disposición, para la creación de redes para una cooperación triangular y sur-sur. Por otro lado, el proyecto pretende ofrecer un espacio para la reflexión práctica en torno a temas claves como son la paradiplomacia, la cooperación internacional y transfronteriza, los procesos de integración regional y la gobernanza multinivel.

De esta forma, *Fronteras Abiertas* pretende contribuir al desarrollo del subcontinente, pero también a la elaboración de nuevas metodologías y enfoques de la cooperación internacional descentralizada y al estudio de las nuevas instituciones y territorialidades que trae consigo la globalización. En un plano más general, la creación de redes internacionales alrededor del tema de la cooperación territorial y transfronteriza puede contribuir a difundir en América Latina la idea de entender las fronteras como áreas de paz y prosperidad, y transformar el concepto de frontera entendida bajo la acepción de *barrera* que impide la circulación y el crecimiento, por el de *punto* hacia los propios vecinos y hacia dinámicas de crecimiento y desarrollo. Las relaciones entre ciudades y gobiernos intermedios pueden contribuir a difundir paz, amistad y colaboración a todos los niveles en América Latina. En este sentido, la cooperación internacional podría desarrollar un rol estratégico en la difusión de nuevos conceptos sobre la frontera, papel que en Europa ha sido desempeñado por la UE y sus organismos institucionales, en primer lugar la Comisión europea.

6 [www.fronterasabiertas.org](http://www.fronterasabiertas.org)

## Bibliografía

- Berezin, Mabel (2003). "Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe". En *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age*. Mabel Berezin y Martin Schain (Eds.): 1:30. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Comisión europea (2009a). "Macro-regional strategies in the European Union". Visita el 3 de mayo de 2010 en [http://eco.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/pdf/macroregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://eco.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf).
- (2009b). "La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales". Visita el 10 de mayo de 2010 en [http://ec.europa.eu/externalrelations/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/externalrelations/la/docs/com09_495_es.pdf)
- Consejo de Europa (1980). *Convenio-marco europeo de 21 de mayo de 1980 sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales*. Madrid.
- (2006). "Practical Guide to Transfrontier Cooperation". Visita el 15 de febrero de 2010 en [http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/studies/practical\\_guide\\_en.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/studies/practical_guide_en.pdf)
- Farah, Patricia, Leonardo Granato y Nahuel Oddone (2010). *El desafío de la regionalización. Una herramienta para el desarrollo*. Buenos Aires: Colección Claves para Todos.
- Gabbe, Jens (2004). "The Euroregion as a place for transfrontier cooperation implementation". En *Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions*, N° 3-4: 30-32 en [http://www.isigmagazine.isig.it/index\\_.php](http://www.isigmagazine.isig.it/index_.php)
- (2005). "Governance and cross-border co-operation". Discurso en el RFO Annual Conference in Joensuu, North Karelia, Finland. Versión electrónica en <http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/governancevortragjoensuu.gb.pdf>
- Keating, Michael (1998). *The New regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Perkmann, Markus (2003). "Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation". *European Urban and Regional Studies*, N° 10: 153-171.

- Raffestin, Claude (1987). "Confini e Limiti". En *Europa. Vecchi confini e nuove frontiere*. Elena Dell' Agnese y Enrico Squarcina (Eds.): 39-55. Torino: UTET.
- Rhi-Sausi José Luis y Dario Conato (2008). "Cooperación descentralizada Unión Europea-América latina y desarrollo económico local". En *Observatorio de la cooperación descentralizada, Estudios de investigación*, N° 6: 1-128. Barcelona.
- (Coords) (2009). *Cooperación transfronteriza e Integración en America Latina*. Roma: CeSPI-IILA.
- Stocchiero, Andrea (2010). "Macroregiones de Europa: ¿Vino Viejo en una Botella Nueva?". *Working Paper* N°65-2010. Roma: CeSPI.
- Stocchiero Andrea y Marina Izzo (2007). "La cooperazione decentrata italiana in America latina: le ragioni di una presenza". *Working paper* N°36. Roma: CeSPI.
- Yoder, Jennifer A. (2003). "Bridging the European Union and Eastern Europe: Crossborder Cooperation and the Euroregions". *Regional and Federal Studies* N°13: 90-106. Taylor & Francis.
- Van Houtum, Henk, Oliver Kramsch y Wolfgang Zierhofer (Eds.) (2005). *Bordering Space*. Londres: Ashgate.

## Anexos

### Anexo 1

#### *Convenios sobre terrorismo internacional*

Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves "Convenio de Tokio", 1963. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves "Convenio de La Haya", 1970. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil "Convenio de Montreal", 1971. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, 1973. Convención internacional contra la toma de rehenes "Convención sobre los rehenes". Convención sobre la protección física de los materiales nucleares "Convención sobre los materiales nucleares", 1980. Enmiendas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, 1988. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988. Protocolo del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 2005. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, 1988. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, 1991. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, 1999. Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 2005.

## Anexo 2

*Instrumentos internacionales de Derechos Humanos*

Carta de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad, Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo 1), Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

## Anexo 3

Otros instrumentos regionales de protección de DDHH de alta importancia ratificados por Colombia y Ecuador son: Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Estatutos y Reglamentos de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Para”.

## Anexo 4

En *materia aduanera* las principales Decisiones de la CAN son: Decisión 278 para Actualizar y sustituir la Decisión 478 sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Decisión 282 para la Armonización de Franquicias Arancelarias. Decisión 324 sobre el Arancel Externo Común, Programa de Liberación e Incentivos a las Exportaciones Intra subregionales. Decisión 574 del Régimen Andino sobre Control Aduanero. Decisión 617 de Tránsito Aduanero Comunitario. Decisión 671 de Armonización de Regímenes Aduaneros.

En el ámbito de *política exterior*: Decisión 458 sobre los lineamientos de la Política Exterior Común. Decisión 476 de Seguimiento de la Política Exterior Común. Decisión 499 sobre Actualización de la Directiva N.º 1 sobre formulación y ejecución de la Política Exterior Común.

En el tema de *política de integración*: Decisión 459 sobre Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo. Decisión 525 sobre las Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y

seguridad del Pasaporte Andino. Decisión 503 sobre el reconocimiento de documentos nacionales de identificación. Decisión 504 de Creación del Pasaporte Andino.

En el *ámbito de drogas y delitos conexos*: Decisión 505 del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Decisión 602 de Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Decisión 673 del Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el Proyecto de Cooperación ALA/2005/017-652, titulado “Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas”. Decisión 712 sobre el Proyecto de Cooperación DCI-ALA/ 2007/019-670, titulado “Programa Anti-Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina”. Decisión 552 del Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.

En el tema de *atención en frontera*: Decisión 502 sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina.

En materia de *protección consular y asuntos migratorios*: Decisión 548 sobre el mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios. Decisión 399 de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera. Decisión 526 sobre Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros. Decisión 582 de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina.

En *derechos humanos* las principales decisiones son: Decisión 586 sobre el Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

En materia de *seguridad externa*: Decisión 587 que contiene los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

En el ámbito de *desarrollo*: Decisión 614 que contiene la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible.

Este libro se terminó de  
imprimir en agosto de 2013  
en la imprenta Gráficas V&M  
Quito-Ecuador