

# PERFIL

## CRIMINOLÓGICO

Agosto 2015 • Nro. 18

# CIUDADES DE FRONTERA

DINÁMICAS LOCALES Y  
PLATAFORMAS REGIONALES

PROYECCIONES DEL  
ESPACIO FRONTERIZO

Galo Chiriboga Zambrano  
Fiscal General del Estado



El desarrollo del Proyecto de Fronteras FLACSO-FGE ha ido delatando una serie de condiciones que enfrentan las zonas de frontera. En este número debemos ir más lejos y dibujar esa relación especialmente problemática que se observa en las ciudades de frontera, no por lo que ellas representan en sí, sino por las relaciones que se fabrican de continuo y afectan políticas internas

de cada Estado, tanto como sinergias transfronterizas.

Es necesario ver las ciudades de frontera con la coherencia de sus movimientos comerciales y humanos, con la utilización que hace de esos espacios la delincuencia organizada y los mil y un vericuetos del tráfico de mercancías, drogas, armas, personas, lavado de activos y tantos otros fenómenos; verlas tras el esquema de análisis de ciertas violencias; verlas en su heterogeneidad y en sus similitudes inevitables es el propósito que aquí se abriga.

Una imagen hipertrofiada o basada en el estigma que se cola a estos espacios, con frecuencia olvidados o que merecen solamente la atención de una cadena represiva, es imprudente y hasta ofensivo. Ahí donde el estigma ataca, donde más funciona la marginación es donde más prudente es la acción de un Estado inclusivo. Éste el desafío de espacios que por la Constitución merecen “atención preferencial para afianzar una cultura de paz y desarrollo socioeconómico” (249) El requerimiento de la presencia del Estado en espacios de frontera no es de todas maneras un requerimiento reciente ni sorpresivo. Navegando los ríos del Oriente o las poblaciones cercanas a la frontera terrestre es más frecuente la presencia de la institución militar, en funciones de control social, antes que las escuelas y los sanatorios.

La presencia del Estado ha sido por ejemplo reclamada con insistencia ahí donde subsiste un panorama más crítico, como por ejemplo cuando se quiere construir institucionalidad en San Lorenzo (Esmeraldas), con una propuesta de conjunto interinstitucional que incluya justicia, derechos humanos, educación, junto al despliegue obligado de fuerzas militares y policiales. Son los propios pobladores de espacios fronterizos que nos han manifestado este interés desde hace ya muchos años.

De hecho se está avanzando en el viejo anhelo de que las fronteras vivas privilegien políticas internas inclusivas y programas bilaterales de desarrollo económico y social. Habla con razón Víctor Llucsha de una nueva geografía social que determina también una geografía particular del delito que se despliega en los espacios fronterizos. Es a esto a lo que hay que dar respuesta.

# PERFIL

## CRIMINOLÓGICO

### Fiscalía General del Estado

Fiscal General del Estado  
Galo Chiriboga Zambrano

Coordinador de Recursos  
Santiago Velasco Andrade

Director de Política Criminal  
Santiago Argüello Mejía

Directora de Comunicación Social  
Alexandra Jaramillo

### FLACSO Ecuador

Proyecto  
“Economía política de la violencia en  
las regiones fronterizas de América  
Latina”

Fernando Carrión  
Investigador / Profesor

Francisco Enríquez Bermeo  
Investigador

Portada:  
“Vértigo Urbano”  
de David Celi

Quito, julio 2015.  
2 000 ejemplares.

Distribución gratuita.  
PH Ediciones/industria gráfica.

Fiscalía General del Estado:  
Av. Patria y Av. 12 de Octubre,  
Edificio Patria  
Telf.: (593 2) 3985800 ext. 173024  
www.fiscalia.gob.ec  
Quito - Ecuador

**FGE**  
Fiscalía General del Estado  
ECUADOR

  
**FLACSO**  
ECUADOR

 **IDRC** | **CRDI**

International Development Research Centre  
Centre de recherches pour le développement international

# Ciudades de frontera: dinámicas locales y plataformas regionales

Víctor Llugsha G.

Profesor de la Universidad de las Américas e Investigador del Proyecto de Fronteras, FLACSO-Ecuador

La frontera es un concepto de permanente evolución en el tiempo, un “fenómeno histórico cambiante” (Carrión, 2010), esto debido a factores como “una multiplicidad de actores, que establecen relaciones dinámicas de variada índole, y que por lo tanto para determinar su espacio se debe considerar entre otros elementos su transitoriedad, la cotidianeidad de sus acciones, y la heterogeneidad de situaciones que en ella se constatan.” (Rodríguez, 2007).

Se entiende a la frontera como una zona de interacción socioeconómica entre las poblaciones de dos o más países, que confluyen alrededor de hitos limítrofes. Para Arriaga, “el concepto de frontera tiene dos acepciones: como el límite territorial de los Estados y como la zona adyacente al límite territorial donde ocurre una interacción socio-cultural intensa.” (Arriaga, 2010:43).

En América Latina el proceso de establecimiento de las fronteras, entendidas como los límites internacionales existentes entre los Estados, “dio lugar a una enorme cantidad de conflictos que redundaron en la construcción de treinta y seis fronteras con una longitud mayor a 41.000 kilómetros” (Rhi-Sausi y Oddone, 2009:12). Los gobiernos latinoamericanos construyen políticas sobre la frontera, con una perspectiva exterior, es decir, el propósito de la misma es cumplir “funciones de defensa de la seguridad nacional, de división y diferenciación espacial y social. Respecto a la primera función, estos gobiernos le han asignado a la frontera política el papel de protección de la soberanía territorial y de control, vigilancia supervisión de personas, mercancías e ideas que ingresan y salen del país” (Arriaga, 2010:44).

## Violencias urbanas, violencia fronteriza

Las violencias responden a procesos cambiantes en el tiempo, presentan particularidades respecto a su condición misma y a los actores involucrados. Al cambiar en el tiempo, también inciden en el cambio de políticas de seguridad, que buscan mitigar su nivel de impacto, sin embargo su dinamismo al momento de transformarse, suele superar fácilmente la rigidez de las instituciones estatales.

En el caso de las zonas de frontera, es preciso plantear una diferenciación conceptual, referida a su dimensión territorial. Donde confluyen la dimensión urbana (en el caso de las ciudades) y la condición misma de frontera. La producción social del espacio, fruto de los cambios morfológicos, el apareamiento de ciudades, los polos de atracción económica, establecen una nueva geografía social, que determina una geografía particular del delito, que se despliega con gran amplitud en los espacios fronterizos.



La violencia fronteriza es un tipo específico de violencia, que se origina en dos factores específicos. Por un lado, la inseguridad propia de las ciudades, que se construye alrededor de características urbanas particulares de la convivencia ciudadana. Y por otra parte, los conflictos particulares de zonas de frontera, vinculados por un lado a la atracción económica que generan y al aprovechamiento de las asimetrías complementarias por grupos delictivos.

La doble composición territorial de esta violencia (ciudad/frontera), establece una serie de factores locales y binacionales, alrededor de una región transfronteriza que debe ser entendida desde las dinámicas y flujos que genera, por sobre atributos específicos.

Es así que las ciudades fronterizas se convierten en los espacios propicios para grupos delictivos, donde los delitos que surgen no obedecen a atributos específicos, si no que su especialización está dada por la característica propia de las ciudades de frontera, es decir por la circulación. De hecho, estos espacios generalmente no han sido vistos como espacios de producción (salvo casos específicos de implementación de maquilas), si no como espacios de tránsito.

Históricamente se ha pasado de contar con delitos específicos, vinculados al contrabando, donde la gran mayoría de casos correspondían a actividades de supervivencia desarrolladas por los pobladores de fronteras; a delitos de connotación nacional e influencia regional, vinculados a otros tráficós, donde existen organizaciones delictivas complejas, que utilizan las zonas de frontera, como espacios de tránsito para el cometimiento de delitos.

Esta capacidad de cambio y evolución es sumamente dinámica, situación que se contrapone con lo estático y rígido de las estructuras estatales, puesto que al cambiar la frontera, cambian los delitos.

### **Ciudades de frontera, realidades absolutamente relativas**

En un mundo globalizado, donde las identidades nacionales parecen ser absorbidas las fronteras no desaparecen, el proceso de globalización que era visto como el fin mismo de las fronteras no logró esto, sino que más bien se da en las fronteras un proceso de redefinición de sus funciones, la transformación de los

límites nacionales, para hacer frente a “la apertura de los mercados y a la revolución científico-tecnológica en el ámbito de las comunicaciones que se viven a escala planetaria.” (Carrión, 2010).

La población concentrada en ciudades ha crecido notablemente en los últimos años, actualmente más del 80% de la población se encuentra localizada en zonas urbanizadas. Este proceso de urbanización no ha sido homogéneo, se ha desplegado de forma desigual y excluyente.

La migración del espacio rural a lo urbano ya no es un problema, en razón de que casi la totalidad de esta población habrá emigrado hacia centros urbanos en los próximos veinte años. El verdadero problema ahora se desarrolla en la ciudad, ¿cómo se puede albergar a este flujo de nuevos habitantes urbanos?, ¿cómo brindarles facilidades necesarias para poder subsistir dentro del espacio de la ciudad y sobre todo cómo integrarlos a la misma? (Llugsha, 2012)

Las ciudades han crecido considerablemente. Cada vez hay ciudades más grandes, con mayor población, situación que se reproduce de igual forma en las ciudades ubicadas en zonas de frontera. Una de las características de las ciudades de frontera, es precisamente ser un polo de atracción poblacional. Esta atracción se da principalmente por factores económicos, generados por un el crecimiento económico a partir de las asimetrías complementarias que se generan entre las poblaciones fronterizas. Las relaciones sociales, históricas y económicas que se generan entre las poblaciones fronterizas de diferentes países, construyen una suerte



de vasos comunicantes, que se anclan en las ventajas comparativas.

Estas asimetrías complementarias, han sido utilizadas por pobladores de frontera, desde su origen. La existencia de constituciones, cuerpos legales, restricciones tributarias, bonanza o en su defecto crisis económica, han permitido constituir lógicas de convivencia transfronteriza, donde las ventajas comparativas de un lado de la frontera han permitido equilibrar el otro lado.

Las dinámicas socioeconómicas de las ciudades fronterizas son un campo de fuerzas de atracción variable. La existencia de una población a un lado de la frontera, generará de forma cuasi simultánea otra ciudad del otro lado de la frontera, constituyéndose en puntos focales del proceso de constitución inter y transfronteriza. A estas se las denomina ciudades espejo, puesto que aparecen como un reflejo de lo que ocurre al otro lado de la frontera. Surgen como resultado de dinámicas de interacción entre dos poblaciones que si bien no se encuentran geográficamente cercanas, mantienen relaciones económicas, sociales y culturales.

Sin embargo las ciudades de frontera, a pesar de compartir características conceptuales similares, no son homogéneas, puesto que el las características históricas y de configuración morfológica determinan un tipo específico de ciudad.

En ese sentido, se pueden recuperar tres tipos de complejos urbanos en la Región, que cuentan con una morfología explícita, que responden a características particulares:

- **Ciudades Limítrofes** mancha urbana integrada, donde prácticamente se ha dado un proceso de conurbación. Fronteras que pueden ser consideradas bajo esta característica son las comprendidas entre las ciudades de: Tulcán-Ipiales; Tacna-Arica; Ciudad del Este/Foz de Iguazú/ Puerto de Iguazú; Ciudad Juárez-El Paso.

- **Ciudades Fronterizas** que a diferencia de las anteriores no tienen continuidad territorial, se han establecido a manera de “ciudades espejo”. Un ejemplo de este tipo de frontera, es la comprendida entre: Puerto Asís en Colombia y Sucumbíos en Ecuador.

- **Ciudades Transfronterizas** En este caso se conforman sistemas urbanos binacionales o multinacionales, estableciendo una región multinacional. Se puede resaltar como un ejemplo, el sistema compuesto por

Manaos en Brasil, Leticia en Colombia, Iquitos en Perú y Sucumbíos en Ecuador donde Ecuador y Brasil no son países limítrofes pero si fronterizos, estableciendo una tetra frontera que no tiene continuidad territorial, pero en la que se establecen vínculos relacionales.

Estos espacios se convierten en plataformas internacionales de integración multinacional, puesto que en muchos casos, el auge económico generado en las zonas de frontera, convierten a estos espacios en lugares de influencia local y regional.

Políticas fronterizas, la lectura central de lo liminar.

Las políticas públicas en su gran mayoría no responden a las necesidades de las zonas de frontera, puesto que a más de su complejidad, son principalmente pensadas desde centralidades nacionales, que abordan a la frontera como un algo homogéneo. Es frecuente que se generen acciones puntuales para resolver problemáticas en dichos espacios.

El establecimiento de políticas que atiendan la realidad de las zonas de frontera, debe ser entendido en un proceso de gobernanza, donde los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado, faciliten procesos colectivos que conduzcan a “determinar en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación con la seguridad ciudadana” (Vélsquez2007:14).

Históricamente desde la antigua Roma, la construcción de ciudades de frontera obedecía a un proceso de dos elementos a desarrollar: en primer lugar, la conquista de los nuevos territorios anexados, y, posterior a esto y de forma casi inmediata, se repoblaba estos territorios, con ciudadanos romanos, que evidencien lealtad al Estado. En la actualidad, si bien se han superado casi por completo las disputas limítrofes por territorio y en la región no se evidencian intereses de expansión bélica; al tiempo que el planteamiento de fronteras vivas ha sido superado por el dinamismo propio de las zonas de frontera, resulta fundamental el poblamiento cultural de las fronteras. La construcción de identidades nacionales, locales y transfronterizas permitirá un afianzado desarrollo de estas zonas.

Al ser estos espacios o puntos de alta atracción poblacional, como se mencionó anteriormente, cuentan con una importante presencia de población migrante interna. Si bien existen localidades con una elevada

concentración histórica, de fuertes raíces culturales, existen muchas ciudades espejo, o fronteras vivas, de reciente conformación, que requieren un proceso de construcción de lo ciudadano, entendido en el criterio romano que se anticipó.

La frontera como un espacio asimilativo, por sobre un criterio defensivo es propio de una zona fronteriza, debido a que estas zonas “son espacios donde la cultura de una nación no desaparece y donde la otra cultura no completa su aparición” (Arriaga, 2010:43). Este tipo de consideraciones deben ser entendidas en realidades heterogéneas. La frontera como bloque responde a varias circunstancias específicas; por lo que, para tomar un ejemplo, una frontera puede contar con la ciudad que presenta la mayor tasa de homicidios, en relación a otra de la misma frontera, que se encuentra por debajo del promedio nacional.

La frontera no es violenta por el hecho de ser frontera, sin embargo como se ha establecido, existen características propias, que establecen un tipo específico de violencia (violencia fronteriza), que afecta no solamente la realidad de las localidades fronterizas, sino que se convierte en la puerta de entrada de parte de la violencia que se genera al interior de un Estado. La violencia no suele ser asumida como propia, generalmente es vista como elementos externos negativos. A nivel urbano se suele referir que la violencia de un barrio, es generada por habitantes de otro barrio. A nivel nacional esta situación se reproduce, la violencia que se genera en el país, por lo general se referencia a factores externos filtrados desde las fronteras. Por este motivo las medidas de seguridad local y nacional, son tomadas en base a establecer fronteras más cerradas y restrictivas, esto por sobre la realidad de los pobladores fronterizos.

Esta situación genera un proceso de estigmatización progresivo de las zonas fronterizas y de sus pobladores. Entonces, es importante tomar en cuenta que “una sociedad es más insegura por lo que se dice que por la realidad que habita” (Rincón –Rey). En esta línea es necesario dar el salto conceptual: de entender a la frontera como una línea o un límite, a asimilar la frontera en términos de Borja, como un puente. Conociendo las particularidades heterogéneas sobre las cuales se deben construir las políticas de acción nacional o binacional.

## Conclusiones

Las características históricas y de configuración

morfológica determinan un tipo específico de ciudad. El urbanismo debe incidir en las transformaciones sociales de la ciudad (Borja, 2014). Ante todo la ciudad es el espacio público, por lo que en medida que se construyan espacios o puentes de integración binacional (tri o tetra nacional según el caso), se pueden generar las condiciones necesarias para la construcción de sólidas identidades locales y transfronterizas.

La violencia fronteriza es un tipo específico de violencia, generada por dos ámbitos geográficos específicos que confluyen en las zonas fronterizas. Particularidad que debe ser considerada al momento de generar acciones vinculadas a las lógicas de seguridad. Puesto que si bien, principalmente se establecen acciones relacionadas a la defensa de la seguridad nacional (soberanía), no se debe dejar de lado la dimensión de seguridad ciudadana (población). Por su complejidad, debe ser atendida por cuerpos legales, judiciales y penales binacionales o regionales, con el propósito de que los “vasos comunicantes” o las “asimetrías complementarias” no sean los factores que determinen el uso delictivo de las zonas de frontera.

Las relaciones que se establecen en las ciudades de frontera son establecidas por los diferentes actores que interactúan alrededor de las asimetrías complementarias. Los delitos que ocurren en ciudades de frontera, se especializan por relaciones, no por atributos.

La integración y la descentralización deben actuar como políticas de prevención. Las acciones de Estado y políticas a ser ejecutadas en zonas de frontera, deben ser construidas bajo una lógica de gobernanza, que involucre a la multiplicidad de actores de estos espacios, puesto que si bien en algunos casos tendrán la razón, siempre tendrán razones que deben ser consideradas.

El crecimiento económico que genera un proceso de absorción de la población, es un punto de atracción de las ciudades de frontera, sin embargo se debe potenciar ciudades de la circulación, otorgándoles atributos de producción. La frontera es un espacio de potencialidades para el desarrollo. La economía de frontera principalmente opera en el ámbito comercial (circulación), lógica que ha sido aprovechada principalmente por la delincuencia organizada, puesto que los Estados procuran tomar medidas restrictivas, que bloqueen la posibilidad de una libre circulación, bajo la lógica de salvaguardar economías nacionales y evasiones tributarias. Comprender las dinámicas históricas de los diferentes puntos de las fronteras, permitiría generar acciones que beneficien no solo a las poblaciones locales, sino a la región misma.

# Aproximación teórica y situacional

María José Rodríguez

Investigadora del Proyecto de Fronteras FLACSO-ECUADOR



Las ciudades hacen referencia a aquellos asentamientos relativamente grandes, densos y permanentes, de individuos heterogéneos, según categoriza Louis Wirth. La ciudad fronteriza, en cambio, hace referencia a estos asentamientos, pero ubicados en las regiones transfronterizas de una o varias naciones. Estas ciudades tienen ciertas particularidades como, por ejemplo, una centralidad urbana localizada justamente en los límites interestatales, que dan origen a su existencia. Es esta condición la que permite crear dos ciudades. Lo que hace suponer la existencia de ciudades bi nucleares o ciudades espejo.

Las relaciones y flujos que este tipo de ciudades producen, responde a las cualidades de la región transfronteriza que las constituye, es decir sus movimientos intraurbanos se fundamentan en las particularidades que localizarse en el “borde” implican. Las asimetrías complementarias, la hermandad entre pueblos, habitar el espacio público entre diversos, violencia fronteriza, intercambio cultural, economías ilegales son algunos de los ámbitos que caracterizan a las ciudades de las regiones fronterizas y que las convierten en espacios únicos de heterogeneidad, intercambio y relación inter y transnacional.

Tradicionalmente en Ecuador, la noción de “frontera” se ha pensado a partir de los principios de la se-

guridad nacional como una línea divisoria, cuya principal función es separar a la/s naciones vecinas bajo un enfoque de defensa nacional. Desde la perspectiva urbana, el criterio de frontera como línea divisoria rompe con la noción de ciudad. El principal motor articulador de la ciudad es el espacio público, la ciudad es el espacio de encuentro, de heterogeneidad, de compartir, de diálogo. Entonces, hablar de ciudades fronterizas sería contradictorio ya que el destino de estos lugares se vincularía con la separación permanente y la imposibilidad de articular espacios públicos interurbanos e incluso una región fronteriza. Para Fernando Carrión la frontera debe entenderse como “un espacio continuo de alteridad; no como una barrera que divide, sino en un lugar de presencia y encuentro con el otro - distinto”. Pensar las ciudades de frontera desde la integración -como un espacio común- resulta indispensable, con el fin de aprovechar las ventajas y combatir los prejuicios que habitan en las inmediaciones del límite nacional.

Hay casos de Ciudades de Frontera que trabajan y conviven de manera articulada, que han conseguido desde los ámbitos simbólicos, territoriales, económicos y políticos, construir espacios comunes que articulan acciones diversas. Eso significó rebasar la noción de frontera como límite y situarse en la de zona fronteriza como lugar de integración. Este es el caso de ciudades

como Tulcán –capital de la Provincia del Carchi, ubicada en la frontera con Colombia- e IpiALES –cabecera del Municipio de Nariño, ubicada en la frontera sur con Ecuador. Los gobiernos municipales de esas ciudades realizan una acción conjunta de manejo de desechos sólidos, iniciativa que se pone en marcha desde 2009.

Aproximarse a las fronteras del Ecuador es enfrentarse a varias realidades. Las fronteras son percibidas como lugares en los extramuros, zonas de violencia, que bordean con las naciones vecinas y casi sin influencia sobre lo nacional. Esto porque las fronteras son conceptualizadas, analizadas y planificadas desde el centro, es decir desde la capital. Las fronteras, generalmente no son visibilizadas en los medios de comunicación de alcance nacional, salvo en noticias relacionadas con crónica roja, delitos de magnitud, protestas, etc., la frontera no constituye un ámbito de interés noticioso. Cuando se habla de fronteras ecuatorianas, usualmente se hace referencia a la “frontera norte” y a la “frontera sur”, no se toma en cuenta a la Amazonía–situada al oriente- ni al Océano Pacífico –situado al occidente- y la invisibilización de estas fronteras no evidencia los conflictos generados en estas zonas. Bajo esas perspectivas, las ciudades fronterizas y la región fronteriza que éstas constituyen, son concebidas como ámbitos irrelevantes para la nación, por su distante realidad y “escasa” influencia.

Dentro del ámbito estatal, la situación fronteriza de Ecuador tanto con Colombia como con Perú, presenta importantes convergencias. Después de la firma del Acuerdo de Paz con Perú en 1998, la relación entre ambos países adquiere una importante dinámica de cooperación binacional que sobrepasa los límites territoriales y trasciende a lo económico y comercial, a la integración, ámbitos todos que contribuyeran con el desarrollo económico y social de la población fronteriza. En esta línea se suscribió el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, en vigencia hasta 2013. La institución responsable de su ejecución fue la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social (SENPLADES) y es en ese marco se ejecutó el Programa del Buen Vivir para el Desarrollo Equitativo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú.

Después de la firma del Acuerdo de Paz con Perú,

a partir del 2.000, el Estado focalizó su atención en la frontera con Colombia. Para el 2001 se puso en vigor la Unidad de Desarrollo Norte; posteriormente en el 2007 se creó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador que, por su carácter de planificación y coordinación de actividades inter institucionales en la frontera, se colocó bajo la coordinación de la SENPLADES. Desde el 2013 Plan Ecuador forma parte del Ministerio Coordinador de la Seguridad.

Dentro de las prioridades de estos planes figura la de fortalecer la institucionalidad de las zonas fronterizas, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, mejorar las condiciones de seguridad, etc. A partir de esos ejes se han puesto en vigor políticas públicas nacionales de importante alcance, no obstante abordan las zonas fronterizas como un territorio homogéneo, lo que no es aconsejable. Si nos ubicamos en la problemática de los mercados ilegales registrados en ciudades de frontera, se evidenciará que cada ciudad fronteriza posee una estrategia para su inserción en dichos mercados. Por ejemplo, si la principal actividad ilícita en Tulcán está vincula con el contrabando -60 casos de agosto 2014 a mayo del 2015-, en San Lorenzo la principal actividad ilícita son los delitos relacionados con armas (tenencia, porte, tráfico y fabrique) -31 casos de agosto 2014 a mayo del 2015-, por lo que no se puede aplicar la misma política pública. Cada ciudad fronteriza puede cumplir una función estratégica y articularse con otras ciudades de función complementaria en el circuito de los mercados ilegales, y a partir de esta especificidad el Estado necesita intervenir.

Dejar por fuera las particularidades de cada ciudad o poblado fronterizo, implica la creación de políticas públicas parciales que si bien contribuyen, por ejemplo al mejoramiento general de las condiciones de seguridad -por el aumento de la presencia militar y patrullaje más continuo-, no inciden sobre la raíz de la actividad ilícita, estructurada gracias a las particularidades y ventajas que ofrece cada espacio. De ahí la necesidad de comprender las complejidades demográficas, geográficas, económicas y políticas, las estratégicas en actividades ilegales, de infraestructura, de seguridad, que cada ciudad fronteriza presenta, para que la formulación de políticas públicas locales fronterizas y transfronterizas sea efectiva en la consolidación de ciudades de frontera, integradas, seguras y dignas para sus habitantes.



# Información y proyecciones del espacio fronterizo

Santiago Velasco Andrade

Arquitecto, Coordinador de Recursos de Fiscalía General del Estado



La idea es compartir alguna información y un par de políticas que Fiscalía General ha puesto en marcha en estos territorios que, como ya se ha dicho aquí, son de alta complejidad y están ubicados en nuestras fronteras. Las ciudades limítrofes propiamente dichas son Esmeraldas, San Lorenzo, Tulcán, Lago Agrio, Huaquillas, Macará, y las ciudades no limítrofes pero que por sus características forman parte de esta investigación, son Quito, Guayaquil y Manta.

En todas partes las tasas de delincuencia traducen el índice de seguridad de un territorio, de un país. En el caso específico de Ecuador la información que hemos obtenido para esta presentación es del año 2014. Es importante subrayar que en cuanto a cifras de la delincuencia se ha producido un gran esfuerzo del Estado, a fin de consolidar cifras oficiales que puedan ser consumidas por las autoridades, en primer término para tomar decisiones. Se quiere no obstante servir al

público en general con las estadísticas y al sector académico, en forma especial.

Es indispensable que podamos homologar, quizás validar las cifras, puesto que hasta antes de mayo del año 2012, varias de las instituciones con un nivel de competencia sobre el sector de seguridad presentaban sus propias cifras, no era extraño que la Dirección General de Operaciones de Policía Nacional presente unas cifras, la Dirección Nacional de Policía Judicial presente otras y que aún la Fiscalía presente sus propias cifras. Inclusive otras instituciones hacían su esfuerzo, sin coordinación de ninguna clase. A partir de mayo de 2012 hay todo un esfuerzo institucional del Estado ecuatoriano para que en mesas de trabajo participe el propio INEC, institución especializada en estadísticas y censos que actúa como secretario técnico, correspondiéndole a la Fiscalía General del Estado constituirse en fuente de información que desarrolla la base informática de los delitos, a partir de la noticia criminis,

NDD, particularmente vía denuncias que ingresan. En tal sentido no se pueden multiplicar las fuentes, sino que la única fuente oficial sobre cifras delictivas viene a ser la Fiscalía.

Otra aclaración corresponde a tasas de asesinatos y homicidios y en esto hay una complejidad. En general subsiste una gran precariedad en lo que es el manejo de muertes violentas en nuestro país, en particular en cuanto a equipamientos urbanos como morgues. Se ha hecho todo un esfuerzo desde Fiscalía en conjunto con instituciones de la función ejecutiva, para que dispongamos de un nivel de coordinación muy grande, tener cifras cada vez más óptimas, más confiables, más oportunas de muertes violentas. No obstante, útil es rescatar algunos indicios fronterizos.

Dentro de muertes violentas, en 2014 el cantón San Lorenzo tiene una tasa aproximada de 63.08 muertes por 100.000 habitantes, Lago Agrio 29.72, Macará 24.83, Esmeraldas 23.27, Huaquillas 22.11, todas esas están sobre la media nacional que a diciembre de 2014 terminó en más o menos 10.8. Lo que significa que dichas zonas están muy por encima de la media nacional. Para tomar otros ejemplos se puede remarcar que Manta está en un 12.53, Machala en 10, Guayaquil en 9.41, Tulcán en 6.30 y Quito en 5.71. Otro tipo penal que nos parece importante relacionarlo con la característica geográfica territorial de estas ciudades es el secuestro. La tasa de secuestros más alta es en Machala, con 10.74, le sigue Lago Agrio con 9.59 y las otras ciudades que hemos visto aquí, como Huaquillas, Manta, Esmeraldas, Guayaquil, Macará, Tulcán, San Lorenzo, Quito.

El tráfico de hidrocarburos es muy frecuente. Tanto es así que es el top uno nacional en denuncias desde 10 de agosto de 2014 (aprobación del COIP) Lo que debe complementarse con que hubo algunas modificaciones al tipo penal, como por ejemplo que el tráfico de hidrocarburos según el artículo 265 del COIP incluye almacenamiento, transporte, envasado, comercialización o distribución ilegal de hidrocarburos en las provincias fronterizas, puertos marítimos o fluviales o no territoriales; es decir que se especializa refiriéndose en formas muy específicas a provincias fronterizas. Entonces al hacer esa especialización de ese tipo penal es mucho más factible para Fiscalía proceder con la información de otras instituciones a investigar y de ser el caso a acusar. En tráfico de hidrocarburos, desde 2014

para acá tenemos en Lago Agrio 90 casos penales; le sigue Tulcán con 36.

Quizás llama la atención que estas cifras sean menores en frontera sur, como por ejemplo Macará o Huaquillas. Al reunir la información de Loja se ha reparado en que hay algunas estrategias que adelanta la delincuencia, particularmente con tráfico de hormigón: se trafica mucho con cantidades menores a los 10 salarios mínimos para evitar la persecución.

La Fiscalía Provincial de Loja trabaja en algunas estrategias de colaboración interinstitucional e inclusive binacional tratando de hacer inteligencia operativa. Por eso se explica, quizás, este número relativamente bajo, menor del que nosotros habíamos supuesto que iba suceder en frontera sur. En contrabando que es de mercancías en general, es Huaquillas la ciudad que tiene 109 denuncias sobre este periodo, de agosto de 2014 a mayo de 2015, Quito, Machala y Huaquillas son prácticamente la misma red que opera, están casi conurbadas, y lógicamente Tulcán.

### **A continuación algunos otros elementos que aparecen de nuestras estadísticas:**

- San Lorenzo es el número uno en tráfico de armas. Si le relacionan con homicidios y asesinatos se van a dar cuenta que en San Lorenzo el asesinato y el homicidio opera en 80% con arma blanca o arma de fuego, ese dato de homicidio por arma de fuego sería básicamente por ajuste de cuentas.
- En Tulcán sobresale el contrabando, el tráfico de drogas y tráfico de hidrocarburos. En Huaquillas el contrabando es muy alto en materia de mercancías, armas, y es alta igualmente la cifra de asesinatos y homicidios. En Macará el tráfico de hidrocarburos que incluye cantones como Calvas, Zapotillo, Celica. En Esmeraldas el tráfico de armas, asesinatos y homicidios están casi siempre en los primeros lugares de las tasas altas de homicidios de este país, se va disputando con Sucumbíos el primer lugar, mes a mes, año a año, están muy arriba las dos provincias.
- En Lago Agrio el tráfico de hidrocarburos es alto, y se observa que básicamente es para precursores en los laboratorios porque, evidentemente esa ciudad es vecina del mayor productor de cocaína en el mundo.

Asesinatos y homicidios, armas es alto en Lago Agrio

- Guayaquil para armas es muy alto, aquí tiene también relación con el tema de asesinatos y homicidios y el tráfico ilícito de drogas. En el caso de Machala, armas, contrabando es alto, que hemos dicho que conjuntamente con Huaquillas se suma el tema de contrabando, asesinatos y homicidios también es alto en este período de tiempo.

- Manta, es alto en extorsión, que son como estos tipos penales que están como alrededor de los tráficos, de los contrabandos, de los asesinatos y homicidios. Quito, homicidios y asesinatos, que aunque como tasa está muy abajo de la media, pero el número es alto, hay algo de contrabando en Quito también.

- La violación aparece muy frecuentemente en todas las estadísticas de estas ciudades. Los puntos rojos son cantones como Balao, Pedernales, que son súper altos, Lago Agrio, el cantón Espíndola, Guachapala, Cuyabeno, Chaguarpamba, Penipe, Puerto Quito, Shushufindi, Zamora Chinchipe, Deleg son territorios con alta frecuencia de violaciones. Es muy fuerte en provincias de la Amazonía, algo también en la Sierra centro y algo en Esmeraldas.

### Acciones de coordinación:

En términos concretos hay algunas acciones de coordinación que pueden especializar una política pública de investigación, de persecución estratégica del delito. Los gabinetes binacionales, que se han realizado al más alto nivel. En diciembre de 2014 se desarrolló el tercer gabinete binacional de Ecuador-Colombia en Río Verde, con los presidentes Correa y Santos, muchísimas autoridades de cuatro, cinco frentes. Hay una mesa de trabajo específica del sector seguridad y una más específica del sector justicia. En la frontera sur también se han desarrollado gabinetes. En el mes de octubre se llevará a cabo el próximo gabinete binacional de Ecuador-Perú en la ciudad de Piura.

El COTAT dispone que todos los gobiernos municipales conformen unos espacios de coordinación que se llaman Consejos Cantonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, esto es mandatorio, algunos lo aplican de mejor manera que otros. De relieve la

política pública de prevención y la política pública de persecución del delito en los territorios cantonales, que no solamente opera vía descentralización o desconcentración. Nosotros creemos mucho en la articulación intergubernamental, lo que se llama la gobernanza multinivel; es decir, para algunas de estas reuniones el Fiscal General baja al territorio con información muy valiosa, que es una información que la comparte con su propio Fiscal Provincial que es su representante en el territorio, y también bajan representantes de algunas entidades del gobierno central a encontrarse con su contraparte local.

Para enfrentar la precariedad del proceso de investigación de muertes violentas realmente el tema es muy dramático. Algo que dice poco de la política pública para investigar muertes violentas. Entonces, la Fiscalía un poco tomó este tema como un tema prioritario y actualmente hay puntos rojos de la geografía en que se han construido laboratorios de investigación de medicina legal y ciencias forenses que están en plena operación. Con la construcción de los centros forenses cada vez investigan de mejor manera muertes violentas, se logran por lo tanto con estas investigaciones desarticular bandas y lograr el cometido que tiene Fiscalía que es acusar, hacer dictámenes acusatorios contra los responsables de esos asesinatos y homicidios.



## CÉSAR FUENTES

Coordinador de la Sede de El Colegio de la Frontera en Ciudad Juárez

Por Francisco Enríquez Bermeo, investigador de FLACSO

### **Pregunta: ¿Cuáles cree usted son los principales cambios en las Ciudades Fronterizas a partir del proceso de globalización?**

Respuesta: Entre México y EEUU hubo un incremento de flujos económicos principalmente a partir de la firma del TLC de América del Norte (NAFTA) en el año 1994. Ese tratado solo incluye libre flujo de mercancías pero no de personas, lo que ahondó los flujos ilegales.

### **P: ¿Cómo se configura una región fronteriza que tiene dos o más ciudades?**

R: Hay regiones como la Baja California en donde se crean zonas libres que generan actividades económicas, puesto que allí se instalaron plantas industriales que producen a bajo costo. Ello dio lugar a un boom económico con impactos negativos ambientales y urbanos. En ese ámbito surgieron las economías ilegales como el tráfico de drogas y el contrabando. Se trata de zonas libres concebidas únicamente como lugares en donde se pueden obtener grandes ganancias por lo que no logran estabilizarse socialmente. No incluyeron otros aspectos del desarrollo social en la integración, como si lo hizo la Unión Europea (UE). En EEUU hay sectores que no tienen interés de integrarse con México, solo hay interés en lograr el mayor beneficio para ellos. La UE permite flujos de mano de obra calificada entre sus países miembros.

### **P: ¿Encuentra usted relación entre este tipo de integración en América del Norte y la violencia?**

R: Las ciudades fronterizas mexicanas son verdaderos almacenes o bodegas de mercancías ilegales que esperan el mejor momento para ir a los mercados de EEUU y es allí donde surge la violencia y otros delitos conexos, convirtiéndose en espacios que cortan o detienen el flujo de mercancías y personas. Es ahí donde surge la ilegalidad y se profundiza la corrupción.



### **P: ¿Cómo pueden las ciudades fronterizas garantizar condiciones de habitabilidad a sus ciudadanos?**

R: Se debe propiciar la legalización de las actividades ilegales, ello reduce la violencia. El combate policial y militar lo único que ha dejado como resultado es más violencia.

### **P: ¿Hay experiencias entre fronteras en donde ha sido posible lograr la integración de ambos lados de la frontera?**

R: Por supuesto que hay, por ejemplo la Convención de Límites y Aguas que es el acuerdo sobre el flujo de los caudales de agua de los ríos localizados en zonas fronterizas. También se creó la Comisión de Cooperación ambiental fronteriza para evitar que las fronteras del lado mexicano se convirtieran en basureros. Actuaron instituciones y organizaciones de la sociedad civil de los dos países que permitieron preservar el ambiente. Hay también experiencias exitosas de dotación de infraestructura ambiental, tratamiento de aguas negras, todo esto basado en la participación ciudadana. En México la legislación no permite que los gobiernos locales puedan suscribir acuerdos con gobiernos extranjeros, solo lo pueden hacer el Gobierno Nacional. En EEUU no solo el Gobierno Federal puede establecer acuerdos con gobiernos extranjeros, sino que los pueden hacer también los gobiernos de cada Estado.

# Ciudades de frontera, violencia y tráfico de drogas

Lina Magalhaes

Investigadora Proyecto "Fronteras" FLACSO-ECUADOR

Jordi Borja, en una gira reciente por México, afirmó que Ciudad Juárez podría ser calificada como una "no ciudad". Borja afirma que la existencia de una débil o casi nula estructura urbana no sólo facilita la violencia, sino que tampoco estimula la generación de contrapoderes civiles. ¿Será que se puede establecer ese vínculo entre violencia y estructura urbana? ¿Será la estructura urbana un elemento importante en la configuración de las ciudades fronterizas como espacios de violencia e ilegalidad? El mismo autor y tantos otros teóricos urbanos consideran a la ciudad como el espacio público per se, de encuentro entre diferentes, lugar de las heterogeneidades y mezclas sociales, de representaciones y manifestaciones culturales diversas. Espacios públicos que generalmente coinciden con el centro, considerado el germen de toda vida urbana. En el caso de ciudad Juárez, Jordi Borja identifica el puente como el centro real, siendo finalmente una sirvienta de la otra ciudad que está más allá de la frontera: El Paso.

Problemático este análisis que reconoce la ausencia de un centro real y de vida urbana. ¿Serán Ciudad Juárez y otras ciudades de frontera, no ciudades?

De su parte, Fernando Carrión estima que se podría pensar en una nueva forma de ciudad y urbanización, pautada en una economía de frontera más globalizada, caracterizada por la presencia de capitales externos, principalmente ubicados en el comercio y potenciados por las economías ilícitas. Los mercados ilícitos y la nueva economía fronteriza dan importancia global a estos espacios históricamente olvidados por la institucionalidad y el poder central. Se urbanizan de forma más acelerada que otros centros urbanos, son dotados de infra-estructura, reciben un fuerte flujo migratorio tanto nacional como internacional y dinamizan sus actividades económicas.

Esta segunda percepción nos ayuda a comprender mejor los hallazgos de la investigación realizada por la



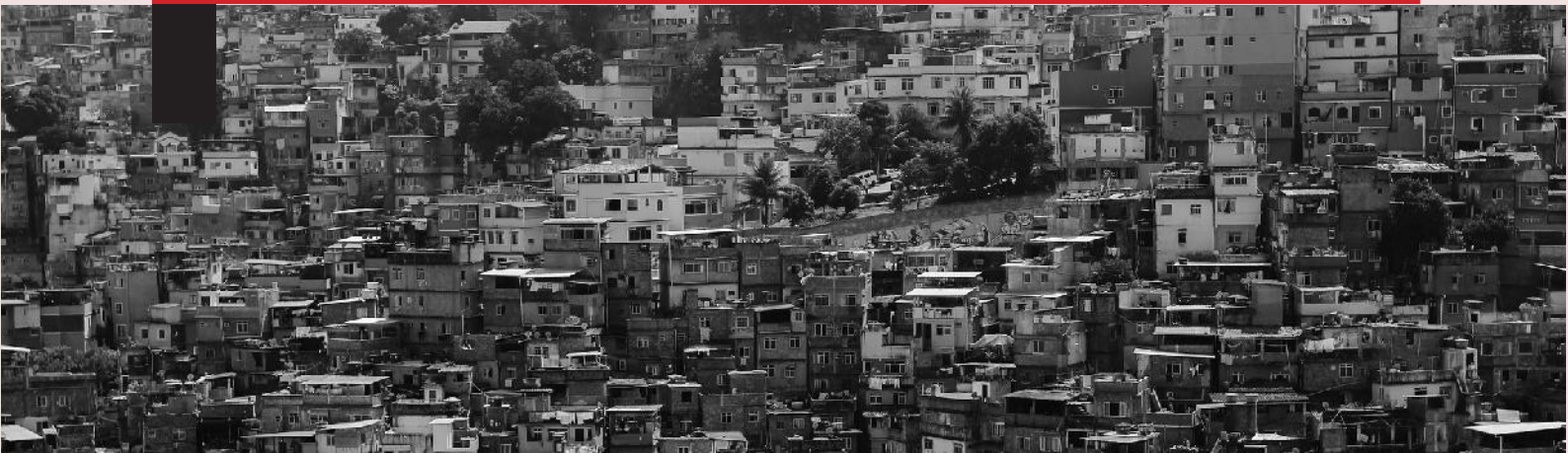
ONG mexicana Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (CCSP-CJ) que elaboró la lista de las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo, para los años 2011 a 2014. Sus conclusiones van en sentido contrario a las percepciones de Jordi Borja (más allá de las posibles deficiencias y contradicciones de la metodología aplicada por la ONG), ya que las ciudades más violentas del mundo son grandes ciudades, con infra-estructura urbana superior a la media nacional, generalmente espacios de importancia económica (polos comerciales e industriales) y también política, con una densidad demográfica representativa. Lo que impresiona es que son mayoritariamente ciudades marítimas, portuarias, o con proximidad a estos espacios.

Considerando que aproximadamente el 35% de los narcóticos son aprehendidos por vía marítima y, reconociendo que no toda la violencia urbana está vinculada al narcotráfico o a otros comercios ilegales, lo que sí parece valioso es interrogarse sobre el rol de las ciudades de frontera marítima en la dinámica de los mercados ilegales y en la producción/reproducción de la violencia. También en este sentido, las 10 ciudades más violentas del mundo en el 2014, están en América Latina, históricamente zona de producción y tránsito de estupefacientes. ¿Habrá algún vínculo? Aunque se trate de reflexiones preliminares y desconectadas, estas informaciones nos abren nuevas pistas sobre el rol de las ciudades marítimas, portuarias, en el mercado ilícito de la droga y en la reproducción de escenarios de violencia. El sendero está abierto para ser recorrido.

# Iniciativas públicas para ciudades fronterizas

Juan Pablo Pinto

Investigador del Proyecto de Fronteras FLACSO - Ecuador



- ✓ **Analizar la delincuencia en una lógica transfronteriza:** con frecuencia, los delitos y los actores criminales que operan en las regiones fronterizas han sido abordados como si estuvieran contenidos dentro de las fronteras de cada Estado nación, al margen de las interacciones transfronterizas que arrojan una imagen parcial del fenómeno criminal. Si se tiene en cuenta que las ciudades de frontera constituyen espacios sociales transnacionales, es claro que para analizar y explicar las lógicas delictuales fronterizas se requiere de un espejo, es decir, es necesario adentrarse en el entendimiento de lo que acontece a los dos lados de la frontera. Una lectura de conjunto no se reduce a establecer semejanzas y diferencias delictivas entre ciudades fronterizas de países vecinos o de otras regiones del mundo, sino que, al captar el “paisaje” transfronterizo (incluida la posibilidad de formación de una verdadera zona de integración fronteriza), se adentra en las complejas dinámicas que guían las lógicas delictuales en zonas caracterizadas históricamente por una débil o nula institucionalidad estatal.
- ✓ **Política integral de seguridad preventiva:** en base a la identificación y análisis del comportamiento de los delitos más recurrentes en ciudades fronterizas, debe privilegiarse el diseño de políticas que focalicen su accionar, bajo lógicas territoriales y temporales, en el control preventivo de posibles hechos delictivos, así como en la gestión de la protección y convivencia ciudadana. Impulsar una mejor calidad de vida, promoviendo el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, es un eje central para la conformación de regiones fronterizas seguras.
- ✓ **Institucionalizar las fronteras:** debido a la violencia y a la internacionalización del conflicto colombiano, a las ciudades y provincias fronterizas se han desplazado militares y policías, más no las instituciones estatales. Así, la violencia fronteriza ha sido enfrentada bajo una lógica de seguridad nacional (enemigos externos, militarización y soberanía) y/o seguridad pública (enemigos internos), relegando a un segundo plano la seguridad ciudadana. En este marco se debe pensar la seguridad desde las fronteras, lo que implica fortalecer la institucionalidad democrática, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo económico, social y cultural de la población fronteriza.

# Delitos en frontera

Comisión de Estadísticas de Violencia, Fiscalía General del Estado

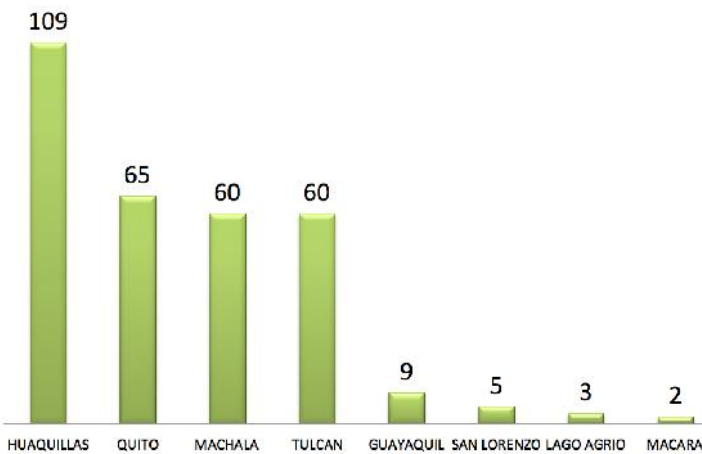
Elaboración: Dirección de Política Criminal

Tasa de homicidio/asesinato en ciudades de frontera 2014

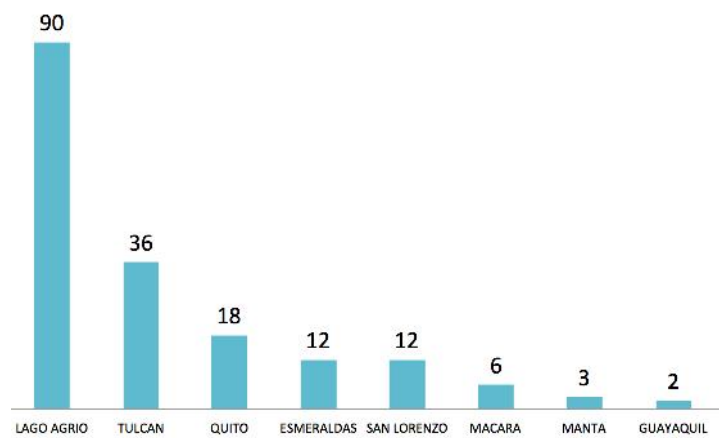


## Casos

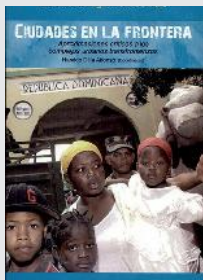
Contrabando en ciudades de frontera



Tráfico de hidrocarburos



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



### Manatí

Lora Lumpe

2004

Intermón Oxfam

Éste es el resultado de una intensa jornada de trabajo e intercambios de una decena de reconocidos especialistas sobre temas urbanos fronterizos, que tuvo lugar en Santo Domingo del 4 al 10 de mayo del 2007. Consistió en un taller teórico internacional cuyas ponencias constituyen los artículos de este libro, la participación de los autores en el curso sobre fronteras internacionales que a la sazón desarrollaba Ciudades y Fronteras, la celebración de un foro público sobre desarrollo fronterizo y, finalmente, una visita al siempre subyugante binomio Dajabón/Ouanaminthe en la frontera dominicano-haitiana.



### Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México, y San Diego, Estados Unidos

Tito Alegría

Colef-Porrúa, México. 2009, 400 pp.

El objetivo del libro es evaluar si Tijuana y San Diego son dos ciudades separadas o una sola área metropolitana. Para ello el autor echa mano de dos niveles de análisis. Primero, hace una comparación agregada de las estructuras económicas y poblacionales de ambas ciudades, en segundo lugar, hace una comparación micro de la forma urbana y los mecanismos generadores de forma. El análisis micro se enfoca en dos elementos: el uso del suelo residencial y la formación de centros terciarios. La investigación de Alegría genera suficiente información empírica y analítica que lo lleva a concluir con certeza que “Tijuana y San Diego son diferentes tanto en forma urbana como en sus mecanismos generadores de forma” y, por lo tanto, no constituyen una región metropolitana transfronteriza. Esta conclusión es muy importante, ya que marca una ruptura con 20 años de trabajos de investigación urbana en la Frontera Norte de México.

## MEDIOS

### Vigilar sin castigar

#### Gabriela Ruiz, investigadora del proyecto fronteras de FLACSO

El Proyecto ‘Frontera Global’ ha revisado 15 años de publicaciones en prensa nacional entre 2000 y 2014. Los resultados muestran que el reporte periódico recoge los primeros retratos de los poblados hasta su vuelta en núcleos urbanos. El periodismo está un paso delante narrando el proceso de conurbación en los subsistemas fronterizos, definitorio en la planificación urbana gubernamental (Sergio Peña, 2008).

Los imaginarios de las ciudades fronterizas se levantan sobre el mito de ciudades violentas sin historia. Los protagonistas no son otros que bandidos y extranjeros de paso. Siempre son ‘los foráneos’ los culpables. Y el conveniente juego de ‘vigilar sin castigar’ el contrabando y el tráfico de drogas que se repite cotidiano en vibrantes puntos de control como Rumichaca o Huaquillas.

La lista de poblados fronterizos se actualiza día con día en la prensa. La poética del paisaje narra el surgimiento de caseríos ‘al borde’ de las riveras o en ‘las afueras’ de las centralidades. Nombres imposibles de corroborar en el censo nacional de parroquias ru-

rales, podrían ser definidos de prisa, desperdigados en la Amazonía o en los caminos de verano, sin una ubicación determinada entre cualquier kilómetro y una intersección vial. Entonces, las noticias y crónicas son historias sin otro lugar que ‘la frontera’.

La prensa recrea la interacción ciudad-frontera donde se puede estudiar cómo se narran y representan “los bordes” del país, acaso su desarrollo: organización interna de la ciudad, uso del suelo, actividades económicas, infraestructura y servicios públicos. Antepasados y fantasmas sin acento definido o carta de nacimiento única, vecinos fronterizos que se apoyan en una relación de constante intercambio e interdependencia.

Ciudades fronterizas, ciudades tentaculares que rebasan los límites del Estado-nación, narran las políticas, los abandonos en la periferia, los silencios del sistema de justicia, los vacíos del sistema tributario, la sorpresa de las incursiones, el miedo a los vecinos, la nacionalidad a flor de piel que aún falta ser explorada en sus colores, sus lenguas, sus habitantes y su cultura.