

Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral

1. INTRODUCCIÓN: la importancia de la temática

En América Latina se han realizado múltiples estudios sobre fronteras y sobre varios tipos de violencias¹, pero muy pocos desde la perspectiva integrada de la violencia fronteriza y de la concepción de un *sistema fronterizo global*.

Las fronteras están permanentemente cambiando, cosa que ha ocurrido –en este último tiempo– con el tránsito de la lógica binacional constituida a partir de las *asimetrías complementarias*, hacia un sistema fronterizo global inscrito en el marco de las economías ilegales. Si bien cada frontera tiene una realidad particular, no se puede negar que ellas están fuertemente vinculadas entre sí y que tienen un marco explicativo común. Sin embargo, no existen investigaciones de las fronteras dirigidas a identificar las conexiones existentes entre ellas, y mucho menos a los circuitos económicos ilegales. Por esta razón no se entienden las nuevas funciones que tienen las fronteras en el concierto internacional, como tampoco se justifican que las políticas en estas regiones sean las mismas (rígidas); por eso no se tiene en cuenta que el crimen es flexible mientras las instituciones y las políticas para contrarrestarlo sean rígidas.

La lógica de sistema fronterizo global permite no solo captar la realidad actual, sino también aportar al diseño de políticas y estrategias enmarcadas en la lógica de integración, prevención, del desarrollo y contención de los efectos nocivos del “efecto globo”, propio de las políticas focalizadas.

2. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

LAS REGIONES TRANSFRONTERIZAS como campo de fuerzas

La FRONTERA es un espacio continuo de alteridad (hibridación), donde se *encuentran* diversos universos simbólicos, comunidades y realidades económicas -bajo la lógica del imán-, conformando un campo de fuerzas que tiene una dimensión directamente proporcional a la masa de atracción-separación de las distintas fuerzas sociales, económicas, culturales y políticas.

El LÍMITE, en cambio, es una línea de demarcación de un territorio que define una soberanía diferente a la que existe al otro lado, bajo el principio de la *separación*. De allí que la frontera (espacio) contenga al límite (línea), en tanto éste último es el fin y el inicio de un Estado,

¹ Fernando Carrión Mena Violencia y seguridad ciudadana: Referencias bibliográficas (FLACSO, Sede Ecuador (ed). Quito: FLACSO, Sede Ecuador: IDRC - CRDI, 2012. Available at: http://works.bepress.com/fernando_carrion/551

previamente acordado con el otro (por tanto es político), en estricta sujeción a la soberanía territorial que les asiste.

Esta distinción conceptual es fundamental para no confundir el objeto de las políticas porque la *seguridad nacional* está vinculada a la soberanía contenida dentro de la línea que fragmenta (límite); mientras la *seguridad ciudadana* tiene que ver con las garantías que los Estados brindan para la convivencia social en el conjunto de una región que integra (frontera).

Las fronteras son fenómenos históricos -como lo son la violencia y la ilegalidad- donde actúan y encuentran los agentes sociales, económicos, institucionales y políticos provenientes de distintas esferas (legales e ilegales) para conformar un “campo de fuerzas”. Antiguamente la violencia fronteriza provenía de las ilegalidades nacidas en los modelos de las economías cerradas -sustitución de importaciones- en las que el **contrabando** fronterizo era el mecanismo de integración ilegal de los distintos países. En la actualidad –globalización mediante- la situación es distinta: las fronteras de los Estados colindantes pasan a construir regiones cada vez más grandes y, sobre todo, discontinuas, distantes y plurales (amplifican la región transfronteriza a un sistema integrado); es decir, se transita de fronteras binacionales o plurinacionales a fronteras globales donde el poder político lo asumen los poderes locales que adquieren protagonismo internacional y los poderes nacionales que pierden relevancia ante los bloques regionales (ceden soberanía). Pero también porque el poder del Estado migra hacia actores no estatales organizados en redes globales de grupos ilegales². Es decir, es un momento en que los poderes se pluralizan.

Antiguamente las relaciones de fuerzas en las fronteras eran exclusivamente asimétricas y complementarias³, debido a la diversidad existente entre los países colindantes respecto a la carencia de productos, la desigualdad de calidad, la diferencia de precios, los niveles de productividad, la inequidad monetaria o la diferencia de aranceles entre los Estados limítrofes (intercambio desigual). Esta dinámica de las fronteras se modifica substancialmente desde fines del siglo pasado cuando se convierten en plataformas internacionales de conexión universal (global). El campo de fuerzas enlaza territorios no solo desde la lógica de la *asimetría complementaria*, sino también desde la nueva lógica de la arquitectura administrativa de la “red de redes”, propia de las economías ilegales y de la nueva economía planetaria; con lo cual se amplifica el campo de fuerzas sociales, en tanto el territorio transfronterizo se hace global y adopta la forma de un sistema.

El cambio histórico de la lógica fronteriza se observa también en el cambio de las fuerzas sociales que la conforman y contienen: se pasa del tradicional *contrabandista*, que en esencia era un especulador que trasladaba mercaderías de un lado a otro del límite fronterizo, aprovechando las ventajas comparativas y obviando el pago de aranceles: por eso es un actor (bi) nacional, comerciante y aislado; al *traficante*, que es un delincuente global adscrito a un *holding mundial* bajo las formas de *tercerización* o *franquicia* locales que controlan rutas, nodos y puntos claves para el traslado y consumo de mercaderías ilegales (personas, armas, órganos, droga). En la actualidad este sujeto social es el que impone las normas del comercio fronterizo, el que expande

² El cartel de Sinaloa tiene presencia en 51 países del mundo y controla no menos de 3.900 empresas privadas legalmente reconocidas bajo la forma de un holding que rompe su anclaje territorial original para ser una entidad global. (http://works.bepress.com/fernando_carrion/528).

³ La asimetría -por definición- solo es posible al interior de un mismo objeto o cuerpo; esto es, para el caso que nos ocupa, a la región transfronteriza, como espacio socialmente construido.

el negocio a sectores más amplios gracias a la extorsión, al secuestro y al homicidio -como formas de protección y promoción de esta economía- y el que garantiza su articulación al mercado legal (lavado) y al Estado (corrupción).

Esta doble consideración territorial (universalización) y social (traficante), permite entender que la región transfronteriza (campo de fuerzas) se sustenta en el hecho de que *las fronteras dejan de ser un espacio de los lugares para convertirse en un territorio de flujos* (Castells, 2001). Por eso las economías de las fronteras globales viven un auge económico, generando una masa gravitatoria de atracción poblacional, en un contexto de crecimiento de la violencia y de enlace con otras fronteras (sistemas fronterizos).

LAS ECONOMÍAS ILEGALES

En la última década del siglo pasado se desencadenó en el mundo un proceso de transformación de la economía, al extremo que muchos autores (Castells, Sassen) e instituciones (OMC) plantean que existe una *nueva economía*; la misma que se constituye a partir del crecimiento geométrico de la riqueza y de la interconexión planetaria de los sectores y fases productivas. En este proceso existen –entre otras- dos determinaciones: por un lado, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento y, por otro, los nuevos actores portadores de modernos modelos de gestión. Sin duda, las economías ilegales son un componente de esta mutación, debido a los vínculos con los mercados legales (entre ellos el lavado).

En América Latina es muy difícil no sentir la omnipresencia de las economías ilegales provenientes del narcotráfico⁴, armas⁵, contrabando⁶ o de la trata de personas⁷, por ejemplo, en la ampliación del consumo y en la inserción a la economía legal (turismo, construcción, comercio). Pero también en la generación de ilegalidades como los “presta diarios” (usura), las “vacunas” (impuestos) y las violencias (sicariato, secuestro, ajuste de cuentas). Las economías ilegales y los delitos conexos se expresan con mucha fuerza en las fronteras debido a su conversión en un espacio privilegiado para el delito transnacional, tanto que estas economías viven un nivel de crecimiento asombroso, las tasas de homicidios son más altas que los promedios nacionales y el balance migratorio les resulta favorable.

Las fronteras son reconstituidas con la globalización, el desarrollo de la tecnología y la reforma del Estado, por eso, su funcionalidad se transforma en plataformas que operan en sistema. La Reforma del Estado estimuló y promovió la expansión de las economías ilegales, a la par que debilitó su razón de ser: resignó las posibilidades de regular los mercados, amplió las inequidades socio-económicas y dejó de representar el “interés general”. Tan compleja fue la situación que “México es un país donde el poder político está migrando del estado a pequeños actores no estatales que se organizan en amplias redes con ejércitos privados, ingresos propios, servicios de beneficencia, capacidad para hacer alianzas y conducir guerras” (Manwaring, 2008): El Estado perdió la capacidad de gobierno de la violencia porque los actores ilegales lo penetraron, produciendo niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas, tanto que

⁴ Mueve no menos de 500 mil millones de dólares al año.

⁵ Solo el mercado de armas cortas tiene un movimiento superior a los 12 mil millones de dólares.

⁶ La pérdida de ingresos fiscales solo por la venta de tabaco está en alrededor de 40 mil millones de dólares.

⁷ Se estima en no menos de 15 mil millones de dólares lo que movería este “negocio”.

la policía pasó del 30% en 1996 al 39% en 2007; las Fuerzas Armadas del 41% al 51%, y el sistema judicial del 33% al 30% (Latinobarómetro). Pero también la impunidad llegó a niveles alarmantes, tanto que se posicionaron la justicia por la propia mano, la informalidad jurídica, la privatización de la seguridad y el armamentismo en manos civiles, entre otros.

La privatización de la producción y la libre comercialización –por ejemplo- de armas, tecnología y guardianía privada permitieron⁸, por un lado, la mercantilización del servicio, con lo cual el derecho universal a la protección se convirtió en una mercancía que tiene que ser pagada para adquirirla. Con este cambio, se impuso la desigualdad de acceso a la protección: se estima que los servicios de seguridad privada no llegan al 5 por ciento de la población y, lo que es peor, “el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga” (Petrella y Vanderschueren:). Y por otro lado, hay que entender que se produce la pérdida del monopolio de la fuerza estatal en beneficio del sector privado; por ejemplo en América Latina, la guardianía privada tiene hoy más del triple de efectivos respecto a la policía pública..

Las aperturas dinamizaron la economía mundial y también se convirtieron en un factor de articulación de la economía legal con la ilegal, gracias a la lógica offshore⁹ (extraterritorialidad) y al peso creciente del fortalecimiento de los beneficios y servicios prestados por los paraísos fiscales¹⁰. Adicionalmente la revolución científico tecnológica en el campo de las comunicaciones generó una mayor conectividad y movilidad de los factores de la producción, lo cual condujo a la integración de los mercados legales e ilegales mediante el lavado de activos, las transacciones electrónicas y la constitución de nuevas modalidades de gestión de formas supra-territoriales. De forma concomitante aparecieron nuevos delitos como los informáticos o la venta ilegal de órganos humanos, que son posibles gracias al avance de la medicina y a la posibilidad del traslado en condiciones de refrigeración y asepsia. Y quizás uno de los componentes más favorables a la repotenciación de los mercados ilegales a escala mundial tenga que ver con el internet¹¹, en tanto se trata de un colectivo descentralizado, flexible e integrado de redes de comunicación en tiempo real, sin que medie ninguna forma centralizada e institucional de gestión del servicio.

Las fronteras se convierten en diques poderosos a la movilidad física de los factores de la producción pero, paradójicamente, se transforman en nodos fuertes de integración de las redes mundiales de las economías ilegales (eslabones claves) y de promoción de sus actores sociales (traficante) como fuerzas claves del flujo continuo de los ilícitos.

⁸ El sector privado de la seguridad ofrece una gama no menor de 50 tipos de servicios de seguridad, entre los que están: armas, seguros, inteligencia, guardianía, traslado de valores y tecnología, entre otros.

⁹ La lógica offshore hace referencia a la extraterritorialidad de las inversiones, de la constitución de empresas y de la apertura de cuentas bancarias, entre otras, gracias a la existencia de determinadas ventajas comparativas con el lugar de residencia habitual; como pueden ser los beneficios fiscales, poca carga burocrática, privacidad y sigilo bancario, entre otras.

¹⁰ Se estima la existencia de 74 Paraísos fiscales alrededor del mundo, los cuales moverían no menos de un tercio del mercado mundial. La OCDE estima en 7 billones de dólares el monto de dinero que mueven, de los cuales 1.6 billones proceden de los mercados ilegales.

¹¹ “La operación más astuta fue de \$40 millones sustraídos de cajeros automáticos de 24 países en solo 10 horas, para lo cual los delincuentes efectuaron 36 mil transacciones” (Diario HOY, Ecuador, 11 mayo 2013)

• LA VIOLENCIA FRONTERIZA

La *violencia es histórica*: cambia en esta coyuntura delictiva de una *violencia tradicional*, que viene de las asimetrías sociales, de las culturas lúdicas y de las estrategias de sobrevivencia, hacia una *violencia moderna* que se sustenta principalmente en las lógicas económicas provenientes de las economías ilegales. La violencia moderna opera como estructuradora del conjunto de las violencias, tanto que subsume a la violencia tradicional dentro de ella, porque su razón de ser es la de obtener de beneficios económicos usando medios ilegales¹². Hoy, la violencia moderna tiene sentido (objetivo), organización (sujeto social), asociación entre los actores de los delitos (redes) y define la lógica del conjunto de sus acciones (planificación). Por eso se puede afirmar que este inicio de Siglo está marcado por la presencia de las más importantes organizaciones de redes ilegales en la economía y en el Estado.

La *violencia es plural*: En el encuentro de realidades asimétricas se desarrollan un conjunto de fenómenos sociales, económicos y políticos que tienden a configurar violencias e ilegalidades con escenarios y lógicas particulares: por ejemplo, la violencia urbana nace de la concentración espacial de las heterogeneidades; la violencia común se origina en un “lugar común” (espacio público) que se disputa y erosiona el sentido de ciudadanía (derechos, deberes); la violencia de género se desarrolla por las asimetrías de poder en la relación de los sexos; la violencia de los estadios tiene que ver con las expresiones de disputa de los universos simbólicos alrededor del fútbol y la violencia juvenil venida de de las relaciones entre las diferencias de los grupos etarios, entre otras.

En esa pluralidad de las violencias existe una típicamente fronteriza, que nace de las ventajas comparativas que trae la complementariedad asimétrica, bajo tres formas: primero, lo que es legal allá puede ser ilegal acá o, viceversa; segundo, la originada en dos economías con dinámicas diferentes, por ejemplo, de política monetaria¹³; y tercero, las políticas de seguridad en un lado de la frontera pueden ser distintas a las del otro¹⁴. En otras palabras, la violencia fronteriza nace de las asimetrías entre los Estados colindantes, porque allí reside su condición de existencia. Esto lleva a una segunda diferenciación: la violencia **en la** frontera es distinta a la violencia **de la** frontera. Mientras la primera hace referencia a la concentración de las violencias en la región transfronteriza, la segunda hace relación a las que provienen de las relaciones entre los Estados limítrofes¹⁵.

¹² Por ejemplo, todo objeto robado o producido ilegalmente debe integrarse al mercado para realizarse mercantilmente y, para ello, se especializan las redes por giros (joyas, celulares, drogas), se organizan las cadena de “oferta” y “demanda” de cada uno de los circuitos, así como se estructuran los mercados desde la oferta (con los contactos respectivos) o desde la demanda sustentada en contratos pre-establecidos. Por eso una buena política de seguridad debe ir de la mano con políticas económicas que ataquen cada uno de los eslabones del proceso general.

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

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

¹⁵ La violencia fronteriza en estricto sentido debería llamarse transfronteriza, porque su dinámica y su lógica residen en el encuentro de los diferentes.

La violencia y la seguridad tienen una vinculación dialéctica con determinaciones recíprocas¹⁶. El fenómeno del delito y de su relación con la pena (seguridad, protección¹⁷) se perciben de manera evidente en las fronteras; porque lo que para un lado puede ser delito en el otro lado de la frontera probablemente no lo sea; lo cual produce dos conclusiones interesantes: que la violencia (delito) y la seguridad (pena) son relativas al Estado que las define, porque lo que en unos países puede ser seguridad en otros puede inducir a la violencia; o sea: la seguridad ciudadana es relativa, porque puede convertirse en un elemento productor de violencia en otro contexto. Pero también se debe tener en cuenta que la frontera puede ser un resguardo para el delincuente, mientras se transforma en un obstáculo para las fuerzas del orden; o, lo que es lo mismo: en la frontera el delito integra mientras la ley separa. Por eso una buena política de seguridad es la integración.

Si bien existen varios tipos de violencias que han sido relativamente estudiadas¹⁸ y medidas en sus distintas dimensiones¹⁹, uno de los grandes vacíos existentes es el de la comprensión de la violencia fronteriza, que ha pasado desapercibida por su localización “periférica” frente a los centros de poder nacionales y porque no ha sido reconocida como una violencia particular que tiene dinámica y lógicas específicas. Si bien esta violencia fronteriza está localizada en las fronteras, eso no quiere decir que se recluya en esos territorios, porque las economías ilegales afectan al funcionamiento de las economías nacionales²⁰ y porque las violencias de las fronteras impactan en territorios mucho más amplios.

Sin embargo el tema empieza a visibilizarse por la fuerza que adquieren los propios hechos de violencia registrados oficialmente, por el grado de saña que adquieren, por el importante papel de los medios de comunicación, por las demandas de la población fronteriza, por los problemas entre los países colindantes y por los impactos en las economías nacionales. Este conjunto de situaciones llaman la atención a los gobiernos centrales, tanto que empiezan a cambiar las políticas tradicionales y a involucrase crecientemente en la problemática.

POLÍTICAS DE GOBIERNO EN LOS SISTEMAS FRONTERIZOS

Las políticas de seguridad que aplican los estados nacionales en las regiones de frontera se caracterizan por tres situaciones: a) se elaboran de manera unilateral; es decir, sin considerar que se trata de una realidad transfronteriza y que las fronteras forman parte de sistemas universales; b) se diseñan homogéneamente sin hacer distinción de las diferencias existentes a lo largo de las fronteras; y c) se las concibe y ejecuta desde los centros de poder nacionales, distantes a la realidad de las fronteras.

¹⁶ Una política de seguridad ciudadana de un país puede producir hechos de violencia en otro; lo cual lleva a concebir la seguridad ciudadana como una definición relativa.

¹⁷ “Las protecciones civiles garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco de un Estado de derecho” (Castels, 2004, 11).

¹⁸ En el proyecto “La Gobernanza de la Frontera Norte del Ecuador”, auspiciado por el IDRC publicó una bibliografía muy amplia, que se la puede consultar en la dirección: <http://www.flacsoandes.org/seguridadciudadana/es/index.htm>

¹⁹ Por eso logramos hacer un Observatorio Metropolitano de Quito y el Observatorio del delito en la frontera nortes, que nos han servido de base para apoyar al diseño del Delitoscopio de la Fiscalía General de la Nación.

²⁰ Al globalizarse las economías ilegales se produjeron sujetos sociales (empresas, personas) económicamente más poderosos y políticamente mucho más influyentes.

Por eso las políticas de frontera siguen siendo las tradicionales de la época del modelo de desarrollo hacia adentro -basadas en la sustitución de importaciones- cuando ahora la apertura, la descentralización y las nuevas tecnologías de la comunicación -propias de la globalización- requieren políticas de integración y de reducción de las distancias (gobiernos de proximidad). Las lógicas de las políticas fronterizas se inscriben en las siguientes líneas: en términos de seguridad priorizan la seguridad nacional que tiene por objeto la defensa de la soberanía nacional (territorio) frente a enemigos externos, y la seguridad pública que busca resolver los problemas creados por los enemigos internos contrarios al orden público. En cuanto a la movilidad de la población el peso se ha dirigido hacia una política de migración sustentado en el otorgamiento de visas y refugios; y en relación a lo económico se privilegia las restricciones aduaneras, los cupos y el cobro de aranceles; que no son funcionales al nuevo rol de las fronteras, como tampoco a las demandas de seguridad que plantea la población fronteriza²¹. Las políticas de seguridad nacional tienden a producir barreras con la construcción de muros o militarización que crean mayores oportunidades para la integración ilegal, al tiempo que producen problemas para las actividades legales; es decir, acciones que tienden a potenciar la delincuencia transnacional.

Mientras se sigan aplicando políticas de seguridad que construyan mayores distancias y diferencias entre los Estados colindantes, los actores de las violencias desarrollarán territorios transfronterizos unificados por y para el crimen. En otras palabras, las dinámicas de las violencias fronterizas nacen de las dificultades que los propios Estados construyen porque, por un lado, confunden seguridad nacional y pública con seguridad ciudadana y convivencia interestatal con convivencia ciudadana y, por otro, tienen políticas de defensa, económicas y culturales de reafirmación nacional.

Por eso sería mucho más interesante ver en la frontera a los ministros de economía que a los de Defensa o del Interior; de tal manera de generar integración, satisfacer las demandas por seguridad, impulsar el desarrollo de la región transfronteriza y detener los mercados ilegales que penetran por todos los espacios: es decir, no solo asumir tareas policiales sino – fundamentalmente- mejorar las condiciones de vida de estas regiones. Considerar que la seguridad ciudadana no solo es una política que de facto descentraliza e integra, sino que también contiene el delito, permite el desarrollo de los territorios históricamente relegados y fortalece el capital social.- En otras palabras, una buena política de seguridad ciudadana fortalece la relación sociedad/mercado/Estado desde ópticas democráticas; en tanto tiende a detener la erosión institucional, a mejorar la legitimidad de las autoridades, a potenciar la acción de la sociedad, a impulsar el desarrollo y a generar la rendición de cuentas de los funcionarios.

En otras palabras, las políticas diseñadas han sido distantes a la realidad de la fronteras (centralistas), altamente restrictivas al desarrollo económico regional, totalmente unilaterales por carecer de una visión del sistema fronterizo y transfronterizo, apegadas al control policial y militar y en lo social asistencialistas y focalizada. Por eso se requiere un cambio en el enfoque, sobre la base de estrategias que actúen en tres ámbitos interrelacionados: local, nacional e internacional.

²¹ Las localidades de frontera son las que sufren cotidianamente los problemas de la violencia, porque los efectos de las violencias globales son locales y porque las políticas de seguridad se diseñan exógenamente a la región, sin contar con las voces de los actores principales: productores, comerciantes, mujeres y jóvenes, entre otros.

3. OBJETIVOS:

Los objetivos de un proyecto de investigación se presentan bajo dos sentidos: por un lado, como anticipación de los resultados buscados y, por otro, como guías para llevar a cabo el estudio.

OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO:

- Investigar y comprender la estructura y las características del sistema fronterizo global de América Latina -a partir de los mercados ilegales y de los delitos conexos- para proponer recomendaciones concretas que ayuden a conformar regiones más seguras y prosperas.

Este objetivo se llevará a cabo mediante una investigación de 8 subsistemas fronterizos nacionales -previamente seleccionados²²-, que construirán agregativamente el sistema fronterizo global de América Latina. Complementariamente se realizarán cuatro investigaciones transversales que permitirán contextualizar y comprender la problemática general²³.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- *Sistema Fronterizo*.- Determinar los circuitos que estructuran los mercados ilegales en el sistema fronterizo global²⁴, convertido en un lugar estratégico; esto es, como se constituye, funciona y evoluciona la relación inter-fronteriza al interior de cada uno de los 8 países y, posteriormente, de América Latina.
- *Mercados ilegales*. Conocer las implicaciones que tienen los mercados ilegales en la estructura de los sistemas fronterizos, tanto en los ámbitos económicos (lavado, mercado exterior, lobby), como político-administrativos (corrupción, intimidación) para generar los enlaces inter fronterizos.
- *Delitos conexos*.- Estudiar la violencia fronteriza vinculada a los mercados ilegales (secuestro, sicariato, contrabando) y a las condiciones propias de la frontera.
- *Instituciones y actores relevantes*.- Identificar las principales instituciones públicas -locales, nacionales e internacionales- que operan en las regiones transfronterizas; así como, por otro lado, los actores delincuenciales: contrabandistas, traficantes, lavadores (cárteles, bandas o mafias) y las organizaciones subsidiarias (sicariato, usura).
- *Políticas y estrategias*.- Analizar las políticas existentes y la problemática general del sistema fronterizo global, para formular sugerencias de políticas en cada una de las fronteras de los países, así como en la totalidad sistema fronterizo global (UNASUR, PARLATINO).
- *Asimetría legal penal*.- Estudiar comparativamente los convenios internacionales y los códigos penales de los 8 países para, en primer lugar, establecer similitudes y diferencias y, posteriormente, construir una política tendiente a la armonización legal.
- Estructurar la Red Latinoamericana de Estudios Fronterizos.
- Realizar tres seminarios-talleres internacionales: uno para definir los instrumentos y metodología de la investigación; otro para cerrar la fase de investigación y empezar a integrar el sistema fronterizo global de América Latina; y el último, destinado a presentar, socializar y

²² México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil y Argentina

²³ Mercados ilegales, violencia de género, jóvenes y códigos penales.

²⁴ narcóticos, armas, precursores, migración irregular, contrabando, lavado.

validar los resultados del proceso general. En todos los eventos participarán los coordinadores de los proyectos (8 países y 4 temáticos) o sus representantes, además de autoridades locales, nacionales e internacionales.

- Ejecutar múltiples actividades propositivas, tales como: foros con funcionarios, asistencia técnica a instituciones, reuniones con académicos, académicas y organizaciones y redacción de propuestas específicas, entre otras.
- Publicar los siguientes 14 libros:
 - a. Estado de la cuestión fronteriza en América Latina (compilación)
 - b. 8 libros sobre los Subsistemas Fronterizos Nacionales
 - c. Mercados ilegales en América Latina
 - d. La violencia de género en el sistema fronterizo en América Latina
 - e. Estudio comparativo del sistema penal en América Latina
 - f. Sistema Fronterizo Global en América Latina
 - g. Juventud y frontera en América Latina

4. METODOLOGÍA:

El objeto de investigación será el sistema fronterizo global en América Latina, captado a partir de dos entradas analíticas integradas:

LOS ESTUDIOS NACIONALES

Los estudios de caso nacionales tienen como unidad analítica a los sub sistemas fronterizos de cada uno de los 8 países seleccionados, que deberán enlazarse –agregativamente- en el sistema fronterizo global de América Latina. Esto es, el estudio de las fronteras terrestres y marítimas de cada uno de los países.

Por razones metodológicas trabajaremos inductivamente desde los sub-sistemas fronterizos nacionales, para en un segundo momento integrarlos en el contexto general del sistema. Los estudios de caso que conforman los subsistemas se explican por:

- Los países andinos son los principales productores de cocaína del mundo que, por un lado, demandan la importación ilegal de precursores químicos y de armas desde países distantes; y por otro, exportan narcóticos hacia los mercados más grandes del planeta, pasando por una variedad de rutas. Hablamos de Colombia, Perú y Bolivia
- Ecuador y Argentina son países estratégicos dentro del análisis inter fronterizo, debido a su conversión en plataformas de integración inter-delictiva, en el marco del funcionamiento de los mercados ilegales de narcóticos, armas, contrabando y migración irregular.
- Los países de Centro América asumen la condición de rutas estratégicas por las que transita el 82 por ciento de la cocaína que va hacia los EEUU y donde están localizadas las tasas de homicidios más altas de la región. Allí están los casos de Guatemala y México como casos de alto interés, por ser lugares o escalones claves de las rutas de los mercados ilegales y porque sus fronteras están altamente integradas.
- El Brasil es un país polivalente, en tanto es un lugar de consumo de narcóticos, pero también una significativa ruta hacia Europa y África. Además no se puede dejar de mencionar que tiene límites con 8 países de Sud América.

En suma, son 8 países que contienen subsistemas fronterizos integrados en bloques regionales para, a partir de ellos construir -por aproximaciones sucesivas- el sistema fronterizo global de América Latina

LOS ESTUDIOS SECTORIALES

Los estudios sectoriales tienen como unidad analítica a los temas considerados claves para entender el contexto en el que opera el sistema global fronterizo: lo normativo (códigos penales), lo económico (mercados ilegales) y lo social (género y jóvenes).

Por razones metodológicas el proyecto de investigación contendrá cuatro estudios sectoriales de carácter transversal, con el propósito de brindar una explicación general y contextual de la problemática del sistema fronterizo global de América Latina. Para lo cual se conformarán cuatro equipos que trabajaran los siguientes temas sectoriales:

- Área Normativa.-
Legislación comparada en el ámbito penal: realización de una monografía que determine las características de la legislación penal y de mercados ilegales en América Latina, para determinar las asimetrías jurídicas que pueden estar generando un “efecto globo” de la violencia entre los países. El estudio comparado de la legislación penal permitirá, primero, conocer las diferencias-similitudes entre los países y luego, hacer planteamientos que vayan en la línea de la armonización legal en el campo penal.
- Área económica:
Economías ilegales/legales: ejecutar un estudio de los mercados ilegales para comprender su magnitud; así como su despliegue territorial (rutas, fronteras) y la nueva arquitectura productiva que hace pensar en la existencia de holdings que articulan franquicias y formas de tercerización localizadas de manera des-localizada en el territorio. Las fronteras actúan como un lugar clave en ese contexto.
- Área social.-
Género: desde este abordaje, el cuerpo de las mujeres es la expresión viva de las fronteras territoriales lo cual se traduce en un incremento en la incidencia de feminicidio, en la participación de las mujeres en el tráfico de narcóticos por ejemplo como mulas, la trata de mujeres que involucra explotación sexual, laboral o mendicidad en los complejos urbanos fronterizos. La violencia de género se magnifica en las zonas de fronteras en donde nuevas formas de sexualización de los cuerpos ocupan un elemento central. Las fronteras no son espacios vacíos sino en donde el cuerpo, en este caso de las mujeres, funciona como metáfora de un orden social desigual. Por ello, esta investigación permitirá profundizar en las formas a partir de las cuales se producen nuevas formaciones de violencia de género mientras se exacerbaban otras conocidas. Adicionalmente, el elemento comparativo permitirá localizar y contextualizar aquellos elementos que habilitan ciertas violencias de género que las tornan particulares o más comunes a un lugar en relación a los otros.

Jóvenes: Las fronteras representan escenarios privilegiados para analizar situaciones de violencia, en distintas dimensiones y manifestaciones. También permiten ubicar contextos en los cuales la -ya de por sí compleja- relación entre jóvenes y violencia toma contornos particulares, asociados a opciones de futuro que enfrenta esta población, a vigentes prácticas juveniles, sociales, económicas o culturales, a mercados laborales, delictivos o de mercancías, a situaciones de vulnerabilidad y exclusión, a espacios de tránsito, tráfico, comercio o flujos migratorios, o a presencia o ausencia del Estado. Los jóvenes en las fronteras experimentan situaciones de violencia tanto si son víctimas o victimarios, si están afectados por condiciones estructurales y/o por interacciones cotidianas, si pertenecen a redes de sociabilidad específicas o si carecen de soportes o capitales sociales, etc. Qué situaciones de frontera afectan, producen, recrean manifestaciones de violencia juvenil y/o de jóvenes que sufren violencias, es una cuestión a ser esclarecida empíricamente en función de contextos económicos, culturales, sociales y políticos. El diseño de investigación comparada de situaciones de frontera es clave para matizar las formas que adquiere la relación entre jóvenes y violencia en los países/ciudades de América Latina.

INFORMACIÓN DE BASE

Se trabajará la siguiente información:

- Hemeroteca. Se compilará, clasificará y analizará la información contenida en uno de los periódicos de mayor circulación en cada uno de los 8 países, durante los años que van desde el 2000 hasta el 2013, sobre los temas: economías ilegales (narcóticos, armas, contrabando, migración); instituciones (sociales, ilegales, públicas): actores (mujeres, jóvenes).

La clasificación de la información permitirá realizar un mapeo de las “economías ilegales” que incluirá la determinación de la localización geográfica de: rutas, acciones policiales (incautaciones, detenciones), tipos de actividades ilegales (tratas, contrabando). Se realizarán un conjunto de mapas con la información obtenida, con la finalidad de ubicar los cambios delincuenciales en el espacio y el tiempo (flexibilidad). Se diseñará una ficha para clasificar la información periodística, una descripción de los resultados obtenidos (mapas, cuadros) y un índice del informe que serán validadas en un taller convocado para el efecto.

- Información secundaria. Se revisarán documentos, informes y bibliografía que nos permitan generar información secundaria adicional (datos censales, homicidios por fronteras, pasos fronterizos), así como articular a las interpretaciones actualmente existentes.
- Informantes calificados. Con la identificación de funcionarios y académicos claves se buscará recabar tanto la información calificada, como las líneas de interpretación principales del tema fronterizo.

PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN.

Los ejes que guiarán la investigación se componen de cuatro bloques de preguntas.

- **¿Cómo se estructura el sistema fronterizo global? ¿Cuáles son los componentes que organizan el sistema fronterizo? ¿Cómo se insertan los sistemas fronterizos en un sistema global?**

Hoy en día las fronteras no pueden ser concebidas unilateralmente, porque lo que ocurre en una frontera está relacionado a lo que pasa en otra. Esta vinculación inter-fronteriza es factible por la existencia de circuitos nacidos en la lógica de la nueva economía mundial, tanto en el ámbito de los mercados legales como en los ilegales; que en el caso de estos últimos están vinculados a los tráfico; los cuales se constituyen desde “lugares de excepción” cada vez más distantes y discontinuos, para lo cual buscan reducir el riesgo y mejorar la productividad (competitividad) en el marco de la red de redes global.

- **¿Cuáles son los impulsores más importantes de la violencia trans fronteriza? ¿Por qué las desigualdades interestatales generan escudos para lo ilegal y barreras para lo legal? ¿Por qué las comunidades de frontera que se encuentran integradas localmente tienden a ser marginadas nacionalmente, produciendo pobreza, ilegalidad y violencia?**

En la violencia fronteriza tienen que ver las desigualdades que se producen en las relaciones entre los Estados colindantes, a través de la lógica de las “**asimetrías complementarias**”. La expresión más clara de esta afirmación tiene que ver con el hecho de que las fronteras crean oportunidades y escudos protectores para los delincuentes, mientras construyen limitaciones para la acción de las actividades legales. Por eso la política de seguridad debe ser *de integración*, tanto entre las fronteras como al interior de los territorios nacionales. Los espacios que forman parte del Estado están determinados por la distancia-cercanía existente con respecto al centro del poder político y económico nacionales; en esa perspectiva, las fronteras se encuentran en los márgenes, en las periferias. Por eso la política de seguridad debe anclarse en una dinámica de *descentralización* del Estado.

- **¿Cuáles son las intervenciones y las estrategias de seguridad ciudadana que se aplican en las zonas transfronterizas? ¿Será que estas políticas asimétricas que cada Estado formula se convierten en elementos productores de delitos y violencias específicas? ¿Estas estrategias han mejorado los medios de subsistencia y seguridad de las personas y grupos más vulnerables y marginados? ¿Estas estrategias e intervenciones han afectado la legitimidad de las autoridades públicas?**

La asimetría complementaria ilustra a las comunidades de frontera distantes a los centros de poder nacionales y a las políticas que se diseñan sobre las fronteras; lo cual explica la poca inversión pública en estos territorios, la prevalencia de las políticas de seguridad nacional sobre las de seguridad ciudadana y las altas tasas de homicidios, con relación a cada país. Por lo dicho, las poblaciones de frontera son las que sufren las consecuencias sociales de la violencia, mientras las economías ilegales que se desarrollan en estas zonas tiendan a generalizarse por todo el país (lavado, tipos penales) y a estructurar el sistema inter-delincuencial.

En general estas políticas han conducido, por un lado, al incremento de la desigualdad socio-económica de la población y, por tanto, al incremento de la violencia. Y, por otro lado, a que estas estrategias no se dirijan al fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada (capital social), siendo presas del crimen organizado. Sin duda dos componentes importantes en la pérdida de eficiencia y legitimidad el Estado y en el incremento de la debilidad de la sociedad civil. Por eso es necesario cambiar totalmente las políticas de frontera. Las estrategias de seguridad ciudadana implican poner su acento en la población, con lo cual se convierten en el sujeto principal de las políticas y en la base de las políticas de descentralización, necesarias para el desarrollo de la frontera.

- **¿Qué condiciones facilitan el desarrollo de políticas que promuevan la seguridad y protejan los medios de vida de las personas y grupos más pobres y vulnerables? ¿Cómo pueden ser enmarcados los incentivos para facilitar su desarrollo y hasta qué punto replicados en otros contextos?**

En las zonas de frontera se requiere políticas de promoción de la seguridad, que deben ser sustentados en la integración de los países colindantes y en la descentralización de cada uno de ellos. Las asimetrías crean distancias para los legales y proximidades para los ilegales; así como desarrollos sociales, culturales y productivos que terminan siendo trancos. En esta perspectiva, la integración no solo debe plantearse entre los países colindantes sino en términos regionales, porque el crimen internacional así lo demanda. Por ejemplo: ¿Cómo no proponer el impulso de la armonización legal en el campo penal?

La descentralización al interior de los Estados es una consideración ineludible: fortalecer los gobiernos locales y regionales de las zonas de frontera, establecer una política arancelaria que beneficie al desarrollo de la sociedad local, realización de inversión pública e impulsar una base material (infraestructura) que potencie la región transfronteriza

RESULTADOS DE LA INVESTIGACION

Los resultados de la investigación serán entregados a lo largo de los tres años del proceso de investigación. Los ámbitos se ubican en tres campos prioritarios:

- El campo académico:

Se busca aportar al conocimiento científico de las temáticas principales que construyen el campo de interés de esta investigación: las fronteras, las economías ilegales y las violencias, cada uno con sus respectivos actores públicos, sociales y criminales. En ese ámbito la idea matriz será el sistema fronterizo global. Las entidades donde se ejecutará el proyecto se caracterizan por ser universitarias o académicas de alto reconocimiento, lo cual permitirá no solo aportar a la docencia, sino que los estudiantes de distintos niveles se incorpore al proyecto, sea como asistentes o ayudantes de investigación o, incluso, con propuestas de tesis o monografías.

El enfoque metodológico del proyecto ya es un resultado interesante: hasta ahora las fronteras habían sido estudiadas de manera aislada y de forma localizada; mientras en esta propuesta sostenemos que deben entenderse como parte de un sistema de alcance global. La frontera

México y Estados Unidos no pueden entenderse sin la frontera entre México y Guatemala y por el nivel de los tráficos de productos y personas que vienen de lugares distantes y discontinuos, se trata de fronteras globales. Lo mismo respecto del tratamiento de los mercados ilegales y de muchos otros resultados que se tendrá a lo largo del proyecto. Por eso la Red es de alcance Latinoamericano y su concepción es la de un foro de investigación, difusión y apoyo a políticas, sustentado en la comparación y la colaboración. Muchos de estos elementos se incorporarán en las propuestas formativas de nuestras instituciones.

- LOS PRODUCTOS

En el primer semestre se realizará el afinamiento de la propuesta de investigación, la formulación de los instrumentos, determinación de las fuentes de investigación y la realización del primer Seminario-Taller, momento en el cual se discutirán la propuesta general (proyecto e instrumentos), se firmarán los acuerdos interinstitucionales (concertación), se formará la Red Latinoamericana y se realizará la primera reunión académica²⁵. Resultado de este proceso se tendrán los primeros productos, consistentes en la sistematización de la propuesta metodológica, la constitución de la red y el primer libro con la compilación de las 8 ponencias procedentes de los países y de los 4 estudios sectoriales presentados en el primer taller.

En el segundo y tercer semestre se realizarán los estudios de caso nacionales y las investigaciones sectoriales transversales. Existirán tres momentos: uno inicial de constitución de equipos, balance de fuentes y de elaboración del estado de conocimiento; el segundo de recolección, procesamiento y análisis de la información empírica procedente de fuentes secundarias (documentos, censos, libros), de periódicos (uno de circulación nacional desde 2000 hasta 2013) y de entrevistas y, finalmente, el tercero de redacción del informe. Esta etapa se realizará en el segundo seminario-taller, en el que se presentarán cada uno de los 8 estudios de caso y los 4 sectoriales, y se tendrá una sesión interna para discutir los ejes sobre los cuales se hará la integración de los estudios. A partir de este momento se empezará la edición de los libros de cada país, que en su conjunto serán 8.

En el tiempo restante –para llegar al tercer año- se efectuarán las siguientes actividades: primero, la consolidación y análisis de la información procedente de los casos y los sectores, para formular la interpretación del sistema fronterizo global de América Latina y las sugerencias de políticas. Segundo, se redactará el informe final del proyecto y se presentarán sus resultados en el tercer seminario de presentación de los resultados analíticos y propositivos. Luego de eso quedará un tiempo para las correcciones del informe final y para editar el producto final del proyecto que será el libro que integre todos los trabajos de investigación realizados, bajo la lógica del “sistema fronterizo global en América Latina”.

Como resultado de este proceso se tendrá una difusión de 14 libros que se publicarán a lo largo del proyecto, inscritos en la línea editorial de la Colección FrontERAS –que tiene 7 libros del proyecto anterior-, que hemos venido coproduciendo con el sello editorial FACSO-IDRC. Las

²⁵ Se presentará el primer informe de los estudios de casos referidos al estado de situación de las fronteras más importantes de cada país: Historia, estadística básica de población y de delitos (personas y patrimonio), intercambio comercial, instituciones penales (Policía, justicia, cárcel), mapa actores públicos (municipios, central), privados (medios comunicación, empresas), comunitarios (Ong`s, comités) e irregulares (Cárteles, Bacrim).

publicaciones serán distribuidas en los países que hicieron parte de este estudio, en las instituciones participantes y en sus redes de difusión, en la red de distribución de IDRC y en los organismos internacionales interesados en el tema, mediante formatos físicos y virtuales.

No se descarta llegar a un acuerdo con el Grupo de Diarios de América (GDA) para difundir periódicamente los resultados que vayamos obteniendo en el proceso.

LO PROPOSITIVO

Un aporte considerable del proyecto tiene que ver con la formulación de un conjunto de sugerencias de las políticas públicas y sociales en los niveles: local, nacional e internacional; este proceso se realizará mediante asesorías directas, presencia de funcionarios y actores en los foros, reuniones específicas con legisladores, socialización de los conocimientos con grupos de la sociedad civil, participación en debates y entrevistas en los medios masivo de comunicación. No descuidaremos los vínculos con organismos internacionales con los cuales tenemos presencia; por ejemplo, en el nivel local está FLACMA (apoyo gobiernos locales); en el ámbito académico el sistema FLACSO (formación, capacitación), en la instancia de organizaciones no gubernamentales en ciencias social está CLACSO (en investigación y difusión), en la perspectiva de la integración en el nuevo regionalismo está UNASUR (Foro político), entre otras. Tampoco se debe descartar el peso institucional que tienen las contrapartes nacionales en sus respectivas áreas de influencia; en general son organizaciones muy reconocidas y solventes.

MARCO INSTITUCIONAL

El proyecto de investigación se realizará dentro de un marco institucional que contempla la participación de las siguientes instancias:

En la Coordinación. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales es la institución coordinadora general del proyecto. Es la entidad que recibirá los recursos económicos del IDRC y de otras instituciones y serán distribuidos a cada uno de los equipos de investigación.

Contrapartes.- Las Instituciones de contraparte que realizan las investigaciones en los países: COLEF en México, FLACSO en Guatemala, Arco IRIS en Colombia, PUCP en Perú; CEBEM en Bolivia, NEV en Brasil, FLACSO y USFQ en Ecuador y Argentina en Universidad del Litoral

Cooperantes.- A lo largo del proyecto tendremos un conjunto de instituciones que nos ayudará en el auspicio, apoyo y cooperación en distintos ámbitos: la Federación Latinoamericana de Ciudades y Municipios (FLACMA), el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), el Grupo de Diarios de América (GDA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Fiscalía General del Ecuador.

CRONOGRAMA DEL PROYECTO

La duración del proyecto es de 36 meses contados a partir de la subscripción del convenio, durante los cuales se realizarán las siguientes actividades: