

Flacso Sede Ecuador • Programa de Estudios de la Ciudad • Marzo 2011

## ECONOMÍA DE FRONTERA: una atracción fatal

Fernando Carrión M.



Palma Real, San Lorenzo - Provincia de Esmeraldas / Foto: Diana Mejía M.

**E**n la frontera norte ecuatoriana se ha instalado con fuerza una paradoja: existe un auge de la *economía fronteriza* que está produciendo un desarrollo de la región sobre la base de fuertes inequidades, alta emigración poblacional y crecimiento de violencia. O sea que hay una atracción poblacional que minimiza el riesgo para la vida, gracias al crecimiento económico.

Este hecho se sustenta en los cambios funcionales de las fronteras: de espacio de encuentro de los Estados, a verdaderas plataformas de integración internacional de economías globales poderosas. En la frontera Ecuador-Colombia, se suman las transformaciones de los dos países y el fortalecimiento de la *economía de frontera*, sustentada en la asimetría complementaria de los Estados colindantes.

La economía de frontera es parecida a una "economía de enclave", pero muy especial, porque no explota un solo producto o servicio de un capital monopólico, sino que es un complejo diversificado de intercambios comerciales, legales e ilegales, que tienen enlaces superiores a los territorios transfronterizos. Se trata de una economía invasiva que hace metástasis en el sistema penal, en la economía, en la sociedad y en la política, así como también desarrolla prácticas delictivas encaradas por nuevos actores.

La economía de frontera integra dos o más economías asimétricas -por ser funcionales entre sí- gracias a que: lo que es legal acá es ilegal allá, lo que existe acá no existe allá o lo que tiene precio mayor acá es menor que allá; por ello hay un flujo mercantil que genera un sistema de ilegalidades donde la economía de un lado se riega sobre la otra, a la manera de vasos comunicantes. Por eso, mientras más factores diferenciadores se imponen (muros, aranceles) mayores asimetrías se crean, aumentando los riesgos y, por tanto, los precios y las violencias. Este es el caso del contrabando y los tráficós.

Ahora con la globalización, en un momento histórico distinto, la oferta de productos prohibidos crece en magnitud y los mercados ilegales se amplían. En este proceso se produce una mutación importante de los actores centrales de la frontera: se pasa del *contrabandista* (en esencia un especulador que pasa las mercaderías de una economía hacia otra, aprovechando las ventajas comparativas obviando el pago de aranceles) hacia el *traficante*, que es la figura social de un delincuente, que traslada hacia el otro lado de la frontera sujetos y objetos ilegales (personas, armas, órganos, droga) imponiendo las normas del comercio fronterizo y expandiendo el negocio gracias a la extorsión, el secuestro y el homicidio como forma de protección de esta economía. De allí que la frontera sea un escudo protector para el delincuente, mientras es un obstáculo para las fuerzas del orden; o, lo que es lo mismo: en la frontera el delito integra mientras la ley separa.

El Estado debe regular y controlar esta economía y no recurrir a lo más fácil: acciones policiales y militares. La economía de frontera debe ser enfrentada desde la integración y el mercado, porque la asimetría no se resuelve con represión.

### Editorial:

**ECONOMÍA DE FRONTERA:  
una atracción fatal**  
Fernando Carrión M.  
Página 1

### Contexto:

**El delito aduanero en las  
fronteras de Ecuador**  
Diego Velasco  
Página 2

### Entrevista:

**Acciones del municipio de Lago  
Agrio frente al desarrollo  
económico y la inseguridad**  
Yofre Poma  
Alcalde de Lago Agrio  
Página 3

### Entrevista:

**Ecuador Pacífico Binacional:  
alternativas al desarrollo fronterizo**  
Andrés Carvache  
Ecuador Pacífico Binacional,  
San Lorenzo - Esmeraldas  
Página 4

### Artículo Internacional:

**Mecanismos de contrabando y tráfico  
en la Triple Frontera**  
Eric Gustavo Cardin  
Página 5

### Investigación:

**La economía de la frontera  
norte del Ecuador**  
Pablo Samaniego Ponce  
Página 6 - 9

Perfiles - Página 10  
Cifras - Página 11  
Sugerencia de Políticas - Página 12



**FLACSO  
ECUADOR**

## El delito aduanero en las fronteras de Ecuador

Diego Velasco<sup>1</sup>

Las fronteras son testigos permanentes del comercio que se desarrolla entre ellas, así como de la evasión de los controles establecidos. Es por ello que los diversos mecanismos relacionados con dicha evasión han sido tipificados como delitos, porque perjudican tanto a la recaudación fiscal como al control sobre las mercancías que ingresan o salen por las fronteras.

La mayoría de delitos aduaneros -tipificados como tal en nuestra Ley Orgánica de Aduanas (LOA)- pueden suscitarse por las fronteras de Ecuador, pero no todos ellos logran desarrollarse en el momento mismo del cruce de frontera. Por ejemplo, en el caso de la venta, transferencia o uso indebido de mercancías importadas al amparo de regímenes suspensivos de pago de impuestos o con exoneración total o parcial sin la autorización previa del gerente competente; en ese caso, la mercancía está sujeta a control, pero una vez en territorio nacional, incumple el régimen aduanero que lo ampara.

En general, el bien jurídico protegido que se ve afectado por este tipo de delitos es el interés social; por ejemplo, cuando se evaden tributos. Si bien el afectado es el Estado, representado en sus instituciones, lo es también toda la población que se beneficia de los proyectos sociales que son financiados con los tributos. Al ser el interés social un bien jurídico, los delitos aduaneros no protegen únicamente bienes jurídicos individuales, sino también supraindividuales que están ligados directamente con este interés.

Respecto al término Contrabando, el mismo no está incluido en nuestra LOA como tal, pero lo que su concepto encierra sí se encuentra determinado. A continuación, se mencionan algunas formas de perpetrar el contrabando que se podrían dar en el momento mismo del cruce de las mercancías por las fronteras (no en las zonas aduaneras en las que también podrían suscitarse e incluirse otros actos tipificados como delitos):

- Entrada de mercancías al territorio aduanero o salida sin el control de la Administración Aduanera.
- Carga o descarga de mercancías de un medio de transporte sin control de la Administración Aduanera.
- Lanzamiento de mercancías de un medio de transporte, eludiendo el control aduanero.
- Modificación del estado de las mercancías entre el punto de franqueamiento de la frontera aduanera y el distrito de destino.
- Utilización no autorizada de un lugar, puerto o vía no habilitada para el tráfico internacional de mercancías, salvo los casos fortuitos o de fuerza mayor.

- Abandono de mercancías en lugares contiguos o cercanos a las fronteras.
- Falta de presentación del manifiesto de carga total o la tenencia de mercancías no manifestadas a bordo de un transporte internacional.
- Falsa declaración aduanera respecto del tipo, naturaleza, peso, cantidad, valor, origen y procedencia de las mercancías.

Si bien las normas de carácter penal tratan de disuadir acerca de dichas prácticas, el principal y más efectivo medio para contrarrestarla es la participación ciudadana. Por esto, dicha participación debe ser incentivada mediante campañas de cultura tributaria e información de primera mano dirigidas a concienciar sobre los perjuicios reales causados por las prácticas evasivas.

Por último, es necesario mencionar que los recursos que se dejan de percibir por la evasión de los controles de las mercancías que ingresan o salen de nuestro país por las fronteras y los perjuicios que se causa a la industria nacional, salud pública, seguridad ciudadana u otros, finalmente van en detrimento de cada uno de los ciudadanos que conforman el Estado.

### Notas:

1 Doctor en Derecho. Ex Fiscal de la Unidad de Delitos Tributarios y Aduaneros, Fiscalía Provincial de Pichincha.



Fuente: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-y-peru-impulsan-lucha-contra-el-contrabando-en-frontera-420873.html>

## Acciones del municipio de Lago Agrio frente al desarrollo económico y la inseguridad

**¿Existen iniciativas binacionales de desarrollo entre la frontera que comparte Sucumbíos y Putumayo?**

Actualmente existe una buena coyuntura entre gobierno nacional y local para realizar proyectos productivos y de desarrollo en la provincia de Sucumbíos. Aunque a nivel binacional existen escasas iniciativas de desarrollo, las mismas son coordinadas por el gobierno provincial, dado que ésta es una de sus competencias. Sin embargo, podemos mencionar que se ha propuesto el libre acceso para impulsar una vía de tránsito similar al Puente Internacional Rumi-chaca para que circule el comercio, pero éste es un tema en análisis porque debería garantizarse la movilidad mutua en la frontera que compartimos con Colombia. No obstante, esto requeriría un compromiso real de parte de los gobiernos para mejorar el sistema vial, tanto del lado ecuatoriano como colombiano.

**¿Cuáles son las limitaciones para establecer un desarrollo económico binacional en la frontera que la provincia de Sucumbíos comparte con Colombia?**

Entre las limitaciones están la diferencia en la infraestructura vial que tienen ambos países; pero, principalmente, el conflicto interno que vive Colombia, pese a lo cual lo importante sería encontrar un punto de equilibrio que nos permita desarrollarnos económicamente.

Uno de nuestros mayores objetivos es fomentar el comercio y las fuentes de trabajo, puesto que se siente la presencia de personas colombianas en Lago Agrio. Dichas personas tienen derechos ciudadanos y, por lo tanto, demandan más servicios y espacios laborales en la provincia. Por esto, también se debe tomar en cuenta los conflictos que se generan con la población local a causa de la competencia por las pocas plazas de trabajo disponibles en la ciudad o en sus alrededores, como en el caso de la actividad petrolera.

**¿Cuáles son las competencias del Municipio de Lago Agrio en la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana?**

La principal competencia es la coordinación en materia de seguridad con los actores sociales del cantón para atender los temas de inseguridad. Se han reforzado destacamentos militares e infraestructura, y se incrementó la presencia policial y

militar. Actualmente, trabajamos de manera conjunta con la Policía Nacional y las Unidades de Policías Comunitarias, la Gobernación Provincial, el Gobierno Local y con dirigentes barriales.

Tenemos un compromiso social para combatir el tema de la inseguridad. La municipalidad ha firmado convenios con la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno. Trabajamos en el proyecto de atención ciudadana 911 con una inversión de 300.000 dólares y esperamos sea efectivo como lo ha sido en Quito y Guayaquil.

Se ha dotado también de infraestructura a la policía y a la ciudad con un sistema de Ojos de Águila, que son herramientas urbanas que permiten controlar la inseguridad. Además, estamos fortaleciendo la protección en los barrios con las brigadas

de seguridad ciudadana, retenes de policía y el trabajo conjunto con la comunidad; porque el mayor factor de inseguridad física en la ciudad es el sicariato.

Como Municipio, reconocemos que existen comunidades de frontera que han estado históricamente abandonadas y ahora las involucramos en la planificación; de este modo, empezamos a dotar de infraestructura, educación y salud.

**¿Cuáles serían los primeros resultados que se pueden evidenciar a raíz de la implementación del Plan de Seguridad?**

Reconocemos que el hecho de vivir en la frontera es un factor condicionante para la inseguridad de las personas, especialmente con el incremento del sicariato. Cuando se aplicó el Plan Colombia en el año 2000, había más de cinco muertos diarios. Ahora, la escala es menor

porque se cuenta con más personal militar y policial en la frontera, es decir hay mayor presencia del Estado.

El Plan de Seguridad incluye el sistema de monitoreo y atención ciudadana 911, queremos que la gente se involucre y participe denunciando los delitos, ayudándonos a identificar los brotes de violencia.

Por otra parte, estamos trabajando conjuntamente con los taxistas para evitar los accidentes de tránsito que ocurren principalmente con motocicletas; además, queremos sensibilizar a los jóvenes para que utilicen el casco mientras conducen este tipo de medio de transporte.



Yofre Poma  
Alcalde de  
Lago Agrio

**“Uno de nuestros mayores objetivos es fomentar el comercio y las fuentes de trabajo, puesto que se siente la presencia de personas colombianas en Lago Agrio, quienes tienen derechos ciudadanos y, por lo tanto, demandan más servicios y espacios laborales en la provincia.”**

Por: Diana Mejía M. y Andrés Gómez

## Ecuador Pacífico Binacional: alternativas al desarrollo fronterizo



Andrés Carvache  
Ecuador Pacífico  
Binacional, San Lorenzo -  
Esmeraldas

**¿Cuál es el objetivo de Ecuador Pacífico Binacional con relación al desarrollo económico de la frontera?**

Las estructuras organizativas que se han creado, tanto en la frontera norte de Ecuador como en la frontera sur de Colombia, desde una simple asociación hasta las federaciones y los consejos comunitarios, son resultado de la preocupación por mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Ecuador Pacífico Binacional tiene incidencia en los dos lados de la frontera; pero, principalmente, actuamos en la parte norte de la provincia de Esmeraldas y en el sur de Colombia. Trabajamos de esta manera porque cualquier política negativa genera impactos y nos afecta a todos económicamente.

Lo que buscamos es la unidad de los pueblos para poder desarrollar un sinnúmero de actividades productivas que beneficien a las poblaciones fronterizas. Con esto, bajamos los niveles de conflictividad social por los recursos naturales y avanzamos en un proceso de conservación del ambiente.

**¿Cuáles son los principales problemas que afectan a la economía del norte de Esmeraldas y el sur de Colombia?**

El tema ambiental relacionado con la tala de bosques, la sobreexplotación del ecosistema del manglar, las palmiticultoras, la minería, entre otras. Estas problemáticas se han dado porque no existen otras alternativas productivas para mejorar la economía de las familias; sin embargo, nos hemos unido con algunas organizaciones tanto de Ecuador como de Colombia para buscar alternativas productivas que nos beneficien a todos.

A esto se suma la gran cantidad de población colombiana desplazada que necesita trabajar y lo hace bajo cualquier condición; lo cual ha agudizado la xenofobia hacia estas personas. Respecto a este problema, sería necesario que la ayuda y la inversión tanto gubernamental como internacional no se enfoque únicamente en las personas que se encuentran refugiadas en esta región, sino también, en los problemas estructurales de pobreza y exclusión que nos afectan a todos.

Por último, otro de los problemas que nos afecta son las restricciones al libre intercambio de mercancías entre Ecuador y Colombia. Por encontrarnos en una zona de frontera se debería considerar algún tipo de régimen especial que nos permita comercializar nuestros productos con mayor libertad de ambos lados de la frontera, sin que las autoridades aduaneras nos acusen de contrabando.

**¿Qué alternativas productivas se han considerado desarrollar?**

Una de las alternativas que hemos decidido trabajar con fuerza es el ecoturismo con una perspectiva de conservación y de rentabilidad, porque si podemos hacer una red de desarrollo ecoturístico entre todas las comunidades con la finalidad de promocionar los escenarios paisajísticos que aún conservamos, nos permitirá ayudar en la economía familiar, especialmente de San Lorenzo.

Otra de las alternativas gira en torno a las manifestaciones culturales de nuestros pueblos, que no solamente atraerá positivamente al turismo, sino que preservará y fortalecerá la identidad cultural.

Por otra parte, está la acuicultura familiar, como una de las principales actividades a las que tradicionalmente nos hemos dedicado y que se podría potenciar si se recibe apoyo económico y capacitación de parte de las autoridades gubernamentales.

**¿Cuál ha sido el aporte del gobierno local para mejorar la economía en San Lorenzo?**

Dados los importantes recursos naturales y culturales propios de nuestra provincia, el municipio de San Lorenzo ha decidido aportar con algunos talleres de capacitación para un mejor aprovechamiento de los mismos. Así, se han dictado talleres sobre confección de artesanías pulidas, manejo de recursos naturales y turismo. Además se han dictado cursos de baile tradicional, trabajo que también se está haciendo en Borbón y en otros cantones fronterizos.

En la actualidad, se empieza a observar el impacto que han tenido dichos cursos. Por ejemplo, algunos pobladores se han dedicado a la elaboración de artesanías en materiales propios de la zona, mientras que otros se han involucrado en actividades turísticas como la presentación de bailes tradicionales, sobre todo a los turistas nacionales, y además, la posibilidad de vivir una verdadera experiencia intercultural.

También se está intentando promover el turismo con obras como el malecón de la ciudad, pero, sobre todo, intentando cambiar la percepción negativa que el resto de la población ecuatoriana ha tenido sobre San Lorenzo.

**“Lo que buscamos, es la unidad de los pueblos para poder desarrollar un sinnúmero de actividades productivas que beneficien a las poblaciones fronterizas. Con esto, bajamos los niveles de conflictividad social por los recursos naturales y avanzamos en un proceso de conservación del ambiente.”**

Por: Diana Mejía M. y Andrés Gómez

## Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera<sup>1</sup>

Eric Gustavo Cardin<sup>2</sup>

La presente investigación tiene por objetivo la comprensión de las prácticas sociales de los involucrados en el contrabando, la defraudación y el tráfico en una región estratégica conocida como la Triple Frontera; considerada como la más importante de las nueve triples fronteras que posee Brasil, y que comprende en conjunto a las ciudades de Puerto Iguazú en Argentina, Foz de Iguazú en Brasil y Ciudad del Este en Paraguay.

Con relación al desarrollo regional de la Triple Frontera, estas ciudades limítrofes se vincularon alrededor del sistema de producción de los obrajes; en los que empresas argentinas, representantes de capitales ingleses, explotaron recursos naturales en territorio brasileño. Los trabajadores eran contratados bajo un esquema de endeudamiento forzado, generando dependencia económica entre estas ciudades, y el desarrollo de prácticas de contrabando y defraudación fiscal.

En la segunda mitad del siglo XX, se produjo una acelerada explosión demográfica en la Triple Frontera, atribuida a la construcción del Puente de la Amistad que une Brasil con Paraguay, y el Puente Tancredo Neves que une Brasil con Argentina; pero particularmente, a la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú en 1974, que provocó impactos ambientales, expropiación de tierras a familias brasileñas y graves problemas para la ciudad de Foz de Iguazú, que no tenía capacidad de atender toda la demanda poblacional que creció paulatinamente en busca de trabajo.

La creación de la zona franca en Ciudad del Este en 1960, generó un microcentro como resultado de un contrato entre el gobierno federal paraguayo con la empresa norteamericana *Foreign Markets Trading* (FMT). Esta área de libre comercio atrajo una gran cantidad de trabajadores desempleados que negociaban los precios de las mercancías a bajo costo para venderlas en territorio brasileño. Se evidenció un primer mecanismo de contrabando relacionado con recursos naturales -a través de los ríos Paraná e Iguazú- y un mecanismo de defraudación fiscal, que consistía en transportar mercancías desde Ciudad del Este a través del Puente de la Amistad.

Estas rutas y prácticas dieron origen al circuito *sacoleiro*, entendido como el conjunto de relaciones sociales sistemáticas y estructuradas que se desarrollan a lo largo de la ruta en que las mercancías salen de Ciudad del Este hacia Foz de Iguazú, de manera ilegal. Los *sacoleiros* trabajan como intermediarios y distribuidores de los productos paraguayos en territorio brasileño, de forma independiente o para un patrón. Ante la imposibilidad de transportar toda la mercancía obtenida, los *sacoleiros* necesitan de los servicios de los *laranjas*, quienes ayudan a cruzar las mercancías en menores cantidades evitando que sean registradas a nombre del verdadero comprador.

La primera forma de funcionamiento del circuito consiste en que el *sacoleiro* se contacta anticipadamente con los *laranjas* para la carga de mercancías: esto puede suceder tanto en el lado brasileño o paraguayo bajo relaciones de confianza. A veces, el *sacoleiro* envía a los *laranjas* a comprar las mercancías para luego ir a recogerlas en Foz de Iguazú. En la segunda forma, el *sacoleiro* hace las compras solo y distribuye la mercancía a los *laranjas* dentro de tiendas para luego poderlas pasar por la aduana: esta relación no requiere contacto previo. En la tercera forma, luego de que el *sacoleiro* realiza las compras, contrata trabajadores que envuelven las mercancías y las suben a los puertos paraguayos cruzando el río Paraná en pequeñas embarcaciones hasta hoteles donde los espera el *sacoleiro*. Esta lógica responde al fortalecimiento de la vigi-

lancia del gobierno brasileño, especialmente en la frontera que comparte con Paraguay.

El circuito *sacoleiro* ha ido cambiando sus prácticas de actuación durante las dos últimas décadas; lo cual les ha servido para sobrevivir tanto en la región de la Triple Frontera como en territorio brasileño. Este circuito está conformado por niños, ancianos, discapacitados o personas con bajo nivel educativo, que no pueden acceder al mercado laboral formal.

Sin embargo, ante la evasión de impuestos y la imposibilidad de competir en los mercados internacionales, el gobierno de Brasil implementó políticas enfocadas en erradicar las prácticas de defraudación fiscal que involucran a *sacoleiros* y *laranjas*, obligando a estos trabajadores a mezclar este circuito con rutas de tráfico de armas y drogas. Entre las medidas adoptadas por el gobierno brasileño se destacan: incremento en el control aduanero a personas y vehículos, barreras de vigilancia en las carreteras para evitar el contrabando y la defraudación fiscal, inspecciones periódicas a hoteles utilizados para almacenar mercadería en Foz de Iguazú y, represión policial. Al mismo tiempo, la inversión en política social se enfocó en la formación de estos trabajadores y en la oferta de bonos que les permitiera una sobrevivencia mínima.

Finalmente, se evidencia que, si bien el circuito *sacoleiro* es uno de los mecanismos utilizados para la entrada ilegal de drogas y armas hacia el interior de Brasil, no es el principal, porque existen otras rutas fronterizas por las cuales el tráfico ilícito ingresa hacia las bandas criminales brasileñas. Además, es importante comprender que el acercamiento del circuito *sacoleiro* al tráfico ilegal ha empeorado la situación de las personas que sobrevivían de la defraudación fiscal, acentuando su exclusión del mercado laboral.



Fuente: <http://sopabrasiguai.blogspot.com/2011/01/industriais-pedem-reforco-nocombate-ao.html>

### Notas:

1 Resumen elaborado por Diana Giomara Mejía. Ponencia presentada en el panel Escenarios de los conflictos en zonas fronterizas: el paso del contrabando al tráfico, durante el Seminario Binacional "Relaciones Fronterizas: El Gobierno de la Seguridad Ciudadana", organizado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador. Tulcán, 16 de febrero de 2011.

2 Doctor en Sociología. Profesor de la Universidad Estatal de Oeste de Paraná (UNIOESTE/Brasil). Correo electrónico: eric\_cardin@hotmail.com

## La economía de la frontera norte del Ecuador<sup>1</sup>

Pablo Samaniego Ponce<sup>2</sup>

Las provincias de la frontera norte son diversas, e incluso se encuentran en regiones geográficas distintas del país: Costa, Sierra y Amazonía. Ello le confiere a cada una características que las diferencian, a pesar que comparten la condición de tráfico obligado de personas y mercancías entre Ecuador y Colombia.

Un rasgo común es que tienen altos niveles de pobreza. Según datos a junio de 2010, publicados por el Sistema Nacional de Información, en Sucumbios y Esmeraldas la incidencia de la pobreza de ingresos afectaba al 52 y 50% de la población, respectivamente, mientras que está presente para el 40% de la población del Carchi. A nivel nacional, el indicador asciende al 23%.

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

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

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

En Carchi y Esmeraldas<sup>3</sup>, la actividad económica dominante es el comercio -al por mayor y menor-. En la primera, explica el 35% del valor agregado provincial y, en la segunda, el 31%. En Carchi, esta actividad ganó dos puntos porcentuales desde el año 2003 a 2007, pero en Esmeraldas se redujo levemente. Asimismo, en ambas jurisdicciones, la agricultura es la segunda en importancia. En Carchi permaneció igual, en tanto que, en Esmeraldas, ganó más de dos puntos porcentuales. En esa región se han asentado muchos agronegocios vinculados con el cultivo de la palma africana, lo cual se ha hecho en desmedro de la amplia zona forestal que cubría a una parte significativa de su territorio. Pero la principal diferencia entre Carchi y Esmeraldas está en que, en la primera, la actividad económica en tercer lugar es el transporte, almacenamiento y comunicaciones, en tanto que, en la segunda son las industrias manufactureras. En ambos casos, esas ramas perdieron participación en el período de referencia.

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

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

forman parte de los ingresos del gobierno central.

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

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

De las provincias fronterizas, la única que no tiene ningún vínculo con la actividad petrolera es Carchi. En las otras, como se mostrará en el análisis del empleo, los recursos generados por la explotación, transformación y transporte de esa materia prima no necesariamente generan riqueza para las jurisdicciones donde se asienta la actividad. Al contrario, en Esmeraldas y Sucumbios los niveles de pobreza son aún muy elevados. Esmeraldas fue la que más creció en el período, con una tasa promedio anual de 6,1%, seguida por Carchi con 5,2% y, finalmente, por Sucumbios con 2,9% al incluir la economía petrolera de la provincia.

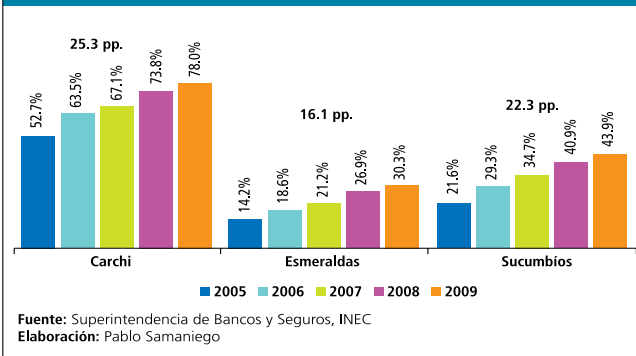
### Evolución del sistema financiero entre 2005 y 2009

Este análisis<sup>4</sup> comienza con el número de depositantes de bancos y cooperativas<sup>5</sup> en las zonas de frontera. Esta es una medida de cantidad y de acceso al sistema financiero. Además, se presentarán datos sobre valores de los depósitos y los promedios por depositante a fin de que la información sea comparable entre provincias.

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

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

Gráfico 1. Número de depositantes por habitantes y por provincia

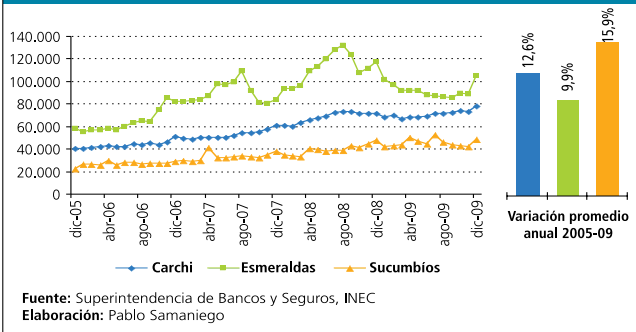


En 2009, Esmeraldas y Sucumbios tuvieron una relación depositantes/población total, menor al promedio nacional (56,4%), en tanto que Carchi sobrepasa mucho ese valor. Eventualmente, la información de Carchi podría mostrar un indicio del funcionamiento de una economía de frontera. Concretamente, se podría suponer que la dolarización pudo atraer ahorros de colombianos<sup>6</sup>. Cabe señalar que, de las tres provincias fronterizas, ésta es la que tiene menores problemas de seguridad y se relaciona con una zona urbana constituida en Colombia.

Sin desconocer las particularidades, en términos generales se observa un importante proceso de bancarización en los últimos años, lo que implica que cada vez un mayor número de transacciones -que antes se realizaban por fuera de los bancos y cooperativas- ahora se han incluido en ellos. Además, si se continúa con el examen del número de depositantes, se observa diferencias en el crecimiento que tuvieron en bancos y cooperativas<sup>7</sup>. En efecto, mientras en Carchi crecen a la misma tasa los clientes en ambos tipos de entidades financieras; en Esmeraldas y Sucumbios la expansión fue más intensa en las cooperativas.

También los depósitos corregidos por la inflación<sup>8</sup> crecieron en las tres provincias, pero no de manera equiparable con la expansión de la economía de cada una de ellas. En efecto, los más dinámicos fueron Sucumbios y Carchi, en tanto que Esmeraldas mostró la menor variación, pero ella bordea el 10% del promedio anual.

Gráfico 2. Evolución de los depósitos por provincia (miles de dólares) y tasa de variación promedio anual 2005-09 (porcentajes)



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

Lo interesante de este proceso es que los depósitos de Esmeraldas reaccionan a las condiciones del entorno económico<sup>9</sup>, mientras que los de Carchi y Sucumbios muestran un aumento parsimonioso y constante sin que influya en ello ni siquiera el valor del tipo de cambio efectivo real con Colombia -valor que determina en

parte la dirección del comercio entre los dos países-. Ello podría indicar que por algún mecanismo económico no identificado reciben un flujo constante de dinero.

Ahora bien, lo paradójico es que cuando se evalúa la evolución de los depósitos reales por depositante, las tendencias antes establecidas cambian significativamente. El primer aspecto a destacar es que en 2005 existía una gran diferencia en los montos depositados por cada cliente. Los valores de Esmeraldas duplicaban a los del Carchi, en tanto que los de Sucumbios eran muy próximos. En 5 años, la provincia serrana mantuvo el promedio, en tanto que la de la Costa sufrió una reducción sostenida y la de la Amazonía uno más pausado, de manera que los promedios de las tres provincias convergieron a valores similares.

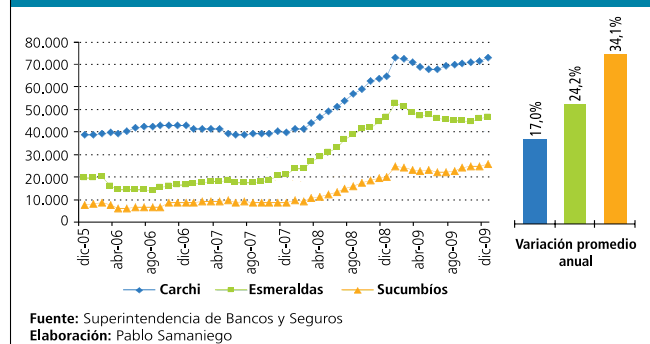
Hasta aquí se puede concluir que Sucumbios tiene un PIB que cuadruplica al de Esmeraldas y es diez veces mayor al de Carchi, pero el menor nivel de depósitos en términos absolutos. El bajo nivel de depósitos hace notar lo que se había mencionado, es decir, que la economía petrolera de esa provincia es tipo enclave. En segundo lugar, sobresale la escala del sistema financiero en Esmeraldas. Allí no solo ocurre que los bancos concentran casi la totalidad del mercado regulado, sino que también se encuentran el mayor número de entidades financieras de las tres provincias. El tercer punto a destacar es que a pesar de que Carchi no cuenta con lazos con la economía petrolera y es una zona donde predomina el comercio, las actividades de transporte y la agricultura, tiene un sistema financiero en el que aumentaron tanto cooperativas como bancos, y los dos tipos de entidades se reparte el mercado en partes casi iguales.

### Colocaciones del sistema financiero

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

El crédito real por vencer concedido en las tres provincias creció significativamente. Entre 2005 y 2009, en Carchi lo hizo en 17% promedio anual, en Esmeraldas en 24% y en Sucumbios en 34%<sup>10</sup>.

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



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

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

Como se había anticipado, el análisis de la relación entre recursos captados y colocados establece una diferencia significativa entre Carchi y las otras dos provincias. Mientras que en la provincia serrana esa relación supera el 100% -que quiere decir que el ahorro local no es suficiente para sostener las necesidades de financiamiento-, en las provincias costera y amazónica, los depósitos superan en 30 y 45% a los préstamos.

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

### El mercado de trabajo y sus características principales

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

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

Pero, en realidad, lo que nos interesa es conocer las características ocupacionales de la PET que es activa, es decir de la Población Económicamente Activa (PEA).

podrían estar ligadas al turismo; y la pesca. En cambio destaca la escasa demanda de empleo en el transporte, almacenamiento y comunicaciones, a pesar del puerto de Balao. En Sucumbios, la actividad petrolera tiene una mayor incidencia en la demanda de empleo. En efecto, la participación de la explotación de minas y canteras, construcción, hoteles y restaurantes y el transporte, almacenamiento y comunicaciones, en conjunto llega al 36% de la PEA ocupada en la provincia, cuando a nivel nacional esas mismas ramas ocupan al 22%.

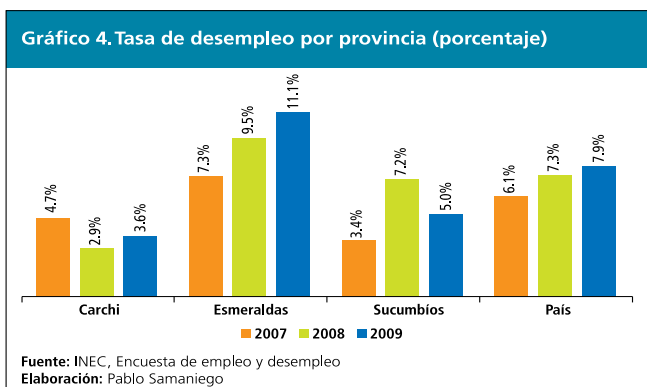
En conclusión, la información sobre el mercado laboral muestra que las provincias fronterizas no se diferencian sustancialmente del resto del país en cuanto a las principales ramas de actividad. El comercio es la rama dominante, aunque existen pequeñas diferencias en la participación del empleo que muestra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

### El comercio entre Ecuador y Colombia

El comercio exterior con Colombia se amplió de manera exponencial cuando los países de la Comunidad Andina de Naciones acordaron crear una zona de libre comercio, la que entró en funcionamiento en 1993. La dolarización unilateral adoptada por el Ecuador en el año 2000 significó un golpe al modelo de integración, pues el siguiente paso era la aprobación de un arancel externo común, que junto con la armonización de las políticas macroeconómicas -especialmente la fiscal-, marcaría la senda para la unión monetaria. Con la decisión ecuatoriana, esa vía de integración tenía menos margen de acción porque durante un proceso hacia la unión monetaria es preciso tener control sobre el valor de la moneda doméstica, cosa que es imposible para Ecuador.

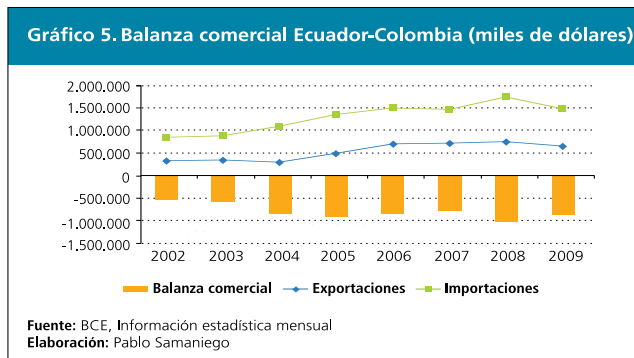
La dirección del comercio exterior entre países vecinos depende básicamente de los costos internos y la productividad laboral. El primero muestra el costo unitario en el que incurren los productores para exportar, en tanto que el segundo determina si esos costos internos tenderán a reducir o incrementar el precio unitario de las exportaciones. En términos generales, así se entiende la competitividad. Sin embargo, puede modificarse coyunturalmente de acuerdo al valor que tenga el tipo de cambio nominal. A fin de tener una forma de comparar conjuntamente inflación (deflación) y depreciación (apreciación) los países calculan el tipo de cambio real, en el que se incluyen tanto la inflación y el tipo de cambio nominal del país de origen como la inflación y el tipo de cambio nominal del país receptor<sup>11</sup>. Un año después de la dolarización oficial, el tipo de cambio real con Colombia tuvo un proceso de apreciación desde julio de 2002 hasta enero de 2005. Ese proceso cambia desde enero de 2007 y dura hasta agosto de 2008, para apreciarse brevemente y luego volver a depreciarse desde abril de 2009 hasta diciembre de 2010. Es decir, en estos años más han sido los episodios de depreciación que de apreciación.

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



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

En general, las tres provincias guardan más similitudes si se las compara con la distribución de la PEA por ramas de actividad a nivel nacional. Lo destacable de Carchi es la alta contribución al empleo de agricultura, ganadería, caza y silvicultura; el transporte, almacenamiento y comunicaciones debido a la existencia de una importante flota de transporte terrestre; la enseñanza; y la administración pública, defensa y seguridad social. En Esmeraldas sobresalen la construcción, los hoteles y restaurantes dado que es uno de los lugares tradicionales del turismo interno; las actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler, las que eventualmente





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

Una hipótesis para entender la inflexibilidad del comercio al tipo de cambio apuntaría a que las variaciones más importantes en exportaciones e importaciones en respuesta al nivel del tipo de cambio real ocurrirían en el comercio no registrado. Un segundo aspecto es que la balanza comercial entre ambos países favorece ampliamente a Colombia debido a que Ecuador exporta cada vez menos en volumen e importa similar cantidad en volumen. La ventaja de Ecuador es que sus productos de exportación han visto crecer los precios más que las compras que realiza el país en el vecino del norte. Eventualmente, esa mejora en la relación de precios a favor del Ecuador podría estar condicionada porque los períodos en que el tipo de cambio real ha estado depreciado han sido más frecuentes que los períodos en que ha estado apreciado, es decir, hay una ganancia en precio en un ambiente de un volumen exportado cada vez menor.

### Las capturas de drogas en Carchi

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

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

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

Al volumen decomisado es preciso multiplicarlo por un precio para comparar el valor de las exportaciones de sustancias psicotrópicas con el valor de los bienes y servicios de tránsito legal. Ese precio tiene una diferencia de 3 a 1, entre el mercado de EE.UU. o Europa y el nacional. El valor de las drogas incautadas se puede, por tanto, evaluar en términos de los ingresos que proveería al revenderlo en el mercado local o de los recursos que generaría si la venta se diera directamente en EE.UU. o Europa.

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

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

Fuente: Policía Antinarcóticos de Carchi

Elaboración: Pablo Samaniego

Ese ejercicio muestra que, valoradas a precios del mercado local, las incautaciones de drogas equivaldrían al 74% del comercio total (exportaciones + importaciones) de Ecuador con Colombia. Esto significa mil seiscientos millones de dólares, lo que equivale al 21% de las exportaciones no petroleras de 2009 y al 10% de los depósitos totales del sistema financiero. En otras palabras, se está ante la presencia de unos recursos muy importantes desde la óptica de la economía y más aún para una economía dolarizada que requiere asegurar un flujo de divisas acorde con el crecimiento del PIB.

No se pudo conocer el valor de los decomisos en Esmeraldas y Sucumbios, pero haciendo supuestos muy conservadores como que ellos fueran un tercio más sumando ambas provincias, se tendría números con dos implicaciones para la economía: 1) una mediana dependencia a esos recursos que pasarían a ser el segundo rubro de exportación, y 2) graves problemas potenciales, si es que no los hay ya, de presión sobre la tierra y los precios de los activos que puedan servir para "blanquear" esos recursos. Además se deben considerar externalidades negativas como las que han ocurrido en México o por más de medio siglo en Colombia debido a que el poder político que adquieren los narcotraficantes puede trastocar la organización social y económica de los países.

### Notas:

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

2 Economista. Maestría en Economía con mención en Desarrollo y Política Económica por FLACSO sede Ecuador.

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

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

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

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

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

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

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

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

11 El tipo de cambio real está depreciado cuando sobrepasa los 100 puntos, el valor en el que se supone ningún país tienen ventajas comparativas en precios. Una depreciación implica que se abaratan las exportaciones y se encarecen las importaciones, y viceversa.

## COOPI Cooperazione Internazionale



La organización Cooperazione Internazionale (COOPI) es una organización no gubernamental italiana que opera en el campo de la cooperación internacional en Ecuador desde 1967 y que, desde hace más de 5 años, apoyada por ACNUR, está permanentemente presente en la frontera norte ecuatoriana junto a los refugiados colombianos y las comunidades ecuatorianas más marginadas. Sus principios se sustentan en:

- Hacer de la cooperación internacional una herramienta en la lucha compartida contra la pobreza y la injusticia social.
- Trabajar por una cooperación de corte humanista que gravite en torno al concepto de ciudadanía y la integralidad de sus derechos.
- Oponerse al recurso de la guerra.

### Enfoque de trabajo de COOPI en el área de frontera:

- Su trabajo se enmarca en el contexto del programa "Fronteras Solidarias", parte fundamental del Plan de Acción de México, el cual apunta a fortalecer la protección de los Refugiados. Dicho Plan promueve soluciones duraderas de integración de los refugiados en los países receptores gracias a programas que fortalezcan las capacidades de las comunidades de estos últimos.
- Integración a partir del reconocimiento de la diferencia y caracterización del otro como sujeto social. Esto porque la integración como simple proceso de asimilación, sin previo reconocimiento de las diferencias o de la otredad, genera solo una imagen del otro visto como víctima.

### Instrumentos de trabajo:

Proyectos de Protección, Apoyo Comunitario e Integración (PACIs). Dichos proyectos se enfocan en dar respuesta a necesidades básicas insatisfechas, mediante el apoyo a iniciativas microempresariales locales y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los actores locales, para que estos estén más preparados para recibir poblaciones en búsqueda de protección internacional.

### Perspectivas:

- Consolidar las experiencias piloto de reapropiación territorial.
- Realizar esfuerzos puntuales en comunidades donde la eficiencia y eficacia de un tipo de intervención puede ser medida y mediatizada.
- Reapropiación comunitaria de un lenguaje y forma de problematizar la realidad.

## Publicaciones



Carrión, Fernando y Manuel Dammert (compiladores) (2009). *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. Quito: FLACSO sede Ecuador, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

La violencia se ha convertido en uno de los temas principales del debate académico y político, posicionándose significativamente tanto en la agenda pública como en la agenda política de América Latina.

Sin embargo, existe consenso respecto a lo poco que se ha avanzado en su comprensión en un contexto marcado por la alta criminalidad, la inseguridad y políticas públicas ineficaces. Los artículos incluidos parten de la necesidad de buscar nuevas entradas que se sustenten, a su vez, en fuentes, datos y temas que vayan más allá de las estadísticas criminales y de la victimización. Es necesario construir nuevas lecturas que permitan comprender las particularidades de la violencia y la seguridad ciudadana en América Latina, partiendo de la consideración de su carácter político y económico. Para abordar este reto, la publicación propone las siguientes cuatro aristas de análisis, cada una de las cuales compone un capítulo del presente libro: a) los presupuestos de la seguridad ciudadana; b) los costos económicos de la violencia; c) la cooperación internacional; y d) la privatización de la seguridad.



Programa de Estudios de la Ciudad (2008). "Mercado de bienes robados". *Boletín Ciudad Segura*, No.29, Quito: FLACSO sede Ecuador.

El negocio de los productos robados no es "marginal", es un poderoso sector que mueve ingentes recursos económicos, y cuenta con un grupo social influyente que es capaz de infiltrarse en múltiples instituciones públicas y privadas con la aceptación de la población. Este negocio tiene un circuito económico con dos extremos identificados: el inicio está marcado por la sustracción de bienes, hecho perpetrado por personas especializadas en productos específicos; de tal manera, que cada objeto robado requiere una cadena de comercialización propia.

## Enlaces de interés

Portal Fronteras Seguras. Programa de Estudios de la Ciudad FLACSO sede Ecuador. <http://www.flacsoandes.org/fronteras>

Cardin, Eric Gustavo (2009). "Globalização e desenvolvimento regional na Tríplice Fronteira". Brasil: Ciências Sociais Unisinos. Disponible en: [http://www.unisinos.br/publicacoes\\_cientificas/images/stories/Publicacoes/ciencias\\_sociais\\_v45n2/art08\\_cardin.pdf](http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/Publicacoes/ciencias_sociais_v45n2/art08_cardin.pdf)

Dilla Alfonso, Haroldo y Sobeida de Jesús Cedano (2004). "De problemas y oportunidades: intermediación urbana fronteriza en República Dominicana". FLACSO sede República Dominicana. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/dominicana/flacso/arturban.pdf>

López Acosta, Alexis (2006). "Problemas fronterizos entre Brasil y Paraguay en la producción y comercialización internacional de la soja". Caracas: Universidad Simón Bolívar. Disponible en: <http://altea.daea.ua.es/ochorem/comunicaciones/MESA3COM/LopezAlexis.pdf>

Rabossi, Fernando (2004). "Dimensões da espacialização das trocas -a propósito de mesiteros e sacoleiros em Ciudad del Este". Foz do Iguaçu: UNIOESTE. Disponible en: [http://www.observatoriotf.com/files/espacializa\\_das\\_trocas.pdf](http://www.observatoriotf.com/files/espacializa_das_trocas.pdf)

## Proyecto Fronteras Productivas



El Proyecto Cadenas Productivas Sostenibles en la Frontera y Amazonía Norte del Ecuador -FRONTERAS PRODUCTIVAS- que considera acciones en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbios, Napo y Orellana, nace de una iniciativa conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fideicomiso Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo (FECD), apoyado y financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

### Metas y propósitos:

Este proyecto promueve la reducción de la pobreza e inequidad, y la implementación de procesos sostenibles para el desarrollo de las comunidades participantes mediante el fortalecimiento de sus capacidades locales con el fin de: 1) identificar, planificar y manejar exitosamente cadenas productivas que generen ingresos, basados en la autogestión comunitaria, 2) promover la participación de la mujer, y 3) generar acciones que sean amigables con el medio ambiente. El proyecto apoyará el desarrollo de estas acciones en 6 provincias de las regiones de la Frontera Norte y la Amazonía del Ecuador, alcanzando a 18.000 familias pobres como participantes directas en un periodo de tres años.

### Resultados Esperados:

El proyecto busca lograr mejoras relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) a nivel local y regional, especialmente con respecto a la reducción de la pobreza, igualdad de género y participación de la mujer y la sostenibilidad del medio ambiente. Por lo tanto, contribuirá a reducir la vulnerabilidad que caracteriza a las regiones de la Frontera Norte y la Amazonía Norte del Ecuador. En estas áreas, el proyecto contribuirá a lograr un aumento significativo y medible en los niveles de ingresos de los sectores vulnerables, especialmente de las mujeres, y así ayudar a disminuir los niveles de extrema pobreza y la desnutrición en la región. Promoverá y asegurará la protección y el uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales.

### Componentes del Proyecto:

La implementación incluye tres componentes principales: (a) apoyo a la generación de demanda y pre-inversión; (b) financiamiento y soporte técnico local en cadenas productivas sostenibles; y, (c) aprendizaje, gestión del conocimiento y evaluación. También se desarrollarán planes de coordinación con el PDP-FN para asegurar sinergias de acuerdo a las metas del Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte.

### Algunos indicadores:

- 18.000 familias en 6 provincias del Norte del Ecuador han incrementado sus ingresos y han mejorado sus vidas a través de la implementación de 12 sub-proyectos.
- Las mujeres se empoderan y logran mejor ejercicio de sus derechos mediante su participación en cadenas productivas sostenibles de valor agregado.
- Se mantienen eco-sistemas a través de la incorporación de las mejores prácticas en cadenas productivas sostenibles de valor agregado.

## Delitos aduaneros en la frontera norte

Peso del número de denuncias de delitos aduaneros frente al total de delitos				
Provincia	2004	2005	2006	2007
PICHINCHA	120	175	181	103
Total de Delitos	40128	56351	54772	48309
Porcentaje	0,30%	0,31%	0,33%	0,21%
CARCHI	-	29	55	115
Total de Delitos	-	1586	1780	2079
Porcentaje	-	2%	3%	6%

Fuente: Fiscalía General de la Nación.  
Elaboración: Johanna Espín M.

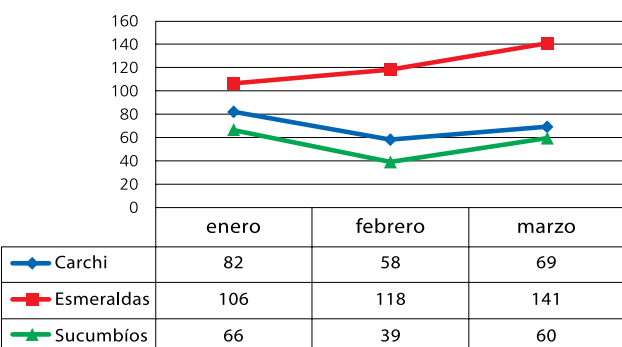
La información recopilada por la Fiscalía General de la Nación revela que la provincia que presenta una mayor incidencia de delitos aduaneros no se encuentra en la zona de la frontera norte, sino, dicha provincia es Pichincha.

A partir de la información de la Fiscalía, también es posible identificar el peso que tienen los delitos aduaneros en relación a otros delitos denunciados en cada provincia. Así, en la tabla presentada se puede observar que, si bien el número de casos de delitos aduaneros es mayor en la provincia de Pichincha durante todo el periodo de análisis, la incidencia del mismo frente a otros delitos, es mucho menor que en Carchi. Por ejemplo, en el año 2007, los delitos aduaneros en la provincia de Carchi representan el 6% del total de denuncias, mientras que en Pichincha no sobrepasan el 0,3%, lo cual es similar a la tendencia nacional.

## Denuncias en la frontera

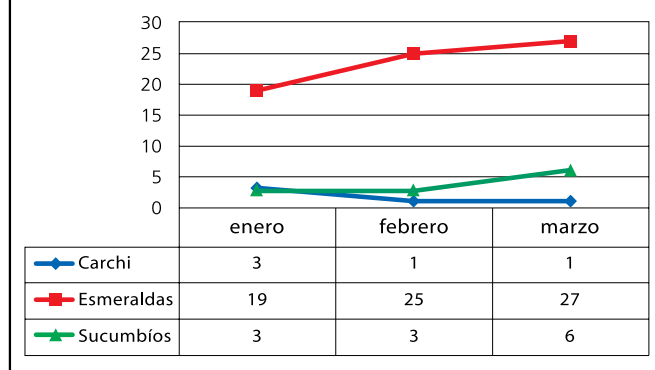
Los datos presentados corresponden al número de denuncias registradas por la Policía Judicial, en las provincias de Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi, durante los meses de enero, febrero y marzo de 2011. El registro más alto de denuncias se observa en la provincia de Esmeraldas. Además, las mismas presentan una tendencia creciente. Por su parte, las provincias de Sucumbíos y Carchi mantienen una tendencia constante. En cuanto a la composición del total de delitos contra la propiedad por provincia, en el caso de Carchi, el abigeato, la estafa, los hurtos y los robos a domicilios constituyen los principales delitos contra la propiedad. En Sucumbíos, los robos de motos y robos a domicilios se encuentran entre los delitos de mayor incidencia. Por último, en Esmeraldas, los principales delitos contra la propiedad fueron robos y asaltos a las personas y los robos a domicilios.

**Gráfico 1. Delitos contra la propiedad (enero - marzo 2011)**



Fuente: Policía Judicial  
Elaboración: Víctor Llugsha

**Gráfico 2. Homicidios (enero - marzo 2011)**



Fuente: Policía Judicial  
Elaboración: Víctor Llugsha

De igual manera, los datos presentados corresponden al número de denuncias de homicidios registradas por la Policía Judicial, en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos durante los meses de enero, febrero y marzo. La provincia de Esmeraldas, durante el primer trimestre del año 2011, mantiene la misma tendencia del año 2010, siendo la provincia con mayor registro de denuncias por homicidio. En relación con las otras provincias, Esmeraldas presenta un registro de denuncias muy superior. No obstante, también es necesario resaltar el hecho de que Carchi y Sucumbíos, actualmente, presentan un número de denuncias bastante similar.

## La economía fronteriza entre Ecuador y Colombia



San Lorenzo, Provincia de Esmeraldas / Foto: Diana Mejía M.

¿Cómo dinamizar la economía fronteriza a pesar de las diversas asimetrías territoriales, limitaciones políticas y problemáticas de inseguridad que comparten Ecuador y Colombia? Éste es uno de los principales retos a los que se enfrentan los tomadores de decisiones con relación a mejorar las condiciones de vida de la población que convive a partir de una lógica binacional.

Ciertamente, el conflicto interno que vive Colombia y que ha generado serias implicaciones para las provincias ecuatorianas limítrofes con el vecino país, ha mutilado tradicional e históricamente el interés de los Estados -tanto de Ecuador como de Colombia- para dinamizar económicamente a este territorio. Sin duda, esto ha posibilitado la configuración de procesos económicos y mercados ilícitos vinculados con tráfico de armas, drogas, trata de personas u otros, que tienen alcance local, nacional e internacional.

En este contexto, es importante tomar en cuenta que se debería visualizar tanto a las provincias fronterizas del lado ecuatoriano como a los departamentos fronterizos colombianos, como una región transfronteriza capaz de insertarse económicamente en el ámbito local, nacional e internacional. Considerando, además, las particularidades que definen a cada provincia fronteriza -al menos del lado ecuatoriano. Para ello, las decisiones políticas, juegan un papel trascendental.

Desde el ámbito local, es importante destacar que el fortalecimiento de la infraestructura vial, la cobertura de servicios básicos y la conectividad tecnológica aportan en gran medida a dinamizar los procesos económicos. Además, se torna estratégica una inversión estatal agresiva para el incentivo, capacitación y mejoramiento de la producción de las diferentes vocaciones productivas que tienen las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos; que generalmente se vinculan con actividades comerciales relacionadas con la agricultura, ganadería, pesca, turismo y otras, de las cuales necesita el sur de Colombia.

Por otro lado, hay que considerar que las provincias de frontera tienen una tendencia a urbanizar los cantones fronterizos, es por ello que, las municipalidades deberían adoptar medidas conjuntas con las gobernaciones en la formalización de los mercados. Aquello significa la generación de una política tributaria que a más de generar impuestos pueda regularizar el comercio, productos, horarios, tipo de mobiliario e inclusive, las densidades poblacionales para establecer mercados populares. Estas medidas aportarían en gran medida a formalizar el espacio público, la recaudación de impuestos, al control sanitario y, por supuesto, la generación de información sobre las actividades económicas que se establecen en esta zona.

Retomando la idea sobre la importancia que tienen las decisiones políticas con relación a dinamizar la economía fronteriza, sería interesante comenzar a discutir sobre la construcción de una autoridad binacional -itinerante entre Ecuador y Colombia- que pueda coordinar política y operativamente principalmente, con los actores sociales cuyas iniciativas binacionales deberían ser fortalecidas.

De lo anteriormente expuesto, se puede inferir que generar condiciones de competitividad atraería la inversión del sector privado así como el incentivo político para trabajar en la conformación de la cooperación binacional entre Ecuador y Colombia, escenario que ha sido una de las principales aspiraciones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y que históricamente no ha podido llevarse a cabo.

Como se ha mencionado, la inversión del Estado mediante las políticas gubernamentales aportaría a dinamizar en gran medida la economía de las provincias fronterizas en nuestro país, porque se establecerían relaciones económicas más cercanas con el resto del territorio ecuatoriano y, por supuesto, generaría mayores vínculos con la frontera sur de Colombia. Esto dependerá además, de cuán creativos sean los aportes de los tomadores de decisiones en contextos conflictivos como los que vive la frontera que comparten Ecuador y Colombia.



Director FLACSO: Adrián Bonilla • Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Alfredo Santillán • Coordinador del Boletín Fronteras: Fernando Carrión Mena • Editoras: Johanna Espín M. y Diana Mejía M. • Colaboradores: Diego Velasco, Eric Gustavo Cardin, Pablo Samaniego Ponce, Andrés Gómez, Víctor Llugsha y Paola Hernández • Corrección de textos: Juan Rodríguez Santamaría • Diseño e Impresión: Ekseption

FLACSO Sede Ecuador: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro PBX: (593-2) 323 8888. [www.flacsoandes.org/fronteras](http://www.flacsoandes.org/fronteras)  
Quito-Ecuador.