

Ciudades gemelas en fronteras amazónicas: estudio de caso Leticia y Tabatinga.*

Fecha de recepción: 14 de septiembre de 2007. Fecha de aceptación: 7 de mayo de 2008

Erik Vergel-Tovar

Master en Gestión Urbana y Desarrollo

Asesor del Departamento Nacional de Planeación

erickvergel@hotmail.com

Resumen Este artículo se enfoca en el tema de los asentamientos precarios, localizados a lo largo de espacios fronterizos y ciudades gemelas, específicamente en el contexto amazónico. Para esto, se toma el caso de ciudades como Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil). A partir de este estudio es posible afirmar que estas dos ciudades están siendo integradas por la informalidad en el área objeto de estudio y que los asentamientos, analizados por el presente estudio, están transformando la frontera: el concepto de límite se ha centrado en la construcción, por parte de los habitantes, de un espacio social del territorio. Desde esta perspectiva el artículo realiza primero, un estudio comparativo que busca aspectos simétricos y asimétricos analizando las características socioeconómicas y físicas de los habitantes de dichos asentamientos. Segundo, desarrolla una revisión del marco legal urbano y de políticas de fronteras de Colombia y Brasil que se apliquen al caso de estudio: las ciudades gemelas. A partir de lo anterior, se busca formular una estrategia transfronteriza apropiada en el corto y largo plazo, que pueda ser desarrollada por los gobiernos locales de las ciudades gemelas Leticia y Tabatinga, esto con miras a manejar los asentamientos precarios a lo largo de las fronteras como un problema común y compartido. La metodología de investigación desarrollada puede ser además, un procedimiento apropiado de investigación para futuros estudios urbanos en las ciudades gemelas Leticia y Tabatinga.

Palabras clave autor Asentamientos precarios, Amazonía, cooperación transfronteriza, ciudades gemelas, fronteras, zonas inundables.

Palabras clave descriptor Asentamientos humanos - Leticia (Colombia) – Estudio de caso Asentamientos humanos - Tabatinga (Brasil) – Estudio de caso Tabatinga (Brasil) – Condiciones socioeconómicas.

* Twin Cities in Amazonian Transnational Borders, an Appropriate Cross Border Approach for Squatter Settlements on flood prone lands located on border's fringe: The Case Study of Leticia and Tabatinga. Thesis Supervisor: Rachele Navarro Åstrand, PhD, Mc Gill University. Tesis presentada para optar al título de Master en Gestión Urbana y Desarrollo (septiembre 2005-septiembre 2006, grado con honores) ofrecido por el Institute for Housing and Urban Development Studies IHS, Erasmus University of Rotterdam, Holanda. Especialización en Vivienda ofrecida por el Housing Development and Management HDM, Lund University, Suecia

Twin Cities in Amazonian Borders, Case Study of Leticia and Tabatinga

Abstract This article focuses on precarious settlements along the border of the twin cities in the Amazon border. This is a case study about the cities of Leticia, Colombia and Tabatinga, Brazil. From this study, it is possible to illustrate that these two cities are being informally integrated in the area, and that the settlements studied are transforming the border: the concept of limit is centered on the construction, by part of the inhabitants, of a social space of the territory. From this perspective, the article, first, realizes a comparative study that searches for symmetric and asymmetric aspects analyzing the socioeconomic and physical characteristics of the inhabitants of these settlements. Second, it develops a review of the urban legal framework and Colombian and Brazilian border policies applicable to the case: twin cities. The objective is to formulate an appropriate short and long term international border policy, which can be developed by the local governments of the twin cities Leticia and Tabatinga. The aim of such policy is to manage precarious settlements along the border as a common and shared problem. The research methodology utilized can also be an appropriate research procedure for future urban studies in the twin cities of Leticia and Tabatinga.

Key words author Amazon, Borders, Cross border cooperation, Flood prone lands, Squatter Settlements, Twin Citiesg

Key words plus Human settlements - Leticia (Colombia) - Case studies, Human settlements - Tabatinga (Brasil) - Case studies, Leticia Colombia - Socioeconomic means, Tabatinga (Brasil) - Socio-economic means.

Cidades Gêmeas em Fronteiras Amazônicas, Estudo de Caso Letícia e Tabatinga

Resumo Este artigo enfoca o tema dos assentamentos precários, localizados ao longo das fronteiras das cidades gêmeas localizadas no contexto amazônico. Aborda-se o caso de cidades como Letícia, Colômbia e Tabatinga, Brasil. A partir deste estudo é possível afirmar que estas duas cidades estão sendo integradas pela informalidade na área objeto da pesquisa e que os assentamentos, analisados pela pesquisa, estão transformando a fronteira: o conceito do limite tem se centrado na construção, por parte dos habitantes, de um espaço social do território. Desta perspectiva, o artigo realiza primeiro um estudo comparativo que busca aspectos simétricos e assimétricos analisando as características socioeconômicas e físicas dos habitantes desses assentamentos. Segundo, desenvolve uma revisão do marco legal urbano e das políticas fronteiriças da Colômbia e do Brasil que se aplicam ao caso do estudo: as cidades gêmeas. A partir do anterior, busca-se formular uma estratégia transfronteiriça apropriada no curto e longo prazo, que possa ser desenvolvida pelos governos locais das cidades gêmeas, Letícia e Tabatinga, isto procurando a gestão dos assentamentos precários ao longo das fronteiras como um problema comum e compartilhado. A metodologia de pesquisa desenvolvida pode ser, no obstante, um procedimento apropriado de pesquisa para futuros estudos urbanos nas cidades gêmeas Letícia e Tabatinga.

Palavras chave autor Assentamentos precários, Amazônia, cooperação transfronteiriça, cidades gêmeas, fronteiras, zonas inundáveis.

Palavras chave descritor Assentamentos humanos, Letícia – Colômbia, estudo de caso assentamentos humanos, Tabatinga – Brasil, estudo de caso Tabatinga – Brasil, condições socioeconômicas

Introducción

Antecedentes

En el mundo contemporáneo, –principios del siglo XXI– las fronteras se han convertido en un importante tema para los estados-nación, esto se debe a cambios y disfuncionalizaciones que tienen lugar en los territorios fronterizos, en algunos casos en contravía de los intereses de los gobiernos nacionales (Machado, 2000). En este contexto, dos grandes temas del mundo contemporáneo están emergiendo como un fenómeno relevante para realizar estudios complementarios: urbanización y fronteras. Ciudades y áreas urbanas localizadas a lo largo de fronteras internacionales son el principal punto de transacciones transfronterizas e interacciones entre países. Así, este fenómeno se ha convertido en un área interesante de investigación en diferentes partes del mundo.

De igual forma, ciudades localizadas en fronteras internacionales, con una ciudad “par” localizada a cada lado, son parte del medio ambiente construido en los bordes fronterizos y por lo tanto, se constituyen en punto de encuentro entre países, en el actual proceso de globalización. Lo anterior, genera un gran impacto en aspectos como el crecimiento poblacional, condiciones de vida de sus habitantes y especialmente, en aquellos relacionados con el hábitat. Este tipo de ciudades han emergido debido tanto a la existencia de un límite fronterizo como de una ciudad “par” al otro lado de la frontera, denominadas ciudades gemelas por presentar flujos transfronterizos (Steinman, 2005).

Recientemente, en la cuenca del Amazonas las fronteras han sido un tema relevante de la agenda y un punto de interés común entre los estados-nación, especialmente porque el bosque húmedo tropical es un área con un alto índice de recursos naturales. En este sentido, las áreas urbanas y sus

fenómenos a lo largo de las fronteras llaman la atención lo cual se evidencia cuando se busca una presencia estatal dentro de los límites oficiales. Lo anterior es importante en el contexto suramericano por la existencia de procesos insertos o propios, tales como la economía de mercado, migración transfronteriza, redes de tráfico de drogas ilegales, así como, de comercio formal e informal entre los diferentes países en los territorios fronterizos (Steinman, 2005).

Las ciudades gemelas en el contexto amazónico no están exentas de los problemas urbanos que varias ciudades han estado enfrentando en la actual era de urbanización. De igual forma, las ciudades gemelas como parte de las áreas urbanas en la Amazonía tienen problemas ambientales como falta de servicios públicos, ocupación de zonas no aptas para la urbanización, asentamientos precarios, contaminación, polución, condiciones insalubres y déficit de vivienda para los habitantes urbanos. Estas dificultades se han constituido en los principales problemas que los gobiernos locales han enfrentado recientemente (Becker, 1995).

Por otra parte, los asentamientos precarios, localizados en ciudades gemelas –en la Amazonía– son un fenómeno complejo debido a los procesos de migración y ocupación de áreas, lo cual genera un riesgo para su población –zonas inundables– se presentan además problemas como la falta de infraestructura y servicios públicos, que generan impactos en los límites fronterizos y más allá. Paralelo a este problema se encuentra la existencia de diferentes grupos étnicos, la migración de habitantes de diferentes lugares y países, con lo que se conforma una realidad social más compleja, en cuanto a las características socioeconómicas de los habitantes urbanos se refiere. A lo anterior se suman fenómenos como economías ilegales e informales –tráfico de drogas y recursos naturales– que incrementan la complejidad de la informalidad no

sólo en el plano económico, sino incluso en las dimensiones sociales y físicas, lo cual se presenta en varios casos en los asentamientos precarios.

Ahora bien, los asentamientos precarios, localizados en zonas inundables en las ciudades amazónicas, se han convertido en una interesante área de investigación, debido a que por un lado, representan contradicciones entre las leyes, regulaciones y normas urbanas y por otro, permiten ver las prácticas tradicionales de asentamientos en este contexto. La ocupación de zonas inundables para asentamientos humanos y el uso de dichas zonas para actividades en agricultura han sido prácticas tradicionales realizadas por los grupos indígenas en la Amazonía.

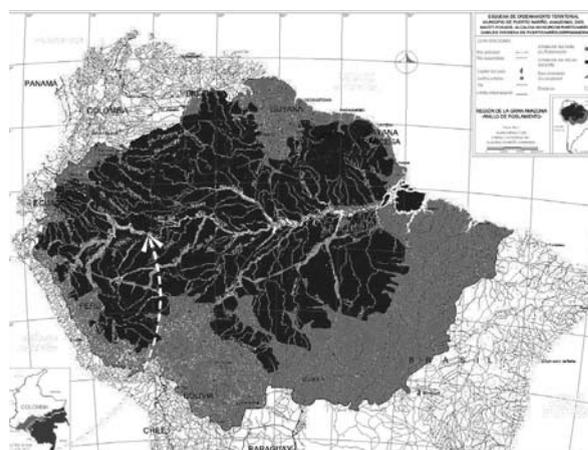
Sin embargo, y a pesar del avance en el marco legal urbano en Colombia y Brasil, a través de la Ley 388 de 1997 y el Estatuto de la Ciudad respectivamente, gracias a los cuales se establecen principios como la función pública del urbanismo, el interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano; la ocupación de zonas inundables por parte de la población urbana amazónica no ha podido ser incorporada, de manera apropiada, a las normas urbanísticas debido a la dificultad de mitigar el riesgo que conlleva el asentamiento de población, así como la posibilidad de habilitar dichas áreas para la provisión de servicios públicos, entre otros. Este último aspecto, genera dificultades para los gobiernos locales en cuanto al mejoramiento de las condiciones habitacionales de los hogares en asentamientos precarios en áreas inundables (Hurtado, 2005).

El contexto de la Región Amazónica, el fenómeno de urbanización e identificación del problema

Actualmente, el área de la Gran Amazonía se encuentra bajo un proceso de urbanización, que se ha subdividido en dos subgrupos, como se

observa en el mapa 1. Primero, la Sub-región 1 llamada: “El anillo de poblamiento de la Amazonía” conformado por los asentamientos humanos alrededor de la Gran Amazonía, los cuales ejercen una gran presión sobre la selva. Segundo, la sub-región 2 llamada: “Amazonía al interior del anillo de poblamiento”, compuesto por el conjunto de asentamientos humanos localizados al interior de la selva, especialmente al lado de los ríos más importantes, comúnmente conocidos como “enclaves” (SINCHI, 2005).

Mapa 1.
El anillo de poblamiento de la Gran Amazonía.



Fuente: Perfiles urbanos de la Amazonía Colombiana.
Mapa: Elizabeth Riaño Umbarila-Franz Gutiérrez Rey.

Las ciudades gemelas Leticia –26.310 habitantes– y Tabatinga –34.659 habitantes– como “enclaves” de la subregión 2, han experimentado un rápido crecimiento urbano en las últimas tres décadas y han ocupado tanto las zonas altas como las zonas bajas o inundables más conocidas como “várzeas”. Este crecimiento obedece a un alto proceso de migración de los habitantes, provenientes de diferentes países –Brasil, Colombia y Perú– en busca de oportunidades de trabajo, tanto en actividades ilegales –tráfico y actividades extractivas y tráfico de mercancías. También existen quienes llegan a la región por la obtención de una oferta de trabajo con entidades gubernamentales, el sector turismo o actividades de investigación científica. Adicionalmente, las ciudades gemelas se han desarrollado sin un proceso de planificación urbana

a largo plazo y sin un marco regulatorio del sector vivienda, lo cual ha traído como resultado la urbanización de las “zonas altas” por el sector formal de vivienda, y la urbanización de las “zonas bajas inundables” o “várzea” por el sector informal de vivienda.

Como resultado de este proceso, las ciudades gemelas Leticia y Tabatinga están enfrentando un problema común: “el déficit de vivienda en las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga combinado con una inadecuada planificación y la falta de políticas responsables ha llevado a una ocupación crónica de las zonas inundables por grupos de bajos ingresos generando un desarrollo de gran escala de asentamientos precarios”.

En Leticia este problema es causado por la falta de disponibilidad de suelo para su expansión urbana. De hecho, han tenido lugar dos procesos fallidos de reasentamiento de población previamente asentada en “zonas inundables”, lo cual demuestra la falta de consideración de la cultura local y las necesidades de los habitantes; lo anterior, en la elaboración de las recientes políticas de vivienda y planificación urbana (Hurtado, 2005).

Recientemente, los gobiernos locales de las ciudades gemelas han formulado instrumentos de planificación urbana, en los cuales se definen políticas del sector vivienda. En el caso colombiano, la ciudad de Leticia adoptó en el año 2002 el Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT y en el caso brasileño, la ciudad de Tabatinga inició la implementación del Plano Diretor (2007). De la misma forma, la administración municipal de Leticia actualmente se encuentra en el proceso de revisión y ajustes del PBOT, coincidiendo este proceso con el inicio de la implementación del Plano Diretor, por parte del gobierno local de Tabatinga. Bajo este contexto, las dos ciudades presentan una oportunidad extraordinaria para sincronizar estos instrumentos de planificación entre los gobiernos de las ciudades gemelas. Incluso, es esta una oportunidad para que los instrumentos de planificación de los gobiernos locales

puedan recibir insumos de la cultura local, como municipalidades de la Amazonía, en un proceso de abajo hacia arriba para la formulación de políticas a largo plazo.

A esta coyuntura se suma la importancia de comprender la problemática de la zona en detalle. Hoy en día, el nivel de conocimiento acerca del proceso de urbanización en la Gran Amazonía es muy bajo, al igual que el caso de Leticia y Tabatinga vistas como un todo debido a su conurbación como ciudades gemelas. Por lo anterior, la posibilidad de entender mejor el fenómeno de los asentamientos precarios en zonas inundables en un contexto único y complejo, como lo es el caso de ciudades transfronterizas, “pares” o gemelas, como Leticia y Tabatinga, se convierte no sólo en un reto interesante, sino también en una contribución al conocimiento existente de los problemas urbanos en la región amazónica. Adicionalmente, este esfuerzo puede contribuir a futuro para llevar a cabo una estrategia transfronteriza entre las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga para el manejo de problemas comunes y compartidos sincronizando sus políticas territoriales locales.

Objetivos, preguntas e hipótesis de la investigación

El objetivo principal de este estudio fue determinar una estrategia transfronteriza apropiada para el manejo del problema de asentamientos precarios en zonas inundables y en franjas de frontera entre las ciudades gemelas: Leticia y Tabatinga. El análisis realizado llevó al estudio a insistir en la necesidad de una cooperación transfronteriza entre los respectivos gobiernos locales. Para desarrollar lo anterior, el estudio se enfocó en el entendimiento del fenómeno de asentamientos precarios localizados en franjas de frontera, el cual resultaba esencial. De esta forma, el estudio muestra que la informalidad está integrando ambas ciudades en el área objeto de estudio, así mismo, se recomienda una investigación adicional para determinar el

nivel de integración de ambas ciudades, para lo cual la metodología aplicada podría ser útil. Para intentar comprender este fenómeno, la investigación desarrolló una aproximación de abajo hacia arriba, mediante el estudio de dos asentamientos –La Unión en Leticia y Guadalupe en Tabatinga– y analizó sus características socioeconómicas y físicas, identificando su adaptación a los períodos de inundación y su percepción de la frontera entre Colombia y Brasil. Posteriormente, el estudio identificó, a través de un estudio comparativo, aspectos simétricos y asimétricos de las características encontradas en ambos asentamientos. Este estudio comparativo permitió hallar en cuáles aspectos las ciudades gemelas son simétricas y en cuáles no.

Mediante el análisis de los requerimientos socioeconómicos de los habitantes de dichos asentamientos precarios, el estudio brinda un insumo para los instrumentos de planificación y gestión urbana, así como para las políticas de vivienda de éstos gobiernos locales, teniendo en cuenta características de la población local amazónica. Por consiguiente, este insumo puede ser una contribución hacia una estrategia transfronteriza de la franja de frontera entre ambas ciudades. Adicionalmente, la metodología de investigación desarrollada por el presente estudio puede ser una herramienta importante para que en un futuro sea aplicada en estudios urbanos, similares de asentamientos localizados en zonas inundables en las ciudades Leticia y Tabatinga, con lo cual se podría abarcar la totalidad del área urbana. De esta forma, sería posible determinar la dimensión de la integración de estas dos ciudades, tema que se encuentra fuera del alcance del presente estudio. Adicionalmente, esta metodología podría ser aplicada en otras ciudades gemelas del contexto amazónico.

Por lo tanto, dado el objetivo principal, el estudio plantea la siguiente pregunta principal:
¿Cuál es la estrategia transfronteriza apropiada para el manejo del problema compartido de asentamientos precarios en zonas inundables en franjas de frontera entre Leticia y Tabatinga?

En este sentido, se propuso responder la pregunta de investigación en dos campos, por un lado, a través de un estudio comparativo de: las características socioeconómicas y físicas de los hogares y viviendas localizadas en los asentamientos de La Unión –Colombia– y Guadalupe –Brasil–, las razones que llevaron a estos hogares a asentarse allí, y los patrones de asentamiento desarrollados, en concordancia con su cultura, sustento y tradiciones.

Por otro lado, la revisión del marco legal urbano de ambos países y de las políticas de fronteras permite diseñar una estrategia transfronteriza apropiada, que tenga en cuenta las percepciones de los habitantes de los asentamientos en cuanto a la frontera. Dado lo anterior, el estudio plantea las siguientes hipótesis:

- › Los asentamientos precarios en zonas inundables, localizados en la franja de frontera entre Leticia y Tabatinga, son un problema transnacional compartido.
- › Los asentamientos precarios en zonas inundables, localizados en la franja de frontera entre Leticia y Tabatinga, están afectados por las decisiones tomadas por los gobiernos locales de ambas ciudades.
- › Existen puntos de encuentro entre los marcos legales urbanos de ambas ciudades que permiten formular una estrategia transfronteriza para el manejo de asentamientos precarios en zonas inundables en la franja de frontera.
- › Las características socioeconómicas y físicas de los habitantes de los asentamientos precarios tienen que ser consideradas en procesos de gestión urbana para ciudades gemelas en la Amazonía.
- › Los asentamientos precarios en zonas inundables localizados en el área objeto de estudio están actualmente integrando las ciudades gemelas.

Metodología de investigación

El método de investigación fue dividido en dos partes: el trabajo de campo y el trabajo de escritorio, lo anterior teniendo en cuenta la frontera internacional en ambas aproximaciones, como se ilustra en el diagrama 1. Por un lado, el trabajo de campo incluyó una visita in situ a las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga para conducir un estudio de dos asentamientos precarios, uno en territorio colombiano y el otro en territorio brasileño. Durante el trabajo de campo, fue posible llevar a cabo un estudio de varias unidades de vivienda, entrevistas en ambos lados de la frontera internacional, así como entrevistas con los secretarios de planeación de ambas ciudades.

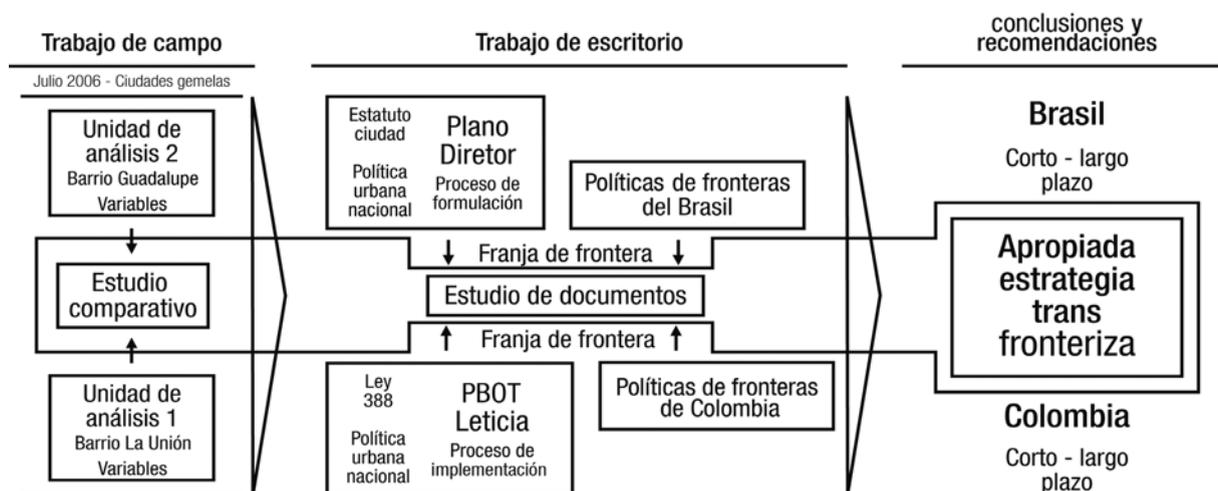
El trabajo de escritorio desarrolló una revisión del marco legal urbano de Colombia y Brasil, específicamente sobre los principales instrumentos de planificación de ambos gobiernos locales establecidos por las leyes nacionales de cada país.

Fue posible entonces, analizar los principios, objetivos y elementos en común para el desarrollo de estrategias que permitan el manejo de asentamientos precarios localizados en zonas que generan riesgo para la población. Adicionalmente, el trabajo de escritorio tuvo como propósito hacer una revisión de las políticas de frontera de ambos países, enfocándose en el caso de las ciudades mencionadas, con el propósito de identificar los elementos e instrumentos de dichas políticas que pueden ser aplicados por ambos gobiernos locales hacia una cooperación transfronteriza en temas urbanos.

Trabajo de campo¹

El estudio desarrolló, por una parte, un estudio comparativo entre dos unidades de análisis: dos barrios localizados en zonas inundables en la franja de frontera entre Colombia y Brasil. El estudio comparativo fue hecho mediante el análisis de las condiciones de las viviendas en ambos asenta-

Diagrama 1.
Diseño de la Investigación.



Fuente: Elaboración propia.

¹ El autor condujo la recolección de información en dos periodos. Primero, en Leticia y Tabatinga desde el 14 al 31 de julio de 2006, con el apoyo del Profesor Germán Ochoa, del Instituto de Investigaciones Amazónicas IMANI de la Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia. El autor contrató una traductora de la Universidad del Estado Amazonas –Brasil– en Tabatinga, quien acompañó al investigador durante las visitas a las unidades de vivienda del asentamiento Guadalupe en Brasil. Segundo, el proceso de recolección de información continuó en Bogotá entre el 31 de julio y el 4 de agosto de 2006, en el cual el autor visitó entidades del Gobierno Nacional

mientos: características socioeconómicas y físicas, percepción de los habitantes acerca de la frontera, información de datos poblacionales, coberturas y acciones frente a dichos asentamientos de acuerdo con la información suministrada por los secretarios de planeación de cada ciudad.

Por otro lado, el análisis del marco legal urbano de Colombia y Brasil se enfocó en temas como asentamientos precarios, zonas inundables y áreas de riesgo y tuvo en cuenta sólo los elementos que pueden aplicarse en un contexto como las ciudades gemelas en la Amazonía. Lo anterior, se sustenta mediante entrevistas con funcionarios del Gobierno Nacional de Colombia, documentos publicados por ambos países acerca de las relaciones internacionales y cooperación transfronteriza, específicamente para el caso de las ciudades en las cuales se centró el estudio.

Trabajo de escritorio

Como punto de partida, el trabajo de escritorio consideró que Leticia ha estado implementado su PBOT desde el año 2002. Esto hizo posible revisar las políticas y programas implementados durante los últimos cuatro años. Actualmente, la Alcaldía de Leticia se encuentra evaluando dicho proceso con el apoyo del MAVDT para la revisión y ajuste del PBOT. Igualmente, un proceso de planificación territorial se viene adelantando en la ciudad de Tabatinga debido a la expedición del Estatuto de la Ciudad, en Brasil. De igual forma, el Plano Diretor es el principal instrumento jurídico de planificación del gobierno local para el manejo de las áreas urbanas y rurales de los municipios del Brasil. El trabajo de escritorio encontró elementos comunes, que pueden conectar los dos instrumentos de planificación y las políticas locales de ambos municipios, especialmente en el tema de asentamientos precarios.

Encuesta

La encuesta fue diseñada para los habitantes de los dos asentamientos estudiados. 87 de 101 unidades de vivienda fueron visitadas en el asentamiento La Unión –Leticia– y 37 de 40 unidades de vivienda en el asentamiento Guadalupe-Tabatinga. Las preguntas abarcaron las siguientes dimensiones y variables:

- › Dimensión medio ambiente construido: Características de la vivienda, seguridad en la tenencia, acceso a agua y saneamiento, uso de la vivienda, durabilidad y calidad de la vivienda.
- › Dimensión socioeconómica: Características sociales, nivel de estudios, ocupación/ingresos.
- › Dimensión fronteras y gestión: Fronteras y políticas, gestión y gobernabilidad.

Marco teórico

Marco teórico 1

Ciudad legal y ciudad ilegal, dos caras de la misma moneda

El rápido proceso de urbanización que ha tenido Latinoamérica, durante los últimos cincuenta años, está relacionado con la producción de ciudad de dos maneras: “legalidad” e “ilegalidad”. Estos dos términos han sido utilizados por diferentes instituciones y entidades, dedicadas al estudio, planificación y gestión del espacio urbano, para entender el proceso de urbanización en las ciudades latinoamericanas, donde el trabajo colectivo de construcción de ciudad se ha desarrollado, por un lado, mediante áreas planificadas de la ciudad, y por otro, áreas no planificadas, es decir, que ha crecido “fuera” del sistema legal.

Después de décadas en la implementación de políticas fallidas, mediante desalojos y reubicaciones forzadas de la población asentada en la denominada “ilegalidad”, que marcaron las acciones en la

región, sólo se ha logrado la reubicación del “problema” y el incremento de la pobreza. Debido a este resultado, se han venido presentando cambios en la agenda actual, partiendo de los anteriores desalojos forzados hacia programas de mejoramiento integral, donde la aproximación ya no es frente a la “ilegalidad”, sino frente al fenómeno de los asentamientos precarios, como expresión de la pobreza urbana. El objetivo de dichos programas es formalizar y regular los asentamientos precarios para integrarlos a la ciudad legal. Lo anterior, se propone mediante acciones que permitan brindar seguridad en la tenencia del suelo y la vivienda, provisión de servicios básicos, infraestructura y equipamientos (A Home in the City, 2005).

Además, como parte de los principios de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes en asentamientos precarios, y debido a la necesidad de mostrar resultados en el cumplimiento de la meta 11 del objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las estrategias, recomendadas recientemente por expertos internacionales, plantean complementar las acciones, e involucrar a la población beneficiaria como un actor activo en el desarrollo de éstos procesos. De esta manera, se plantea un cambio en las políticas urbanas, dado que el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres urbanos debe incluir al sector privado, las organizaciones no gubernamentales ONG y las comunidades de base organizadas; debe tener en cuenta la formulación, implementación y seguimiento de políticas, programas y proyectos focalizados en la ciudad “ilegal”, con el propósito de generar esfuerzos y recursos colectivos (A Home in the City, 2005).

En este contexto, el concepto de exclusión de ciertas áreas urbanas, por parte de la ciudad “legal” frente a la ciudad “ilegal” se manifiesta en las políticas y acciones, previas a la agenda actual donde los asentamientos precarios eran vistos como un problema que debe ser erradicado de la ciudad. De cualquier manera, el cambio en la aproximación al fenómeno de los asentamientos precarios no ha sido ajeno al contexto latinoamericano. En

este sentido, el debate en la región llevó a cambios en las políticas urbanas y sus instrumentos normativos, especialmente en países donde principios como la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, marcaron parte de este cambio, tal es el caso de Brasil y Colombia.

Por un lado, en el caso brasileño como respuesta a este debate se incluyó en la Constitución Política de 1988 un capítulo acerca de la política urbana y sus instrumentos, la cual debe garantizar la función social de la propiedad y la democratización de la gestión urbana (Constitución Política del Brasil, artículos 182 y 183). Desde entonces, se inició el rápido proceso de descentralización del Estado en Brasil transfiriendo varias responsabilidades y competencias a los municipios, tales como la recolección y distribución de impuestos y el poder político (Sadek, M. T., 1997). En este proceso de descentralización y establecimiento de la autonomía municipal, se expidió la Ley 10.257 Estatuto de la Ciudad en el 2001 por la Cámara de Diputados de la República del Brasil, lo cual estableció un paso más hacia la construcción de una Política Nacional Urbana. El Estatuto de la Ciudad se basa en dos principios fundamentalmente: la función social de la propiedad y garantizar el derecho a una ciudad sostenible para los ciudadanos brasileños.

En el caso colombiano, la Constitución Nacional de 1991 introdujo un cambio radical, en términos de políticas del suelo a través del principio de la función social y ecológica de la propiedad regulando sus usos y derechos. Además, estableció como principio la prevalencia del interés general sobre el particular, el cual es la base jurídica de la declaratoria de utilidad pública de la propiedad tanto en áreas rurales como urbanas. Posteriormente, el país adoptó la Ley 388 de Desarrollo Territorial (1997) que se fundamenta en el mismo principio brasileño de la función social de la propiedad, así como en la función pública del urbanismo y el reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano.

Igualmente, el debate se ha enriquecido con la inclusión del concepto “el derecho a la ciudad” entendido como la posibilidad que debe tener todo ciudadano de disfrutar de las ventajas que ofrecen las áreas urbanas, como: oportunidades de trabajo, mejor acceso a educación y servicios de salud, así como la posibilidad de acceder a una vivienda que permita disfrutar de dichos beneficios, entre otros. Por esta razón, el “Derecho a la Ciudad” desde una perspectiva jurídica, política y cultural, ha influido el debate urbano en Latinoamérica.

A pesar de lo anterior, éste ha estado más orientado a lo que significan los conceptos “legal” e “ilegal” en la producción de ciudad y algunos aspectos que surgen a propósito de esta discusión. Investigadores en temas urbanos abogan por la inclusión de la dimensión cultural en el fenómeno urbano, como la manera de entender la fragmentación urbana y los valores que legitiman este proceso. Adicionalmente, se ha planteado la necesidad de entender la producción social de ilegalidad en la ciudad e incluir en el debate la crítica en el uso de los conceptos “ilegal” e “informal” de la misma manera, lo cual impide una lectura clara de la ciudad como un campo de oportunidades (Torres, A. C., 2005).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que se han desarrollado definiciones de los conceptos legal e ilegal desde la elaboración de leyes y normas que buscan replantear las aproximaciones al fenómeno de los asentamientos precarios desde lo jurídico, mientras que investigadores con base en estudios de caso plantean críticas a las respuestas normativas –por ejemplo, Brasil y Colombia–, lo anterior en busca de una respuesta más integral frente a la complejidad de la definición del fenómeno, en este caso desde la academia.

En ese sentido, investigadores de estudios de caso en Colombia y Brasil plantean que un enfoque basado en la flexibilidad de regulaciones urbanas, en los procesos de legalización de la ciudad “ilegal”, no ha sido un gran aporte en el debate, porque di-

chos procesos de regularización y/o formalización necesitan de mayor creatividad e innovación para organizar una propuesta de una ciudad democrática, diversa y plural (Torres, A. C., 2005).

Para Rincón Patiño, investigadora en temas urbanos y de experiencias en mejoramiento integral de barrios en Colombia y Brasil –Caso Moravia en Medellín–, el debate urbano en Latinoamérica plantea la crítica a las leyes y políticas urbanas, dado que éstas a través de la clasificación de los usos del suelo establecen normas que prohíben y permiten al mismo tiempo aprovechamientos y funciones al interior de las ciudades. Por lo tanto, dichas normas urbanísticas definen territorios que están “dentro” y “fuera” de lo establecido, es decir, están en lo “legal” e “ilegal”, lo cual divide áreas de la ciudad en regiones con y sin ciudadanos. En términos de Rincón, existe una preocupación en la democratización de la institucionalización jurídica debido a que las leyes y los instrumentos jurídicos no reflejan la realidad social y determinan condiciones de inequidad para acceder a suelo y vivienda en las ciudades (Rincón, A. 2004).

Con base en este debate, podemos argumentar que la producción “ilegal” de la ciudad necesita más investigación de experiencias y estudios de caso que puedan nutrir la discusión con nuevos argumentos. Este podría ser un proceso para descubrir marcos normativos relevantes e iniciativas locales que brinden elementos para entender, manejar, planificar y producir ciudad, de acuerdo con las características sociales y culturales locales. No obstante, sólo con un proceso que realmente mire las dinámicas locales en la producción de la ciudad “ilegal”, será posible brindar más elementos para continuar con el camino que los instrumentos –Ley 388 de 1997– de las políticas urbanas han establecido, con el propósito de lograr una producción de ciudad más democrática y con igualdad de derechos para el acceso a los beneficios que brindan las áreas urbanas, y finalmente, reconciliar lo que llamamos “ilegal” con la ciudad “legal”.

Finalmente, sólo estudiando la complejidad social y los procesos culturales que están teniendo lugar en la ciudad “ilegal” será posible desarrollar una planeación y gestión urbana acorde con las necesidades locales. Lo anterior, contrario a un proceso resultado de aplicar políticas y herramientas formuladas desde arriba para ser implementadas abajo y en algunos casos, sin procesos de participación y construcción que incluyan a la población objetivo.

En esta línea de análisis, se puede afirmar que existen dos miradas: por un lado, tenemos la ciudad “legal” y por el otro, la ciudad “ilegal”, dos caras de la misma moneda llamada ciudad. La ciudad “legal” busca incorporar a la ciudad “ilegal” mediante procesos de regularización, formalización, mejoramiento integral, provisión de servicios básicos, infraestructura, equipamientos, acceso al transporte público, entre otros, para integrar esas áreas de la ciudad, que han crecido fuera del sistema legal y sin planificación.

En la otra cara de la moneda, tenemos la ciudad “ilegal”, ésta plantea que las leyes e instrumentos jurídicos que construyen la ciudad “legal” no reflejan su realidad social. Es decir, la ciudad “ilegal” propone una producción social de ciudad que debe ser comprendida por la ciudad “legal”, para poder entender esta producción social de “ilegalidad”, la otra cara de la moneda de la ciudad.

Una introducción a la discusión desde una perspectiva amazónica

A partir de esta aproximación al tema de los asentamientos precarios, surgen algunas preguntas: ¿Cómo están definidos estos asentamientos en las ciudades amazónicas?, ¿existe alguna diferencia en la formación de asentamientos precarios en las ciudades amazónicas?, ¿hay alguna clasificación de asentamientos precarios en la Amazonía que difiera de otros países? Para responder a estas y otras preguntas, es necesario adelantar más inves-

tigaciones en temas urbanos desde una perspectiva amazónica, lugar donde no se está presentando el mismo patrón de urbanización que en Europa, Estados Unidos o incluso, las áreas ya urbanizadas en los países de Latinoamérica.

No obstante, siguiendo a Becker (1995), es un hecho que las ciudades en cualquier lugar generan problemas ambientales y la región amazónica no es la excepción –entendiendo el concepto ambiental como los componentes físicos y sociales en un área urbana.

En este sentido, agrega Becker, los principales problemas urbano-ambientales que las ciudades amazónicas tienen son: inadecuado saneamiento básico y condiciones de vida de la población urbana –vivienda–, localización de éstas en zonas de riesgo, contaminación y polución, lo anterior en el marco del inexistente diseño de ciudades planificadas. Además, las ciudades en la Amazonía han estado enfrentando la proliferación de asentamientos precarios, el establecimiento de lotes para urbanizar de manera irregular y clandestina, la ocupación de suelo público y privado, y soluciones de vivienda que no están al alcance de los grupos de bajos ingresos en la región. Así mismo, se ha encontrado que el inadecuado estado de las viviendas se debe a la pobreza y el hecho de la temporalidad de los residentes quienes llegan a las áreas urbanas, sin ninguna certeza de contar con un asentamiento de largo plazo para llegar a ser un propietario formal (Becker, 1995; Sawyer, 1987).

En este sentido, uno de los aspectos más críticos en las ciudades amazónicas es la localización de la población en zonas que generan riesgo para sus habitantes, debido al asentamiento en zonas inundables, donde las estructuras construidas se encuentran muy cerca la una de la otra sin ningún sistema de drenaje, lo cual ocasiona grandes problemas en las áreas urbanas. A pesar de esto, en términos de Becker y otros expertos, existe una perspectiva positiva para el desarrollo en las ciudades amazónicas, de hecho, estos

expertos ven el fenómeno de la urbanización en la Amazonía como una condición de nuevas oportunidades, como un reto para el futuro y por consiguiente, ellos plantean nuevas preguntas que surgen en este contexto: ¿Cómo es posible adaptar dichas oportunidades en este rol del nuevo desarrollo resolviendo problemas ambientales?

Zonas inundables

Las áreas urbanas, que crecen debido a su localización cercana a cuerpos de agua, presentan generalmente, como parte de su espacio urbano, una ocupación a lo largo de los frentes de agua, en algunos casos por pequeñas comunidades. En este sentido, algunas de estas comunidades son el resultado del patrón urbanístico seguido por los grupos de bajos ingresos para tener acceso a la ciudad. Como Navarro (1994) lo plantea, los cuerpos de agua en ciudades localizadas en costas o largos ríos, facilitan el comercio y son extremadamente importantes en el movimiento de habitantes, bienes y servicios. Además, Navarro (1994) concluye que las tierras bajas y/o zonas inundables son una alternativa económica para generar asentamientos. Parte de las razones para el asentamiento de la población son: una localización estratégica dentro de la ciudad, razones culturales y garantizar el sustento de los hogares allí asentados.

Por ejemplo, los asentamientos humanos localizados a lo largo de la Cuenca del Amazonas se han establecido de dos maneras: en tierras altas y en tierras bajas. En concordancia con los antiguos asentamientos localizados en suelos estables –tierras altas– su patrón característico es una organización circular, o alrededor de lugares centrales, aunque hoy en día están localizados a lo largo de caños. Por otra parte, el patrón característico de los asentamientos humanos localizados en tierras bajas, zonas inundables o várzeas, es una distribución lineal debido a la explotación que hacen sus habitantes (Meggers, 1981, Riaño, 2003).

Como lo plantea Becker (1995), incluso antiguas ciudades de la Amazonía fueron desarrolladas a lo largo de bancos en los mayores ríos con tendencia a las inundaciones. Esto se debe especialmente a la necesidad de tener acceso al río como principal recurso para el transporte y la movilidad en la zona. A su vez, la densa y desorganizada ocupación favoreció la erosión y la intensificación, con un gran impacto sobre la población asentada en las zonas inundables, quienes recientemente han sido considerados como la población pobre asentada en la ciudad, y el frente de agua, como la “periferia” tomada por ellos.

En contraste, otros estudios de investigación establecen que las comunidades asentadas en los frentes de agua no deberían ser consideradas como población pobre al interior de las ciudades. Incluso, ellos son el resultado de una larga tradición de ocupación de la várzea para tener acceso al río, pescar y utilizar el suelo para agricultura luego de los períodos de inundación (Hurtado, 2005). Sin embargo, dichas comunidades han tenido que enfrentar problemas como la falta de infraestructura para el suministro de agua potable y saneamiento básico; falta de instrumentos para el buen manejo del agua, en cuanto a la prevención de erosión y durante los períodos de inundación, los cuales han generado problemas de salud pública en sus habitantes. Igualmente, la inseguridad en la tenencia y las condiciones de hacinamiento en dichas zonas han generado un gran impacto en el crecimiento de las ciudades amazónicas. Lugares donde los gobiernos locales, con base en el marco legal actual, han determinado clasificar los barrios localizados en várzeas como asentamientos precarios o informales en zonas de riesgo, por ejemplo: PBOT de Leticia.

No obstante, algunos estudios sobre asentamientos humanos localizados a lo largo de la ribera del Amazonas colombiano demuestran que sus habitantes han manejado los períodos de inundación para pescar y los de no inundación, para sembrar (Riaño, 2004).

Como se ha visto, en la Región Amazónica la ocupación de zonas inundables y los asentamientos precarios presentan una fuerte relación. Los problemas de suministro de agua potable y servicios de saneamiento básico han sido un problema común en diferentes casos, así como las altas densidades de ocupación. Igualmente, la adaptación a estas zonas mediante asentamientos humanos, genera riesgo para la población y es uno de los aspectos adicionales que los gobiernos locales necesitan tener en cuenta en estudios, censos y planes para mejorar la planificación y la gestión urbana.

Riesgo y amenaza

La definición del concepto de riesgo tiene gran importancia cuando se aborda el tema de asentamientos precarios debido a su localización, en algunos casos, en zonas que presentan amenazas para la población. Las zonas de riesgo no mitigable son aquellas áreas en las cuales no es posible reducir la generación de riesgo que conlleva la ocupación de áreas no aptas para la urbanización. El concepto de riesgo es entendido como: “las posibles consecuencias desfavorables económicas, sociales y ambientales que pueden presentarse como resultado de un suceso o un daño en un contexto de debilidad social y física frente a este”. Además, la estimación del riesgo de una manera apropiada consiste en “un ejercicio interdisciplinario llevado a cabo por profesionales desde diferentes campos, los cuales tienen una mirada de los factores sociales y físicos o sus características”. Riesgo y desastre son diferentes. El riesgo es “un proceso con el cual se están creando condiciones para que suceda un futuro desastre. Por ejemplo, unidades de vivienda construidas en los bordes de río que están expuestas a períodos de inundación, en este proceso esto es una construcción de riesgo”. El desastre se refiere a “las consecuencias de no manejar o de no intervenir a tiempo el situaciones de riesgo”. Por lo anterior, “las acciones que sean desarrolladas para reducir el riesgo, o, para evitar apariciones de

futuros desastres son más económicas, es decir, es más barato reducir el riesgo” (Guía metodológica, MAVDT, 2005: 17-18).

El concepto de amenaza es entendido como “el probable suceso de un fenómeno, este puede ser natural o generado por los seres humanos sin intención, que tiene un potencial de generar daños y pérdidas en un contexto social al interior de un espacio temporal determinado”. Las amenazas pueden ser clasificadas según su origen en natural, socionatural y antrópico. Por otra parte, el concepto de vulnerabilidad es entendido como “la susceptibilidad o debilidad que presenta una sociedad en enfrentar una amenaza la cual la afecta y la capacidad de ésta para superarla después de su afectación”. La vulnerabilidad es un fenómeno eminentemente social relacionado con la falta de desarrollo que una sociedad presenta (Guía Metodológica, MAVDT, 2005: 19).

Adicionalmente, para definir riesgo es necesario tener en cuenta la falta de capacidad de respuesta en un área determinada. Por lo anterior, el concepto de riesgo es el resultado de la sumatoria de factores y conceptos ya mencionados, como se presenta a continuación (Wamsler, C., 2006):

Riesgo (R) = Amenaza (A) x Vulnerabilidad (V) x Falta de Capacidad de Respuesta (CR)

Reasentamiento

El concepto de reasentamiento ha estado asociado a las estrategias de manejo de los asentamientos precarios desde dos perspectivas. La primera, el reasentamiento como un proceso que involucra los hogares de los asentamientos precarios mediante acuerdos y su cooperación. Es el caso del reasentamiento de la población asentada en las vías férreas en Mumbai –India– donde se trabajó de manera conjunta con una ONG, la federación de hogares precarios de las vías férreas, la Empresa de Trenes de India y el Banco Mundial.

La segunda, el reasentamiento como un proceso más apropiado frente a los desalojos o reubicaciones por la fuerza, realizados sin ninguna consulta o consideración de las consecuencias sociales y económicas de desplazar la población a lugares distantes, periféricos sobretodo, sin acceso a infraestructura urbana, servicios y transporte (UN Habitat, 2003).

El reasentamiento en Colombia se ha presentado en múltiples ocasiones y circunstancias, esto se ha debido, no sólo a la ubicación de población en zonas no aptas para la urbanización, sino por el fenómeno del desplazamiento forzado que ha tenido lugar en el país. En este sentido, el reasentamiento se ha dado por alguna de las siguientes circunstancias: por localización en zonas no aptas para urbanización y que generan riesgo para la población, y por el desarrollo de una obra de infraestructura, por el desplazamiento forzado especialmente de las zonas rurales a las urbanas (Partridge, 2000).

Por otro lado, en relación con los asentamientos informales o precarios, las tres circunstancias descritas se presentan de diferente forma. Primero, el reasentamiento de la población asentada en asentamientos informales o precarios, debido a su localización en zonas no aptas para la urbanización que presentan una situación de riesgo no mitigable para sus habitantes. Segundo, las obras de infraestructura que afectan los asentamientos informales o precarios, sobre todo, los procesos de mejoramiento de éstos, en algunas ocasiones, implican el reasentamiento de población debido a la espontaneidad y falta de planificación en su origen. Tercero, parte de la población que habita asentamientos precarios en las ciudades del país, encuentran refugio a través de los mercados informales de suelo y vivienda y proviene de zonas rurales debido al fenómeno del desplazamiento. En este contexto, es claro que el reasentamiento es una variable adicional a la complejidad que

presentan los asentamientos informales o precarios, debido a que el desarrollo urbano informal es fruto de procesos no planificados y genera, en la mayoría de los casos, la ocupación de zonas no aptas para la urbanización. En los actuales contextos tanto nacional como internacional, la estrategia frente a este tipo de ocupaciones es el mejoramiento integral de dichas zonas. Lo anterior, con la intención de que sean incorporadas y articuladas a la estructura de la ciudad formal; mientras que la respuesta para aquellos habitantes que se encuentren en zonas de riesgo no mitigable o en áreas que serán sujeto de desarrollo de vías y espacio público o en suelo de protección ambiental, deben ser objeto de reasentamiento. Sin embargo, esto plantea un nuevo reto y son los altos costos sociales y económicos que presentan los procesos de reasentamiento, tanto para las entidades gubernamentales como para los mismos habitantes.

Los siguientes factores muestran los altos costos en este tipo de procesos. En términos económicos: la vivienda temporal mientras se habilita el nuevo suelo, el sostenimiento de las familias durante la temporalidad, la demolición de las construcciones de este grupo de habitantes, generar nuevo suelo planificado y con servicios para la población a reasentar y el manejo de las “áreas liberadas”. En términos sociales: conflictos entre la población durante la temporalidad en albergues, el desarraigo que podría implicar reasentarse lejos de las fuentes actuales de trabajo e ingresos, recibir una vivienda con un área habitable menor y restricciones para un crecimiento progresivo.

Marco teórico 2

Luego de definir los temas y aspectos emergentes detrás de los asentamientos precarios y las zonas inundables en el contexto amazónico, es importante discutir los siguientes conceptos: ciudades gemelas, fronteras y límites, y estrategias y cooperación transfronteriza. Como complemento

a la discusión de estos conceptos, este segundo marco teórico cuenta con una revisión de las políticas actuales en temas urbanos y de fronteras de Colombia y Brasil teniendo en consideración su aplicación en el contexto amazónico, especialmente en las ciudades donde se localiza el área de estudio

Ciudades gemelas

Las ciudades localizadas en fronteras internacionales con una ciudad “par” al otro lado del límite fronterizo, han sido llamadas de diferentes formas en distintas partes del mundo: ciudades frontera, ciudades dobles, ciudades binacionales, ciudades gemelas, ciudades transfronterizas, ciudades socias, ciudades pares y ciudades de cruce fronterizo.

Una ciudad fronteriza ha sido definida como una que debe su existencia a la frontera, con una razón especial detrás de su edificación en un lugar específico de la frontera, con una localización periférica al interior de su país e intercomunicadas con sus principales áreas urbanas (Buursink, 2001). Además, las ciudades fronterizas pueden ser clasificadas en tres grupos: ciudades borde duplicadas y partidas, ciudades pares conectadas y ciudades fronterizas adyacentes. En términos de Buursink (2001) hay algunos ejemplos de estos tres grupos de ciudades pares en el mundo.

Primero, las ciudades fronterizas duplicadas en la frontera entre Estados Unidos y México como San Diego y Tijuana, o en el territorio fronterizo entre Canadá y Estados Unidos se encuentran las ciudades de las Cataratas del Niágara, que son el resultado del desarrollo de un asentamiento humano como respuesta a la fundación de un área urbana en el país vecino, es decir, del asentamiento preexistente. Segundo, la conexión de Calais, Francia y Dover, Inglaterra, o de Malmö, Suecia y Copenhague Dinamarca, consideradas ciudades fronterizas pares debido a los túneles o puentes in-

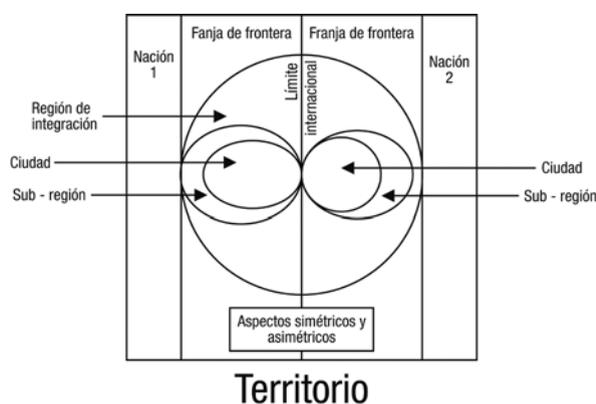
ternacionales que permiten relaciones entre una y otra. Tercero, las ciudades gemelas de Minneapolis y Saint Paul en el Estado de Minnesota, en los Estados Unidos son consideradas ciudades fronterizas adyacentes; a pesar de estar localizadas en el mismo país, por su vecindad y por esta misma razón, presentan dos aspectos importantes para estudiar en casos de ciudades gemelas: Cooperación y competencia: la coexistencia de ciudades fronterizas pares, vecinas, adyacentes o gemelas, puede desarrollar problemas comunes para ambas áreas urbanas que pueden ser resueltos mediante la cooperación entre ambas ciudades, o bien, generar escenarios en los cuales ambas compiten por ofrecer servicios en un contexto de economía de mercado global. Esta coexistencia puede generar un conflicto de intereses entre ambas ciudades, lo cual llevaría a la competencia entre una y otra.

Sin embargo, cabe resaltar que la cooperación es uno de los aspectos clave para estudiar ciudades fronterizas pares, porque la coexistencia de este tipo de ciudades significa que hay algunas relaciones entre ellas, que no sólo se dan entre los gobiernos, sus agencias e instituciones, sino también entre la población que vive en el territorio fronterizo. Por lo anterior, los estudios urbano-regionales que son desarrollados en ciudades fronterizas pares o gemelas necesitan involucrar gobiernos locales, instituciones, organizaciones, así como, la construcción social del territorio desarrollada por los habitantes fronterizos. Esto con la intención de encontrar algunas relaciones y sinergias. Lo anterior podría llevar hacia una futura integración en la solución de problemas que pueden ser comunes y compartidos.

No obstante, las ciudades gemelas contemplan diferentes interacciones en relación con el desarrollo urbano, que pueden presentarse en uno u otro lado de la frontera. Por lo tanto, los aspectos y problemas que allí presentan, pueden ser clasificados al mismo tiempo en simétricos y asimétricos como se muestra en el diagrama 2. En este sentido, las

ciudades gemelas están marcadas por una frontera internacional, donde se pueden presentar aspectos simétricos como tamaño, población y origen de fundación. Las ciudades gemelas están caracterizadas por flujos transfronterizos de comercio, oportunidades de trabajo, servicios de salud y educación, redes de comercio, tanto en la economía formal como informal, entre otros. Por otra parte, las ciudades gemelas pueden ser asimétricas en términos de estructura política, marcos institucionales, idiomas, identidad, y sentimientos de pertenencia, origen étnico, y morfología urbana, entre otros. Por consiguiente, las ciudades gemelas pueden ser simétricas y asimétricas en diferentes factores, términos, aspectos, áreas o campos, y es necesaria su identificación en cualquier estudio urbano-regional, sin la necesidad de enfocarse en que las ciudades gemelas son perfectamente iguales como un espejo la una de la otra. Bajo este marco conceptual, no se trata de un asunto de similitudes entre el ambiente construido, los marcos institucionales o los sentimientos de la población únicamente; se trata también, de espacios sociales creados por los habitantes fronterizos, que generan aspectos simétricos y asimétricos, que definen las características de la frontera.

Diagrama 2. El concepto de ciudades gemelas.



Fuente: Propuesta de re-estructuración para el Programa de Desarrollo de Franjas de Frontera. Ministerio de la Integración, Gobierno Federal del Brasil. p. 22. Dibujo: Elaboración propia.

Fronteras, límites y ciudades gemelas en el contexto amazónico

En el contexto de las ciudades gemelas, los conceptos de frontera y límite son importantes en cuanto al entendimiento del origen y razón detrás de la fundación, crecimiento y desarrollo de este tipo de ciudades, separadas por las fronteras de dos Estados-nación y al mismo tiempo, unidas por la franja que genera el límite. Tal como Machado (1998) lo argumenta, existe una diferencia entre frontera y límite, diferencia que consiste en que mientras la frontera está orientada hacia adentro, el límite es una abstracción del Estado-nación sin la presencia de los habitantes, y por lo tanto, la frontera tiene un sentido de lazo y unión, lo cual se expresa espacialmente en el diagrama 3 (Machado, 1998).

Diagrama 3. El concepto de frontera.



Fuente: Elaboración propia con base en los conceptos de Machado (1998).

Hoy en día, los Estados-nación presentan un mayor interés por sus fronteras y por consiguiente, la aproximación a la temática está cambiando en términos de nuevos instrumentos legales para territorios especiales. Esto, con el propósito de comunicar los lugares que son enlaces en las redes del comercio mundial y el intercambio cultural internacional. En este sentido, la idea de frontera internacional ha tenido una evolución desde el concepto de las fronteras como elementos naturales o artificiales, hacia una aproximación relacionada con los efectos que las fronteras internacionales tienen sobre el territorio (Steinman, R., 2004).

Por ejemplo, la Unión Europea ha cambiado la concepción de sus fronteras internacionales hacia la integración entre los países miembros, a través de acuerdos comerciales y en el marco de una economía de mercado global y flujos de recursos financieros, no obstante, existen varias restricciones para la movilidad de la población. Un caso contrario y paradigmático, es el de la frontera entre los Estados Unidos y México, las realidades son totalmente diferentes, debido a las políticas de migración y seguridad, establecidas por el Gobierno Federal de los Estados Unidos. Como resultado de dichos opuestos, existe en términos de Steinman (2004) una concepción de 'disfuncionalización' de las fronteras del Estado-nación, debido a que cada vez es más difícil la posibilidad de que los gobiernos centrales controlen los territorios fronterizos, lo cual plantea un escenario hacia la disolución de los límites nacionales y multiplica las redes transfronterizas, la competencia entre las políticas en conjunto con los actores legales e ilegales, que actúan en dichas redes (Machado, 1998).

Por lo anterior, las fronteras entre países como Brasil, Perú y Colombia en la Amazonía, han sido miradas por largo tiempo como áreas marginales y distantes de los centros de poder del gobierno central, experimentando un proceso en el cual la frontera no es un límite, la frontera es un espacio socialmente construido por sus habitantes. Además, en algunos lugares de los territorios fronterizos entre Brasil y Colombia, donde no hay un límite natural como un río, sino tan solo una línea imaginaria sobre la inmensa selva amazónica, no es tan sencillo determinar cuándo se está en Colombia o en Brasil.

En este contexto, las ciudades gemelas juegan un papel importante, porque las ciudades son los lugares donde los intercambios y flujos entre los

Estados-nación se concretan, y la frontera deja ya de ser un límite. La frontera es un espacio común compartido por las dos ciudades, donde pueden tener lugar diferencias como el origen, las características culturales y del medio ambiente construido, pero también la generación de redes de comercio entre los habitantes, y en algunos casos, fuera del marco legal establecido por los Estados-nación.

Con base en lo anterior, es posible concluir que efectivamente las ciudades gemelas son puntos de encuentro a lo largo de las fronteras de los países. Se entiende que las ciudades gemelas tienen similitudes como: tamaño, población, interacciones transfronterizas permanentes entre sus habitantes, con gobiernos locales, localizadas geográficamente lejos de los centros de poder de los Estados-nación y teniendo presente la idea de fundar estas áreas urbanas, con el propósito de demarcar límites y hacer presencia en el territorio. Como ejemplo tenemos el caso de las ciudades gemelas de Leticia, Colombia y Tabatinga, Brasil, ambas fundadas en el punto de encuentro del Imperio Español y Portugués durante el siglo XVIII, cuando el propósito era buscar el dominio sobre la cuenca del Río Amazonas.

Cooperación transfronteriza

La cooperación transfronteriza puede ser clasificada como acuerdos entre países en tres niveles: Estados-nación, gobiernos regionales y gobiernos locales.² El nivel de cooperación que concierne al presente estudio es entre gobiernos locales, específicamente en áreas urbanas que conforman ciudades gemelas. No obstante, la cooperación transfronteriza entre ciudades gemelas, en fronteras internacionales, presenta una estrecha relación con los acuerdos comunes de cooperación entre los Estados-nación. Por consiguiente, la

2 Los acuerdos internacionales entre Estados-nación han sido un importante aspecto en las relaciones internacionales durante el siglo XX en temas como derechos humanos (por ejemplo, Naciones Unidas ONU 1948), medio ambiente (ejemplo, Kyoto Protocol), e integración (ejemplo, European Union); y recientemente, en tratados de libre comercio (ejemplo NAFTA-Mercosur-CAN).

cooperación transfronteriza se ha convertido en un tema importante para los gobiernos locales de ciudades en territorios fronterizos, especialmente debido a que han tenido que enfrentar problemas relacionados con la provisión de servicios para su población, la necesidad de establecer acuerdos en el transporte urbano y especialmente, tratar de armonizar, o al menos definir, algunos lineamientos para el manejo de los recursos naturales, regular el comercio y las migraciones, así como los impactos ambientales de ciertos proyectos, con el gobierno local más cercano del país vecino. Veamos algunos ejemplos y posteriormente, el marco actual de cooperación transfronteriza en la Amazonía.

Primero, uno de los procesos de cooperación transfronteriza más reciente en el ámbito supranacional ha sido la Unión Europea, con base en la idea de la integración, lo cual significa una visión común de futuro entre sus países miembros. En términos de cooperación, la Unión Europea ha mencionado, en diferentes documentos de política, la importancia de establecer contactos y generar redes entre los estados miembros y las regiones, en las cuales los gobiernos locales deben implementarlas en áreas urbanas como es el caso de las euro-ciudades-región (Church y Raid, 1996).

Segundo, el proceso y los esfuerzos para alcanzar la cooperación transfronteriza entre diferentes niveles, estructuras de gobierno y organizaciones de las ciudades, localizadas en la frontera entre México y los Estados Unidos. Los planificadores urbano-regionales y funcionarios gubernamentales de ciudades gemelas, localizadas a lo largo de esta frontera, han estado adelantando reuniones en relación con aspectos y asuntos compartidos tales como transporte y saneamiento básico (Goodno, 2003). Sin embargo, en algunas ocasiones, el proceso de planificación estratégica y de cooperación en aspectos regionales que surgen en dichos encuentros, no pueden ir más allá de un acuerdo mutuo sin un soporte legal, lo anterior

debido a que “cuando los actores nacionales no comparten o están de acuerdo acerca de aspectos comunes, la planificación transfronteriza se torna difícil dado que tienen que existir aspectos comunes para que esta planeación transfronteriza pueda evolucionar y madurar” (Peña, 2005: 9).

Tercero, en el contexto de la Amazonía, la cooperación ha sido un aspecto importante entre los países que son parte de la Gran Cuenca del Amazonas. La evidencia de dicha voluntad se expresa en el Tratado de Cooperación Amazónica TCA, firmado por los gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, en el cual acordaron en el Artículo 1° que:

Las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios (OTCA, Artículo 1°, 1978).

Estos gobiernos acordaron, en la Declaración de Manaus (2004), la relevancia del Tratado como “el principal instrumento para llevar a cabo políticas concertadas de Desarrollo Sostenible e Integral en la Región Amazónica, en beneficio de sus respectivas poblaciones” (OTCA, 1978, 2004: 1).

Igualmente, la Declaración de Manaus aprobó el Plan Estratégico 2004-2012 de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA, en el cual se incluyeron además de temas como el ordenamiento territorial, la cooperación transfronteriza, para temas como los asentamientos humanos y asuntos indígenas debido a los procesos de descentralización. Se propuso el fortalecimiento de los instrumentos de planificación y de los gobiernos locales. En este marco, el Plan incluyó un capítulo concerniente a ordenamiento territorial y asentamientos humanos en cuanto a

“mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones amazónicas y combate a la pobreza, contenidas en los compromisos nacionales con los Objetivos del Milenio” (OTCA, Plan Estratégico: 23). Plantear de manera directa estos dos temas es el resultado de una preocupación general la cual consiste en que la Amazonía es una selva urbanizada (Becker, 1995).

Un punto de encuentro entre el marco legal urbano de Colombia y Brasil

Colombia

La Constitución Política de 1991 introdujo un cambio radical en términos del uso y la función de la propiedad y el suelo, donde se estableció la función social y ecológica de la propiedad regulando los usos y los derechos de propiedad. Además, dentro de los principios de la Carta Política (CP) se establece “la prevalencia del interés general sobre el particular”. En este marco, la CP estableció al Municipio como la entidad político-administrativa básica de la nación, lo cual implicó la transferencia del poder de toma de decisiones a los gobiernos locales en cuanto a planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como para los instrumentos fiscales, lo cual impulsó procesos de descentralización. Igualmente, la CP consagró los derechos colectivos al uso y goce del espacio público, la vivienda digna y el acceso a los servicios públicos.

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 se da un avance en la estructuración del sistema jurídico urbanístico, fundamentado en los tres principios mencionados anteriormente. Esta ley se expidió con el propósito de cumplir con los siguientes objetivos: armonizar las normas existentes, establecer mecanismos para promover el ordenamiento del territorio, garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, promover una articulada acción entre la nación, las entidades

territoriales, autoridades ambientales y las instancias que participan en la planificación y el ordenamiento del territorio, y facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales (Ley 338, artículos 1 y 2, 1997). Además, estableció el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– como el instrumento básico del planeamiento físico, jurídico y económico del territorio para ser desarrollada por los municipios del país. Lo anterior, con el propósito de impulsar el proceso de descentralización y la autonomía municipal en el ordenamiento del territorio y la clasificación de usos del suelo.

No obstante, la implementación de la Ley 388 de 1997 ha presentado inconvenientes en su aplicación en el contexto amazónico, debido a que en la región han emergido varias aproximaciones al concepto de ordenamiento territorial, diferentes a las planteadas por la Ley. Tal es el caso de las autoridades tradicionales en los territorios indígenas, o las propuestas desde la política “Parques con la Gente” para el manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP (UAESPNN, 2001). En cuanto al fenómeno urbano, los asentamientos humanos y ciudades, localizados en la Gran Amazonía, presentan características diferentes a otras áreas urbanas, lo cual genera un escenario más complejo para la formulación de una política urbana apropiada para la región, se insiste en el hecho de que el fenómeno de la urbanización de la Amazonía no es una réplica de los modelos urbanos de transición de Europa y los Estados Unidos (Browder, Godfrey, 1997).

En este sentido, los procesos de elaboración de los POT en la región amazónica colombiana han enfrentado dificultades por no contar en su formulación con las características locales, las cuales difieren del resto de ciudades del país, en temas tales como suelo, aplicación de los instrumentos de gestión y financiación para el desarrollo urbano, y abordando marginalmente el desarrollo ambiental como fuente de beneficio para la población. Por lo anterior, existe un vacío de

instrumentos legales para la gestión urbana y el desarrollo ambiental sostenible de la Amazonía (Rey, Acosta, Salazar, 2004). Por otra parte, en términos de Domínguez, existe un vacío en los procesos democráticos de formulación de los POT, porque el ordenamiento territorial tiene que ser hecho por la comunidad y el proceso de planificación tiene que basarse en los resultados de dicho proceso de participación ciudadana (Domínguez, 2001).

Brasil

El Estatuto de la Ciudad es el resultado de un proceso que comenzó en la década de los sesenta, momento en el cual la reforma urbana tuvo lugar por el alto nivel de urbanización que presentaba el país. Posteriormente, con la expedición de la Constitución Nacional (1988), se estableció la necesidad de brindar un grupo de instrumentos para los municipios con la intención de cumplir los principios constitucionales de la función social de la propiedad y la democratización de la gestión urbana (Constitución Nacional de Brasil, artículos 182 y 183, 1988).

En este sentido, el proceso de descentralización en Brasil comenzó desde 1988 con la Carta Política, que hoy en día es considerado como uno de los Estados más descentralizados en el mundo, en cuanto a distribución de los impuestos y del poder político se refiere (Sadek, M. T., 1997). Por lo anterior, el proceso ha tenido un desarrollo rápido en términos de otorgar más autonomía a los gobiernos locales en la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente en la zonificación y planificación de los usos del suelo e impuestos. El Estatuto de la Ciudad (2001) estableció el inicio de un proceso en el cual se espera que cada municipio con más de 20.000 habitantes desarrolle su propio Plano Diretor y que éste se entienda como el instrumento básico de planificación y definición de políticas para el desarrollo urbano principalmente, los cuales tienen que estar formulados teniendo en cuenta una amplia lectura de la realidad local, involucrando

el mayor y más diverso grupo de sectores de la sociedad (Estatuto de la Ciudad, 2005).

En este proceso de descentralización, Brasil ha estado reconstruyendo su política de gobernabilidad urbana con algunas innovaciones desarrolladas por diferentes actores que trabajan en el desarrollo urbano, como lo es el concepto de “el derecho a la ciudad”, donde se destacan dos aspectos. Primero, la posibilidad de conjugar en la misma dirección diferentes actores que trabajan mejorando la vida de los pobres urbanos, es decir, las diferentes instancias de gobiernos, las cámaras legislativas, los profesionales e instituciones de investigación, la sociedad civil, líderes cívicos y empresariales y los mismos habitantes de bajos ingresos urbanos. Segundo, las ciudades brasileñas se han convertido en el lugar para innovar políticas sociales y su implementación, para lo cual el Estatuto de la Ciudad brinda especial atención a los asentamientos precarios y grupos de bajos ingresos, brindando herramientas de planificación urbana, como parte de un proceso integral de gestión (UN Millennium, 2005).

Planificación y cooperación transfronteriza

En resumen, luego de la definición de los conceptos de ciudades gemelas, fronteras, cooperación transfronteriza, y la descripción del marco legal urbano en Colombia y Brasil, es posible construir una definición de planificación y cooperación transfronteriza. En concordancia con los procesos de crecimiento urbano en ciudades gemelas, es claro que pueden presentarse problemas comunes y compartidos para las dos áreas urbanas, lo cual genera la posibilidad de comenzar un proceso de cooperación transfronteriza entre las autoridades locales, los habitantes del territorio fronterizo, organizaciones fronterizas o de las mismas comunidades, directamente involucradas en el problema e interesadas en su solución.

En términos de planificación y gestión, este tipo de cooperación puede contar con una plataforma importante como lo son los acuerdos previos entre los Estados-nación. Por consiguiente, la planificación y cooperación transfronteriza es un proceso que puede ser de iniciativa local involucrando los actores, instituciones y organizaciones que están enfrentando la realidad de un caso o tema específico. En otros términos, “la planificación transfronteriza es definida como un proceso de capacidad institucional para alcanzar mutuamente resultados que beneficien a ambas partes. Su énfasis principal está en la facilitación de acciones colectivas en relación con el medio ambiente natural y construido por las limitaciones por las políticas territoriales y las fronteras de los Estados nación” (Peña, 2005: 1).

Lo anterior con base en análisis institucionales (Ostrom, North, 1990), así como planificación transfronteriza e interrelaciones (Herzog, 2000).

Ahora bien, en concordancia con el concepto de ordenamiento territorial planteado por Domínguez (2001), es posible afirmar que los procesos de planificación deben tener en cuenta no sólo el espacio, sino también la dimensión social, de allí la importancia de los procesos de participación, en los cuales los habitantes estén involucrados desde la definición de la problemática hasta la implementación del plan y sus instrumentos. Adicionalmente, en un caso de ciudades gemelas se hace necesario involucrar los habitantes localizados en ambos lados del límite fronterizo, quienes con sus experiencias y percepciones acerca de su situación de borde, las relaciones entre ambos lados de la frontera y los sentimientos de pertenencia a una ciudad y/o la otra, pueden brindar insumos clave.

En este contexto, el papel del gobierno local es muy importante, dado que en el marco de la descentralización, es el encargado de formular las

políticas públicas de manera participativa, especialmente para la planificación y gestión urbana. Para llevar a cabo este tipo de procesos, es necesario contar con un sistema de control para evitar escenarios de corrupción, un grupo de criterios claros para garantizar la transparencia así como el control social sobre las políticas públicas (Becker, De Mello, 2003).

Finalmente, podemos concluir que la planificación y cooperación transfronteriza en un contexto de ciudades gemelas es un proceso que comienza con la definición de un problema común y compartido en el área urbana, e involucra no sólo a los gobiernos locales, sino también a los habitantes, de manera directa e indirecta, en la solución de dicha problemática. En este sentido, una estrategia transfronteriza es un resultado de un acuerdo de cooperación que debe estar sustentado en instrumentos legales de ambos gobiernos, locales para brindar un soporte sólido a largo plazo para el programa o plan a implementar en la solución de la problemática. Igualmente, es recomendable que una estrategia transfronteriza sea un proceso de abajo hacia arriba que involucre a los habitantes locales en actividades de participación. Esto permite conocer las necesidades locales de acuerdo con la experiencia de sus habitantes en territorios fronterizos. Adicionalmente, una estrategia transfronteriza no puede ser una iniciativa únicamente del gobierno central, debe ser resultado de procesos de integración local que tienen lugar en espacios, como los generados por ciudades gemelas.

Estudios de caso, hallazgos y análisis

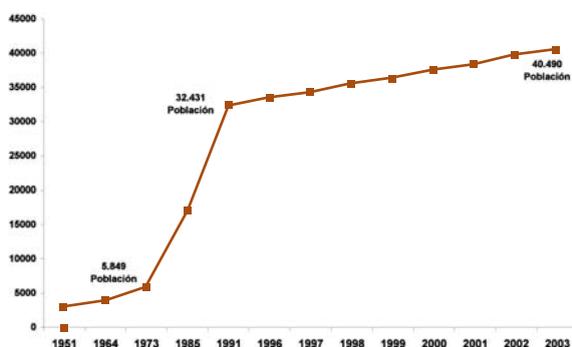
Este aparte presenta el estudio de caso de los dos asentamientos precarios localizados en el área de estudio, sobre la franja de frontera de las ciudades gemelas de Leticia, Colombia y Tabatinga, Brasil; un resumen del estudio comparativo entre ambos asentamientos; los hallazgos en la revisión

del marco legal y las políticas de ambos países, así como, algunas percepciones y opiniones de los habitantes fronterizos. Todo lo anterior, con el propósito de establecer escenarios de cooperación y planificación transfronteriza.

Leticia

La fundación de Leticia tiene dos versiones. La primera versión dice que fue fundada en 1867 como una fortaleza militar y como parte de la expansión peruana para ejercer presencia en el Amazonas. El nombre del asentamiento fue “Gran Mariscal Ramón Castilla” y estaba localizada al frente del asentamiento brasileño llamado Tabatinga (Zarate, C. 2001). La segunda versión dice que Leticia fue fundada en 1867 como un puerto estratégico en el Río Amazonas. En ambos casos la idea detrás de su fundación fue tener un asentamiento humano en una curva estratégica del Río Amazonas y frente a la Quebrada San Antonio, la cual ha sido considerada un límite a lo largo de la historia, desde la ocupación española y portuguesa (Gráfico 1).

Gráfico 1. Crecimiento poblacional Leticia



Fuente: DANE (2003)

Hoy, Leticia es un municipio y la capital del departamento del Amazonas al sur de Colombia. El área municipal es de 5.829 km², y su área urbana está localizada en la margen izquierda del Río Amazonas. Como se muestra en el gráfico 1, Leticia contaba con 33.431 habitantes en 1996, mientras que su población ascendía a 39.636

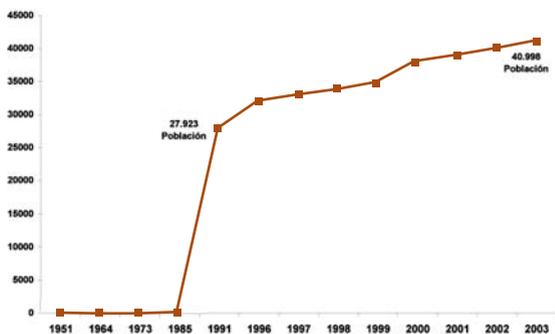
habitantes en 2002, de los cuales 26.310 son urbanos. En cuanto a servicios urbanos, Leticia presenta un déficit de vivienda de aproximadamente 2.155 nuevas unidades desde 2005. Se estima que en nueve años la demanda de vivienda urbana será de 3.975 hogares. La cobertura de agua potable es de un 93%, mientras que 70% de los hogares urbanos cuentan con servicio de saneamiento básico (DANE, PBOT Leticia, 2002).

Tabatinga

Tabatinga fue fundada en 1766 como una fortificación militar frente a la Quebrada San Antonio, debido a la expansión del dominio portugués en la cuenca del Amazonas. Tabatinga fue considerada, durante la ocupación portuguesa, como el “portal” del Imperio Portugués en la Amazonía. Por consiguiente, la fortificación fue considerada como un puerto importante para los portugueses, incluso cuando se ingresaba al territorio de la ocupación portuguesa, se afirmaba que era el punto de ingreso al mundo civilizado (Chaumeil, 1981). Desde 1985, Tabatinga es un municipio del Brasil, localizado en la meso-región “Sudoeste Amazonense” al norte del Brasil. Es una de las nueve municipalidades que conforman la micro-región “Alto Solimoes” al interior del Estado Amazonas, del cual Manaus es su capital.

Tabatinga tiene un área municipal de 3.225 km² y su área urbana se encuentra localizada en la margen izquierda del Río Amazonas. Como se muestra en el gráfico 2, Tabatinga contaba una población de 32.009 habitantes en 1996, de los cuales 19.822 estaban asentados en el área urbana, mientras que su población ascendía a 37.919 habitantes en el 2000, de los cuales 26.637 eran urbanos (Atlas do Desenvolvimento Humano, IBGE, Brasil, 2006). Con respecto a algunos los servicios urbanos, Tabatinga presenta una 39,5% de cobertura en agua potable, 81% en electricidad y 60,7% de los hogares urbanos tienen saneamiento básico.

Gráfico 2. Crecimiento poblacional Tabatinga



Fuente: BGE (2006).

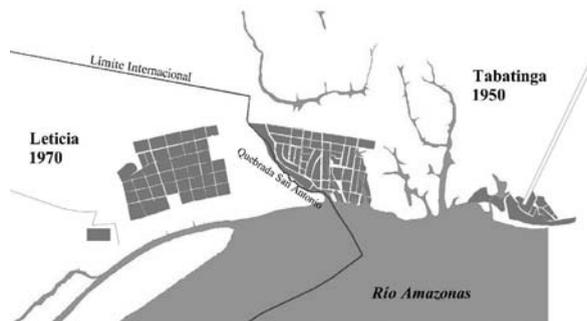
Crecimiento urbano en las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga

La importancia de la fundación de Leticia al frente de la Quebrada de San Antonio consistió en tener un asentamiento humano frente al límite natural que los portugueses y posteriormente, el Brasil había establecido en su expansión por el dominio de la gran cuenca amazónica. Por lo tanto, el papel que jugó la Quebrada San Antonio durante los siglos XVIII y XIX fue el del límite o frontera entre los Imperios Portugués y Español sobre la Gran cuenca del Amazonas, lo cual permite afirmar que hoy en día Tabatinga es el “portal” al mundo brasileño. Como se muestra en los mapas 2, 3, 4 y 5, durante la segunda mitad del siglo XX ambas poblaciones tuvieron un rápido crecimiento, especialmente desde la década de los setenta, lo cual coincidió con el boom del tráfico ilegal de drogas en la región que se extendió hasta la década de los ochenta y noventa (Hurtado, 2005).

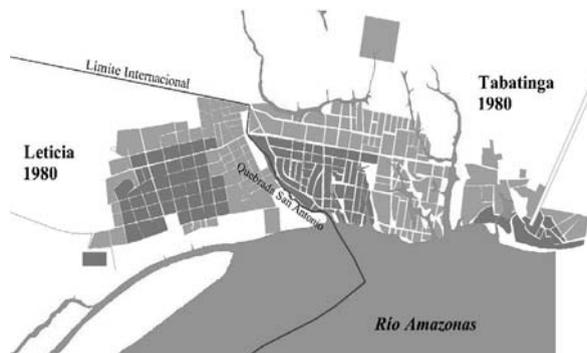
La ocupación espacial en cada caso es diferente, en Leticia la ocupación comenzó en las tierras altas y en Tabatinga fue en la zona del frente de agua. Mientras Tabatinga ha tenido más suelo disponible para su expansión urbana, Leticia no lo ha tenido. La ocupación de zonas inundables en Leticia ha sido un proceso reciente como consecuencia de la escasez de suelo, y caracterizado por grupos de bajos ingresos rodeando la cuadrícula original.

Mapas crecimiento ciudades gemelas Leticia y Tabatinga

Mapa 2. Leticia y Tabatinga Ciudades Gemelas. Crecimiento Urbano. 1950 -1970.



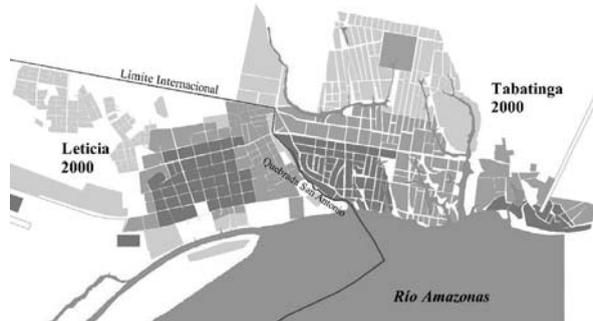
Mapa 3. Leticia y Tabatinga Ciudades Gemelas. Crecimiento Urbano. 1980 -1982.



Mapa 4. Leticia y Tabatinga Ciudades Gemelas. Crecimiento Urbano. 1990 -1991.



Mapa 5.
Leticia y Tabatinga Ciudades Gemelas.
Crecimiento Urbano. 2000.



Fuente: Trabajo de Campo, Prefeitura de Tabatinga, Alcaldía de Leticia, y Mapas de Steinman (2005).
Dibujo: Elaboración propia, 2006.

No obstante, llama la atención que las recientes administraciones de ambas ciudades han mencionado la misma preocupación, en cuanto el crecimiento urbano, dado que el Río Amazonas, los límites internacionales, el suelo propiedad de las Fuerzas Militares y los resguardos indígenas están limitando el crecimiento de ambas ciudades, especialmente Leticia (Steinman, 2005, Hurtado, 2005).

En Tabatinga la ocupación de zonas inundables fue un proceso en el cual el objetivo fue tener acceso al río con el propósito de construir un puerto fluvial. En este contexto, la Quebrada San Antonio ha sido el límite natural entre ambas ciudades, y cada ciudad ha establecido una relación diferente con la misma. Tabatinga ocupó el borde mucho antes que Leticia pues tuvo más tiempo de adaptar la urbanización a los períodos de inundación, por el otro lado, Leticia ha presentado una ocupación más reciente, especialmente por grupos de bajos ingresos. La primera ocupación de este tipo en Leticia se constituyó con el nombre Barrio La Esperanza, y posteriormente, se ha venido extendiendo a través del Barrio La Unión. Sin embargo, a principios de los noventa se generó una ocupación en el lado brasileño llamado Barrio Guadalupe. Ambos asentamientos presentan características de precariedad y se constituyen en el área del presente estudio que se muestra en el mapa 6, a través de dos unidades de análisis, sumado a que se encuentran en la franja de frontera.

Mapa 6.
Área Objeto de Estudio. La localización de los barrios La Unión (Leticia) y Guadalupe (Tabatinga).



Fuente: Elaboración propia.

Por lo anterior, el presente estudio es clasificado como un micro estudio de fronteras, porque el área de estudio es una parte de la frontera entre Leticia y Tabatinga, ciudades gemelas, y tiene como propósito estudiar únicamente los dos únicos asentamientos precarios en zonas inundables localizados en el espacio conformado por la Quebrada de San Antonio. Por consiguiente, un análisis de la integración de la totalidad del área urbanizada por las ciudades gemelas está fuera del alcance del presente estudio. Entre las implicaciones de este proceso de ocupación se encuentran la degradación de las condiciones ambientales, altos niveles de contaminación debido a la disposición de residuos del alcantarillado de Leticia, sumado a la disposición de los residuos de los dos barrios los cuales no tienen servicio de saneamiento básico. Lo anterior, ha tenido un gran impacto en la salud pública de los habitantes, especialmente en la población infantil, con varios casos de enfermedades entre los habitantes del barrio La Unión.

Estudio de caso La Unión

El barrio La Unión se encuentra ubicado entre las calles 10 y 11 y sobre la Quebrada San Antonio –frontera entre Colombia y Brasil– y se constituye en uno de los asentamientos precarios en zonas inundables de Leticia, con la diferencia de no estar ubicada frente al Río Amazonas.

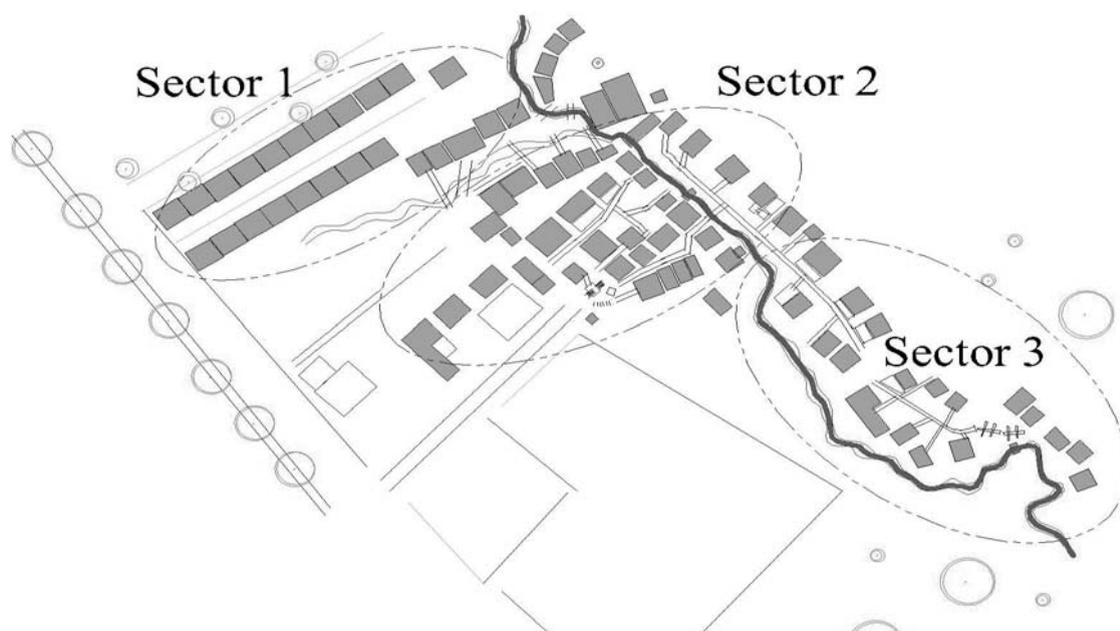
Este asentamiento presenta 101 unidades de vivienda asentadas en tres sectores, que se muestran en el mapa 7, en concordancia con el proceso de ocupación. Primero, el grupo de viviendas frente al barrio El Castañal, las cuales comenzaron el proceso de urbanización hace 20 años. Segundo, el grupo de *viviendas palafíticas* localizadas más abajo sobre la Quebrada, las cuales se caracterizan por estar construidas sobre columnas con un promedio de 1,40 metros de altura como respuestas a los períodos de inundación. Adicionalmente, esta ocupación ha sido resultado de un asentamiento espontáneo con puentes de madera que conectan las diferentes viviendas. Tercero, la ocupación más reciente sobre el área más baja de la Quebra-

da, frente a la Planta de Generación Eléctrica de Leticia. Se caracteriza por presentar algunas ocupaciones en territorio brasileño, como resultado del proceso de crecimiento de La Unión, donde la única manera de acceder es a través de puentes de madera sobre columnas con un promedio de 1.75 metros de altura, y las unidades de vivienda son las menos consolidadas de todo el asentamiento.

Estudio de Caso Guadalupe

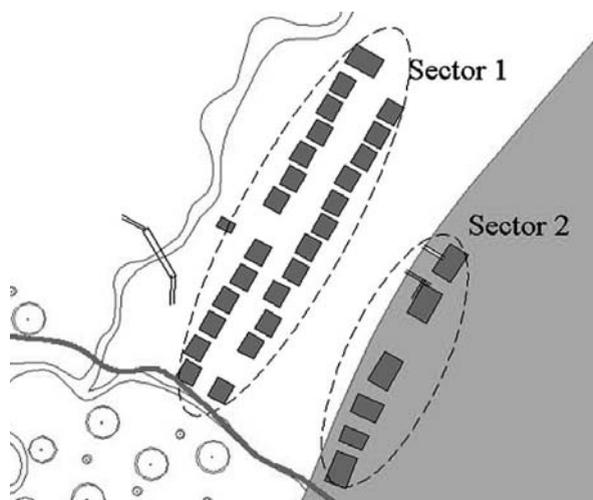
El barrio Guadalupe está localizado entre la Quebrada San Antonio y el Río Amazonas en territorio brasileño, separado del área más consolidada de Tabatinga por el cuerpo de agua de la Quebrada San Antonio. Al lado occidental del barrio se encuentra el límite internacional entre Colombia y Brasil, la cual es una línea virtual con un aviso oficial del Ministerio de Transporte de Colombia (Km. 0), y al costado oriental del barrio se encuentra la desembocadura de la Quebrada sobre el Río Amazonas.

Mapa 7.
Barrio La Unión-Leticia.



Fuente: Elaboración propia.

Mapa 8.
Barrio Guadalupe – Tabatinga.



Fuente: Elaboración propia

Este asentamiento presenta un patrón lineal desarrollado en dos períodos de tiempo, lo cual generó dos áreas con características diferentes, como se muestra en el mapa 8. La ocupación se inició en 1988 en la parte alta o cerro entre los dos cuerpos de agua, mediante viviendas palafíticas sostenidas por columnas con un promedio de altura de 1,8 metros. El asentamiento ocupa un predio que pertenece a la Armada del Brasil y es la institución que ha permitido que el asentamiento permanezca allí, según afirmaron sus habitantes. Por consiguiente, el primer desarrollo del asentamiento se dio en esta zona con un grupo de 35 unidades de vivienda. El segundo desarrollo corresponde a las viviendas bote que flotan sobre el río Amazonas y se encuentran ancladas temporalmente. El asentamiento no presenta una buena articulación y conexión con la parte más consolidada de Tabatinga debido a que los habitantes tienen que cruzar la Quebrada San Antonio sobre un gran tronco, que en los períodos de inundación no es posible utilizar, lo cual obliga a la población a construir un puente que les permita cruzar hacia la otra parte de la ciudad.

Estudio comparativo de vivienda entre los asentamientos precarios de La Unión Guadalupe

El estudio comparativo de vivienda entre estos dos asentamientos tiene como objetivo principal identificar en cuáles aspectos los dos asentamientos precarios son simétricos y asimétricos. El propósito del estudio comparativo es encontrar elementos clave que deban ser considerados por los gobiernos locales, para una estrategia apropiada que beneficie esta población. En este sentido, el estudio comparativo tiene tres objetivos: i) comparar las características físicas y socioeconómicas de los habitantes, ii) comparar las razones que llevaron a los habitantes a ocupar estas dos áreas de las ciudades gemelas, y iii) comparar las tipologías de vivienda y los patrones de asentamiento para obtener lecciones que puedan ser implementadas en futuras intervenciones.

Características socioeconómicas

Los dos asentamientos son asimétricos en el origen de sus habitantes, así como en términos de ingresos, tal como se ilustra en los mapas 3, 4, 5 y 6. En La Unión hay más habitantes que han vivido en otros lugares, mientras que en el barrio Guadalupe el origen principal de la población es la comunidad indígena de Sapotal (región selvática del municipio de Tabatinga).

Características de las viviendas

Con respecto a los materiales de las viviendas, ambos asentamientos son simétricos en la medida que la mayoría de las viviendas están construidas en estructuras de madera. No obstante, como se ilustra en los mapas 7 y 8, el proceso de consolidación de los asentamientos es asimétrico, mientras que la condición de localizarse en zonas inundables es prácticamente simétrica, como se ilustra en las tablas 1y2.

Tabla 1.
Materiales de la vivienda

Ítem	Material	Guadalupe	La Unión
Muros	Madera	94,59%	91,95%
	Ladrillos		1,15%
	Mixto	5,41%	6,90%
Pisos	En tierra		1,15%
	En madera	100%	96,55%
	En cemento		2,30%
Cubierta	Zinc	97,30%	98,85%
	Palma	2,70%	1,15%

Fuente: : Encuesta Trabajo de Campo (2006).

Sin embargo, La Unión presenta unidades de viviendas más consolidadas construidas en muros de ladrillos, pisos en cemento localizadas en la parte alta de la ocupación (sector 1). De otra parte, los asentamientos son simétricos en cuanto al material de las cubiertas, aunque en Guadalupe algunas viviendas presentan cubiertas en hojas de palma, debido a que sus habitantes tienen un antecedente indígena.

Seguridad en la tenencia

En relación con la seguridad en la tenencia ambos asentamientos son simétricos acerca de la percepción de propiedad de la vivienda y el suelo, como se muestra en la tabla 2. Un alto número de entrevistados cabeza de de hogar respondieron que ellos son dueños de la vivienda, 83% en Brasil y 78% en Colombia; pero al mismo tiempo, respondieron no contar con un título de propiedad, 83% en Brasil y 58% en Colombia. Sin embargo, puede haber un sesgo en las respuestas del lado colombiano debido que el título de propiedad es una de las garantías para ser relocalizado de acuerdo con las expectativas generadas por las autoridades públicas de Leticia. De hecho, varios habitantes de La Unión mencionaron “Tenemos muchas expectativas por la reubicación que va a realizar la Alcaldía de Leticia, pero no queremos que sea lejos de aquí” (Entrevistas, 2006).

Igualmente, en La Unión es claro que hay un mercado de arriendo y venta de viviendas en proceso, mientras que en Guadalupe está apenas comenzando. Además, en el asentamiento colombiano es muy común encontrar habitantes viviendo en la casa de sus padres, y en la mayoría de los casos, un hogar por habitación en cada unidad de vivienda, lo que genera serias condiciones de hacinamiento. En el caso brasileño, es más común encontrar familias habitando con los suegros de la cabeza de hogar debido a su antecedente indígena, donde esta es una práctica habitual. En relación con el impuesto predial y los servicios públicos las condiciones son simétricas. Casi todos los hogares no pagan impuesto predial, 94% en Brasil y 88% en Colombia, mientras que un alto porcentaje de la población está pagando por los servicios públicos –agua y electricidad en La Unión y suministro de agua en Guadalupe.

Tabla 2.
Seguridad en la Tenencia

Ítem	Variable	Guadalupe	La Unión	
Vivienda	Dueño de la vivienda	Si	83,78%	78,16%
		No	16,22%	21,84%
	Tiene título de propiedad	Si	8,11%	29,89%
		No	83,78%	58,62%
	Arriendo	2,70%	11,49%	
	Vivienda padres		4,60%	
	Vivienda suegros	5,41%		
Otro	8,11%	6,90%		
Suelo	Dueño de la tierra	Si	78,38%	74,42%
		No	21,62%	25,58%
	Tiene título de propiedad	Si	8,11%	33,72%
		No	89,19%	62,79%
	Paga impuesto predial	Si	5,41%	11,63%
		No	94,59%	88,37%
	Paga servicios públicos	Si	81,08%	73,26%
		No	18,92%	26,74%

Fuente: : Encuesta Trabajo de Campo (2006).

Adicionalmente, las 37 unidades de vivienda de La Unión localizadas en territorio brasileño están recibiendo electricidad desde el Brasil. Varias personas cabeza de hogar mencionaron que: “el servicio de electricidad del Brasil es más barato que el servicio que suministra Colombia” (Entrevistas, 2006).

Acceso al agua

El acceso al agua –no potable– es un aspecto simétrico en ambos asentamientos en términos de contar con suministro de la empresa de cada ciudad, como se aprecia en la tabla 3. Es claro que ambos municipios han instalado algún tipo de suministro en dichos asentamientos, sin adelantar otras acciones para lograr una intervención integral, específicamente sin conocer previamente una zonificación de amenazas y riesgos. Lo anterior, en el caso de Leticia es evidente, el suministro de agua a los asentamientos precarios ha sido una práctica común sin medir las consecuencias de acciones desarticuladas.

Por un lado, la fuente de agua es asimétrica. En Leticia la Planta Eléctrica luego de un proceso de presión social por el ruido que ésta produce, se comprometió a compensar a los habitantes de La Unión brindando un suministro gratuito de agua en una esquina de la calle 10, el cual ha facilitado, en palabras de sus habitantes, el crecimiento del asentamiento. Por otro lado, la fuente de agua en Guadalupe es la Empresa de Agua de Tabatinga, además de un Tanque de acceso público, las aguas lluvias y el agua superficial. No sobra mencionar que este suministro de agua no es limpio del todo y podría explicar en parte las causas de las enfermedades que presenta la población infantil. Una de las personas que apoyó el trabajo de campo, madre de dos hijos, mencionó “mi niño presenta siempre problemas de fiebre y digestión, él no es el único, otros niños en el barrio también tienen problemas” (Encuestas, 2006).

Tabla 3.
Acceso al agua

Guadalupe (Brasil)		La Unión (Colombia)			
Fuente de Agua		Fuente de Agua			
Empresa/Tabatinga	86,49%	Empresa/Leticia	80,46%		
Tanque público	5,41%	Tanque público	2,30%		
Agua superficial	2,70%	Agua superficial	1,15%		
Agua lluvia	5,41%	Agua lluvia	5,75%		
		Plan Eléctrica	9,20%		
Fuentes de agua potable		Fuentes de agua potable			
Empresa/Tabatinga	78,38%	Empresa/Leticia			
Tanque público	2,70%	Planta eléctrica			
Agua lluvia	16,22%				
Hogar con tanque de agua		Hogar con tanque de agua			
Tanque	Si	32,43%	Tanque	Si	54,02%
	No	67,57%		No	40,23%
0 Reales		27,03%	0 pesos		8,05%
US\$1,3-US\$2,6		5,41%	US\$4,14-US\$8,28		24,14%
US\$3,23-US\$4,62		67,57%	US\$12,43-US\$24,87		21,84%
			No respondió		45,98%

Fuente: : Encuesta Trabajo de Campo (2006).

En relación con las tarifas del servicio de agua, es clara la ventaja que representan los bajos costos del suministro en Brasil frente a Colombia, lo cual explica porque varias personas cabeza de hogar mencionaron “los servicios públicos en Tabatinga son más baratos que en Leticia” (Encuesta, 2006).

Estudio comparativo razones para asentarse en los asentamientos precarios de La Unión y Guadalupe

Los asentamientos son simétricos en cuanto a las razones que llevaron a sus habitantes a asentarse en la Quebrada San Antonio. Básicamente, los habitantes respondieron no contar con otro lugar donde vivir, 22% en Colombia y 27% en Brasil. En segundo lugar, los habitantes mencionaron tener algún familiar o al menos una persona de contacto asentado previamente en el barrio, 21% en Brasil y 17% en Colombia. No obstante, comparando las razones planteadas por los habitantes

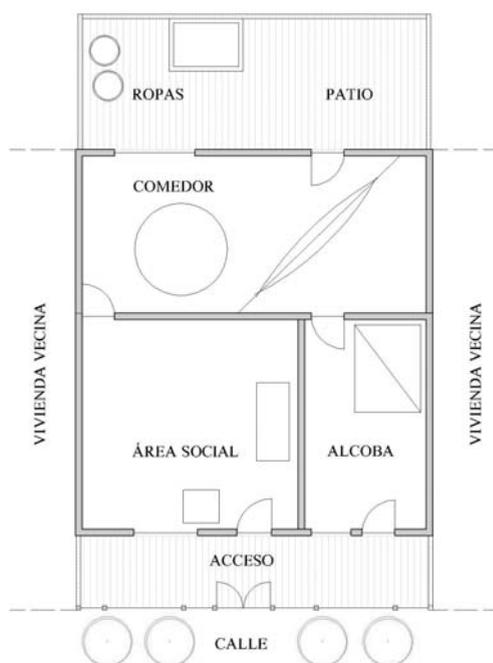
entrevistados, es claro que la principal razón para asentarse en La Unión fue evitar vivir en arriendo en Leticia debido a los altos precios que este mercado presenta en la ciudad; mientras que en Guadalupe la principal razón fue la búsqueda de mejores servicios de educación y oportunidades de trabajo.

Estudio comparativo, tipologías de vivienda

Barrio La Unión

La tipología de vivienda 1 es la más consolidada de todas (plano 1). Se caracteriza por pisos en cemento, muros hechos en ladrillo y algunas viviendas con dos pisos construidos. Esta tipología es el resultado del crecimiento en varios períodos de tiempo dependiendo de los ingresos del hogar. Las viviendas localizadas en la parte más consolidada del barrio se desarrollaron en lotes de forma alargada, lo cual permitió un crecimiento progresivo hacia el fondo.

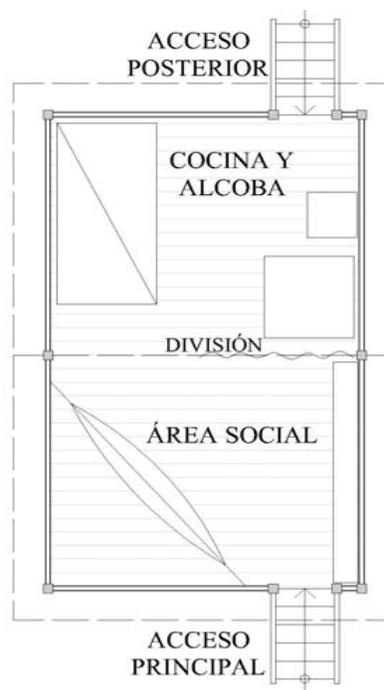
Plano 1.
Tipología de vivienda 1. La Unión-Leticia.



Fuente: Elaboración propia.

La tipología de vivienda 2 está localizada en el segundo sector del barrio (plano 2). Está construida en madera sobre plataformas a 1.50 metros de altura del suelo, debido a los períodos de inundación. Esta tipología de vivienda fue construida como un solo espacio con subdivisiones posteriores en diferentes cuartos, los cuales presentan entre dos y tres actividades al mismo tiempo. Lo cual significa, que en algunos casos, los hogares cocinan en uno de estos cuartos, y cuando el proceso de consolidación avanza, se construye en la parte posterior un área para cocina y lavado de ropas.

Plano 2.
Tipología de vivienda 2. La Unión-Leticia.

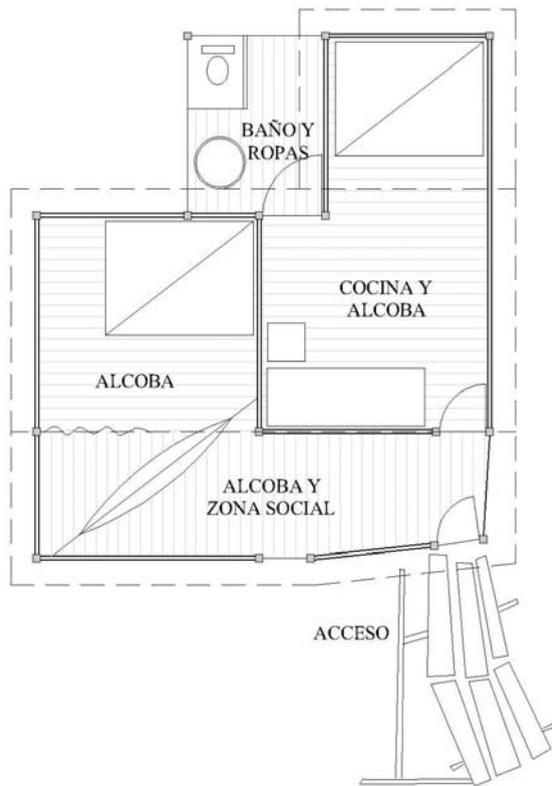


Fuente: Elaboración propia.

La tipología de vivienda 3 está localizada en la parte más baja del barrio en territorio brasileño y son las unidades más recientes (plano 3). Por lo tanto, las unidades de vivienda son plataformas de madera con muros en el mismo material y algunas subdivisiones en plástico al interior. Esta tipología de vivienda no presenta conexiones con puentes en el acceso, pero se conectan con la red de puentes de madera del barrio a una altura promedio de 1.50 metros. En algunos casos, cuentan

con un baño público para el uso de varios hogares, y son las viviendas con mayor precariedad en La Unión.

Plano 3.
Tipología de vivienda 3. La Unión-Leticia



Fuente: Elaboración propia.

Guadalupe

La tipología de vivienda 1 es una vivienda autoconstruida con un crecimiento progresivo en concordancia con el lote de terreno alargado donde se ubica (plano 4). La primera parte de la construcción es una plataforma de madera elevada 1.80 metros del suelo en promedio, con una cubierta en tejas de zinc, donde el hogar subdivide la plataforma en varios espacios. Posteriormente, la vivienda se expande hacia el fondo con una extensión de la primera plataforma. Este espacio adicional es utilizado principalmente para cocinar. Finalmente, la vivienda tiene una extensión final donde se ubica el baño y el lavado de ropas, manteniendo la misma altura de la plataforma.

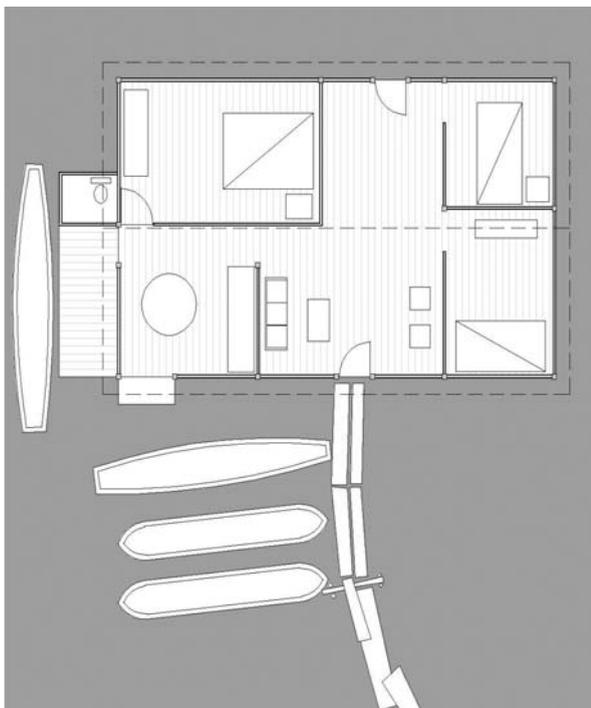
Plano 4.
Tipología de vivienda 1. Guadalupe-Tabatinga



Fuente: Elaboración propia.

La tipología de vivienda 2 es una casa bote flotando en el Río Amazonas (plano 5). La vivienda se ancla por un lazo a un poste de Madera en el borde del río. En algunos casos las unidades de vivienda se utilizan como dormitorio, y en la mayoría de los casos tienen un área para recibir botes. La principal actividad de sus habitantes consiste en mantener botes y cuidar maquinaria en las noches, para los pescadores y transportadores de la región. Por lo tanto, la tipología de vivienda 2 está dividida en dos subgrupos, primero las viviendas dormitorio, y segundo, las viviendas como taller de mecánica y parqueadero de botes.

Plano 5.
Tipología de vivienda 2. Guadalupe -Tabatinga



Fuente: Elaboración propia.

Las tipologías de vivienda 2 y 3 en La Unión tienen similitudes con la tipología de vivienda 1 en Guadalupe, específicamente en las plataformas de madera elevadas del suelo. En La Unión estas unidades de vivienda están separadas la una de la otra. Sin embargo, la tipología de vivienda 1 de Guadalupe presenta una ventaja, un proceso de crecimiento organizado en concordancia con el patrón lineal del asentamiento humano. No obstante, las tipologías de vivienda 2 y 3 de La Unión, presentan como ventajas contar con puentes en madera conectando la mayoría de las unidades de vivienda, mejorando la movilidad durante los períodos de inundación.

Conclusiones

El estudio ha probado que las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga están siendo integradas por los asentamientos precarios localizados en el área ob-

jeto de estudio. Teniendo como marco el principal objetivo de la investigación que consiste en determinar la estrategia transfronteriza apropiada para el manejo de asentamientos precarios, localizados en la Quebrada San Antonio entre las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga, la investigación ha desarrollado dos estrategias principales.

Primero, el principal resultado del estudio es una estrategia de abajo hacia arriba a través de la cual los dos asentamientos precarios son analizados con base en los aspectos y asuntos simétricos y asimétricos hallados y teniendo en cuenta las características socioeconómicas y físicas de sus habitantes, así como su opinión y percepción de la vida cotidiana en el territorio fronterizo. Segundo, el estudio ha revisado el actual marco legal en temas urbanos y fronteras de Colombia y Brasil que aplican en el caso de las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga. Los aspectos o asuntos simétricos y asimétricos son considerados al mismo tiempo para una estrategia apropiada pero son abordados en diferentes formas. Una estrategia apropiada tiene que tener en cuenta los aspectos o asuntos simétricos de forma que se puedan iniciar procesos para establecer desarrollos en conjunto.

Para los aspectos o asuntos asimétricos es necesario prevenirlos en el otro lado e iniciar procesos para resolverlos donde éstos han estado ocurriendo. Aspectos o asuntos simétricos son problemas que están presentes en ambos asentamientos y se encuentran al mismo nivel de gravedad. Aspectos asimétricos y problemas encontrados en sólo uno de los dos asentamientos; son por consiguiente de diferente gravedad –los antecedentes sociales y culturales–; los aspectos pueden ser incluso más graves o de mayor intensidad en un asentamiento o menores en el otro. Aún más, los aspectos o asuntos asimétricos pueden ser encontrados sólo en un asentamiento precario y no en el otro lado del límite fronterizo.

Hallazgos simétricos y asimétricos clave entre los dos asentamientos

Características socioeconómicas

Es un hecho que las migraciones son una de las causas en la formación de asentamientos precarios en las ciudades gemelas. Específicamente el barrio La Unión que alguna vez fue un cluster peruano en Leticia, y el barrio Guadalupe que actualmente es un cluster indígena de la etnia Cocama. Por lo anterior, los antecedentes de los asentamientos precarios en términos de cultura, actividades, necesidades y organización comunitaria deben ser parte de una estrategia apropiada, ya sea para un proyecto de mejoramiento integral de barrios o un proceso de reasentamiento. Igualmente, es un hecho que la población inmigrante que llega a las ciudades gemelas proviene de diferentes partes de Colombia, Perú y Brasil, y por lo tanto, la migración continúa siendo uno de las características más importantes de integración en las ciudades gemelas, específicamente en el área objeto de estudio. Cualquier estrategia para el manejo de estos dos asentamientos debe tener en cuenta las necesidades de sus habitantes, específicamente con respecto a sus fuentes de ingreso y sustento. Así mismo, cualquier estrategia para el manejo de los barrios de La Unión y Guadalupe tiene que abordar las necesidades de servicios sociales de su población, y por otra parte, formular una política de vivienda apropiada entre ambas ciudades que permita una efectiva gestión del suelo así como de insumos clave para la producción de vivienda –suelo servido y materiales.

Características de las viviendas

Cada estrategia para el manejo de estos asentamientos precarios debería tener en cuenta procesos de crecimiento progresivo y autoconstrucción de vivienda, técnicas tradicionales de construcción amazónicas, estructuras en madera y un área disponible en la parte posterior de las viviendas para los servicios y/o crecimiento progresivo. Se ha demostrado la falta de seguridad en la te-

nencia de la vivienda y el suelo por parte de los habitantes en los barrios La Unión y Guadalupe, debido a su localización en áreas que presentan amenazas por inundación. En este sentido, ya sea por resultado de un proceso de reasentamiento o de mejoramiento integral de barrios, es necesario garantizar a los hogares una tenencia legal y segura que les permita a ellos invertir con tranquilidad en el mejoramiento de sus viviendas.

En cuanto a la situación de agua y saneamiento básico, es evidente que en ambos asentamientos es insostenible y crítica, como lo ha demostrado el estudio. Por lo tanto, cualquier estrategia debe comenzar con un estudio de riesgos en el cual se establezca una zonificación que permita establecer las áreas a ser mitigadas, y las que deben ser liberadas mediante un proceso de reasentamiento. De esta forma es posible determinar las viviendas a las cuales se les mejorará el suministro de agua y se les brindará servicio de saneamiento básico. Así mismo, es necesario establecer un tratamiento para la disposición final del acueducto de Leticia con su debido tratamiento y tomar medidas de recolección y control de la disposición de residuos sólidos de ambos asentamientos.

Un aspecto interesante es el uso de la vivienda para actividades generadoras de ingresos en el barrio Guadalupe se debe al antecedente indígena de su población, donde la agricultura, la pesca y la elaboración de artesanías son actividades que hacen parte de su vida cotidiana. En el barrio La Unión las actuales condiciones de insalubridad y hacinamiento no hacen posible el tener actividades de agricultura como en el pasado. Por lo tanto, cualquier estrategia para ser apropiada debe considerar las necesidades de los habitantes de retomar las actividades de agricultura, así como, la posibilidad de brindar un terreno en suelo rural a dichas familias para garantizarles actividades generadoras de ingresos, entre otras.

Las tipologías de vivienda en ambos asentamientos presentan simetrías y asimetrías. La tipología de vivienda 1 del barrio Guadalupe ha sido desarrollada en estructuras de madera con cubiertas en zinc. Las tipologías 2 y 3 del barrio La Unión presentan los mismos elementos. No obstante, en el barrio Guadalupe no existen puentes de madera conectando las viviendas como ocurre en La Unión; no obstante, los sectores 2 y 3 de La Unión han estado creciendo de una manera más irregular, mientras que Guadalupe ha tenido un patrón más organizado en la ocupación del asentamiento. De otra parte, la tipología de vivienda 1 del barrio La Unión ha sido construida en grandes lotes de terreno. Por lo tanto, estas viviendas han estado creciendo hacia la parte de atrás del lote. Al mismo tiempo, la tipología de vivienda 1 en Guadalupe presenta el mismo proceso de crecimiento hacia la parte de atrás. La asimetría radica en que en este último asentamiento los lotes se encuentran separados por un espacio de 1 a 2 metros. El estudio ha demostrado que estas dos tipologías de vivienda son una buena lección

a aprender por parte de los gobiernos locales en futuras soluciones de vivienda.

Finalmente, se puede concluir que la presencia de los asentamientos precarios estudiados demuestra la falta de una política de vivienda apropiada en las ciudades gemelas. Por lo anterior, para el manejo de los asentamientos precarios en la franja de frontera, las ciudades gemelas deberían formular una política de vivienda que aborde aspectos como los mercados del suelo y vivienda, materiales de construcción y generación de suelo servido para poder brindar soluciones de vivienda al alcance de todos los grupos de población. Adicionalmente, dicha política debería incrementar las condiciones de seguridad en la tenencia del suelo y la vivienda de los habitantes urbanos, lo anterior permitiría mejorar la cobertura del impuesto predial como una de las fuentes de financiación para el desarrollo urbano.

Gráficas estudio comparativo

Gráfico 3. La Unión: Lugar de nacimiento-nacionalidad

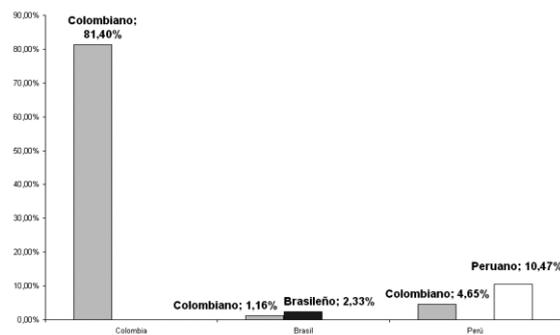


Gráfico 4. Guadalupe: Lugar de nacimiento-nacionalidad

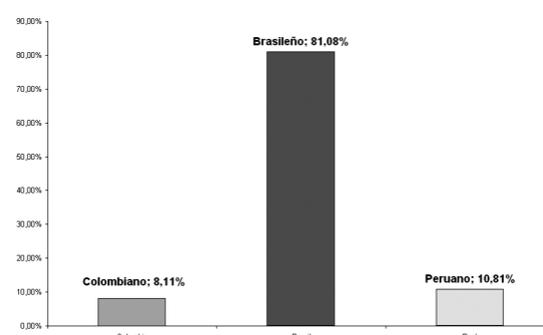


Gráfico 5. La Unión: Ingresos

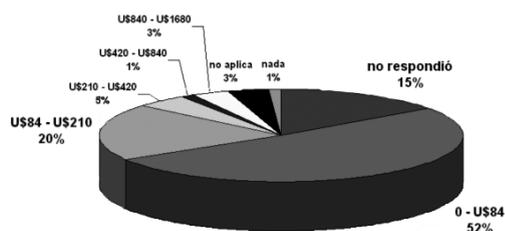


Gráfico 6. Guadalupe: Ingresos

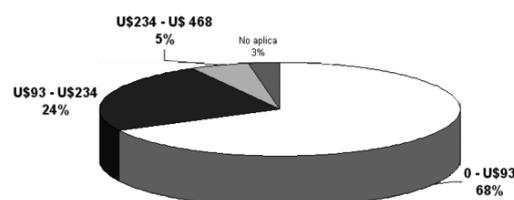


Gráfico 7.
La union: Año de llegada al barrio

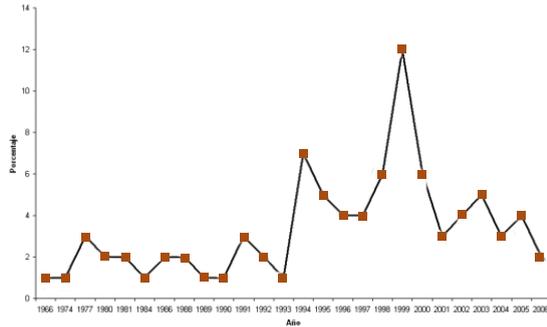


Gráfico 11.
La union: Habitaciones por persona

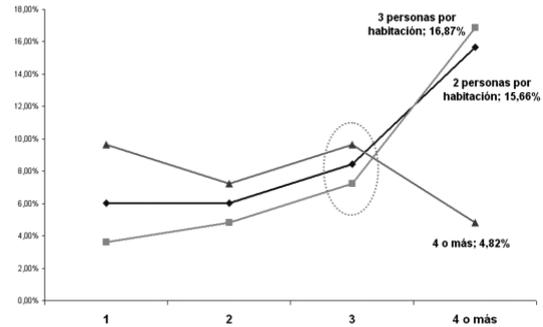


Gráfico 8.
Guadalupe: La union: Año de llegada al barrio

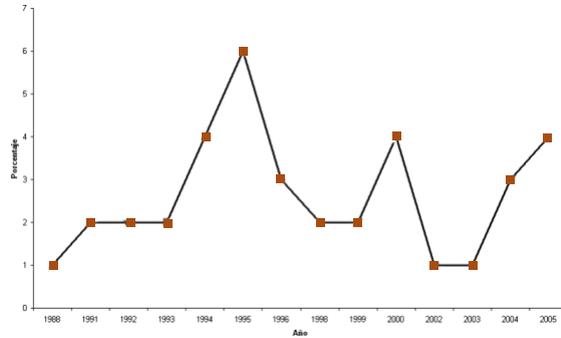


Gráfico 12.
Guadalupe: Habitaciones por persona

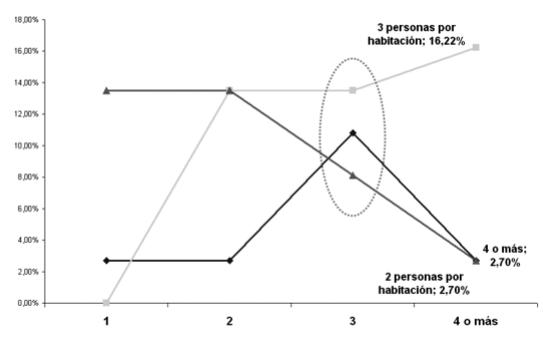


Gráfico 9.
La union: Tipo de vivienda, localización en zonas inundables

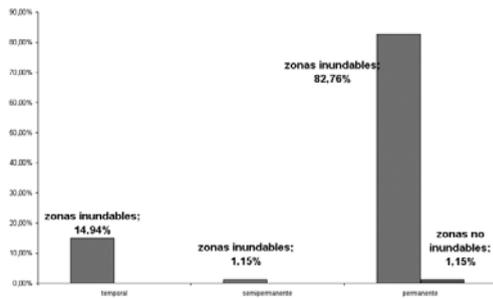
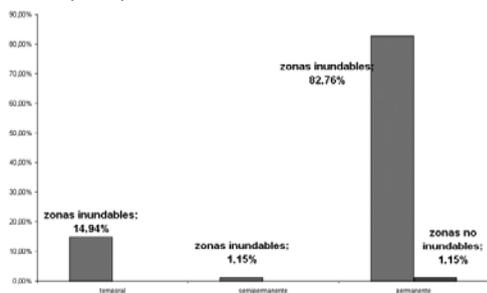


Gráfico 10.
Guadalupe: Tipo de vivienda, localización en zonas inundables



El aspecto del riesgo

El estudio ha mostrado que aunque los habitantes en los asentamientos precarios de alguna manera se han adaptado a las zonas inundables, ellos se encuentran generando situaciones de riesgos durante los períodos de inundación. En el barrio La Unión este sentimiento es alto debido a que las unidades de vivienda están localizadas en las partes bajas de la Quebrada San Antonio. Además, existe una alta expectativa de ser relocalizado del barrio por las autoridades públicas en busca de mejores condiciones y calidad de vivienda. Sin embargo, durante los períodos de inundación algunos habitantes del barrio La Unión son evacuados y provistos temporalmente de refugio por parte de la alcaldía de Leticia. De otra parte, los habitantes del barrio Guadalupe no evacúan el asentamiento durante los períodos de inundación.

Ellos se han adaptado de alguna manera con su entorno a través de la construcción de un puente para conectar el asentamiento con la ciudad. Adicionalmente, ellos construyen en algunos casos otro piso para evitar el ingreso del agua a sus viviendas y mediante el uso de botes para garantizar la movilidad. A pesar de estas acciones de prevención por parte de los habitantes del barrio, ellos se sienten bajo riesgo durante los períodos de inundación, la líder indígena en el asentamiento mencionó que: “hay falta de apoyo de la Prefeitura en la construcción del puente” (Encuestas, 2006), necesario para evitar su aislamiento.

El estudio plantea la necesidad de llevar a cabo un estudio de riesgos para definir con claridad los niveles de amenaza, vulnerabilidad y capacidad de respuesta de los habitantes en ambos asentamientos, como se explica en las recomendaciones de este estudio. De esta manera sería posible determinar el riesgo de forma detallada. No obstante, en ambos casos el proceso no sólo puede ser una aproximación técnica. Es necesario tener en cuenta el proceso social. Por lo tanto, una aproximación apropiada debe involucrar a las comunidades, ya sea en un proyecto de reasentamiento de población o de mejoramiento integral de barrios.

Elementos comunes y significativos de los instrumentos de política urbana

Los marcos legales en el tema urbano de Colombia y Brasil tienen elementos comunes y similitudes, como lo es el principio de la función social de la propiedad. Igualmente, los dos marcos legales han establecido como el principal instrumento de planificación urbana el Plan de Ordenamiento Territorial POT –Colombia– y el Plano Diretor –Brasil–, los cuales son competencia municipal. Adicionalmente, ambos son instrumentos jurídicos de planificación en los cuales las dimensiones social, económica y territorial están incluidas.

Durante los procesos de formulación, concertación, adopción e implementación la participación ciudadana es un requisito fundamental. Al mismo tiempo, los Planes son hechos para el largo plazo involucrando varias administraciones municipales con el propósito de alcanzar las metas en largos períodos de tiempo garantizando la continuidad de las políticas públicas.

Es una gran ventaja para las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga contar con marcos legales urbanos tan similares que pueden brindar la posibilidad de generar aproximaciones transfronterizas entre los gobiernos locales. Así mismo, en ambos casos el marco legal contempla instrumentos de planificación y gestión del suelo que permiten intervenir el territorio mediante actuaciones urbanas integrales. En el caso colombiano se tiene el Plan Parcial, y en el caso brasileño las Zonas Especiales de Interés Social.

En este contexto, actualmente el Gobierno Nacional de Colombia adelanta el Programa de asistencia técnica a municipios en los POT así como de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) a través del MAVDT. EL municipio de Leticia ha sido seleccionado por el Ministerio en ambos programas, tanto para recibir asistencia técnica en la revisión y ajustes del POT, como en la selección de un proyecto piloto de mejoramiento integral de barrios. Lo anterior, permite encontrar un ambiente propicio para adelantar las recomendaciones del presente estudio. De otra parte, Tabatinga cuenta actualmente con el Plano Diretor como instrumento de planificación municipal, con un insumo importante para el manejo de asentamientos precarios –favelas– el cual consiste en la posibilidad de definir Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS). Este instrumento le brinda herramientas a la Prefeitura de Tabatinga para definir las áreas de protección ambiental y protección –prevención de riesgos–, así como, las áreas que deben ser objeto de procesos de mejoramiento integral de barrios.

Por lo anterior, se puede concluir que el Plan Parcial y la ZEIS se sustentan en los mismos principios, al identificar un área o polígono urbano en el cual se pueden definir normas urbanísticas, cesiones, reparto de cargas y beneficios, para ser concretados en programas y proyectos a ser implementados como una unidad. Adicionalmente, el estudio ha mostrado que es posible aprovechar las ventajas de conocer las lecciones aprendidas en cada país con estos instrumentos, así como en los temas en los que cada país tiene más experiencia. Por una parte, los procesos de incorporación de la gestión del riesgo en los POT que se adelanta en Colombia, y por el otro lado, la experiencia en el mejoramiento integral de barrios –favelas– en el Brasil. La estrategia transfronteriza entonces debe aprovechar las ventajas de contar con marcos legales simétricos en cuanto a instrumentos de planificación, la experiencia de cada país, y de concretar en la práctica el encuentro de las dos leyes más reconocidas en el contexto latinoamericano, en cuanto al papel del Estado en los mercados del suelo, el desarrollo urbano, la provisión de vivienda y servicios públicos: la Ley 388 de 1997 y el Estatuto de la Ciudad.

Hallazgos clave en las políticas de fronteras e integración de Colombia y Brasil

A partir del estudio del marco legal de ambos países se desarrolló la tabla 4 donde se resumen los hallazgos en cada nivel de gobierno, para identificar los puntos de encuentro, incluyendo los instrumentos de planeación y gestión urbana. Con base en éstos, puede afirmarse que la preocupación por el tema de la integración, cooperación y la posibilidad de implementar proyectos en este sentido es ya una realidad desde el nivel central.

La Constitución Nacional de ambos países tiene en cuenta el tema de las fronteras, pero en el caso colombiano es claro el mandato a los municipios fronterizos de establecer un escenario de cooperación e integración con el municipio del país

vecino. Adicionalmente, el documento CONPES 3155 y las Agencias del Gobierno Nacional plantean lineamientos claros para implementar procesos de cooperación e integración en municipios ya identificados, entre los cuales se encuentra Leticia. Adicionalmente, a nivel local existen acuerdos transfronterizos entre las Cámaras de Comercio, los gremios económicos, así como iniciativas de integración académica entre universidades e institutos de investigación, además de los certámenes culturales que tienen lugar en las ciudades gemelas integrando no sólo a Brasil y Colombia, sino al Perú.

De otra parte, el caso brasileño es diferente en términos de su aproximación hacia la frontera desde el nivel central, dado que es vista como un área de desarrollo. La Propuesta de Reestructuración del Programa de Desarrollo de la Franja de Frontera del Ministerio Federal de la Integración plantea una mirada hacia la frontera en términos de un espacio o franja y no como un límite. Adicionalmente, realiza una identificación de ciudades gemelas para encontrar puntos de cooperación e integración transfronteriza, donde se encuentra el caso de Leticia y Tabatinga –piloto.

Finalmente, los gobiernos locales de Leticia y Tabatinga podrían incorporar en sus políticas de largo plazo una articulación con estas iniciativas de los gobiernos nacionales como soporte que permita adelantar acuerdos de integración fronteriza en el manejo de los asentamientos precarios de La Unión y Guadalupe. El PBOT y el Plano Diretor son los instrumentos de planificación local por excelencia en cada caso, en los cuales dicha incorporación sería el primer paso hacia una real estrategia transfronteriza de las ciudades gemelas frente al problema compartido del área objeto de estudio, es decir, de los asentamientos de La Unión y Guadalupe en la Quebrada San Antonio.

A continuación, se describen una serie de recomendaciones para una estrategia transfronteriza apropiada que permita el manejo del espacio de la Quebrada San Antonio, donde se tienen en cuenta los elementos ya identificados del marco legal urbano, las políticas de fronteras de ambos países, así como los aspectos simétricos y asimétricos encontrados en el trabajo de campo y acorde con los alcances del presente estudio.

Recomendaciones

Una estrategia apropiada en un contexto como el de las ciudades gemelas debe tener en cuenta los hallazgos simétricos y asimétricos en ambos asentamientos. Con base en estos hallazgos es posible continuar una aproximación desde abajo, la cual es la más apropiada en los procesos transfron-

Tabla 4.
Elementos de cooperación transfronteriza, planeación y gestión urbana. Colombia-Brasil

COLOMBIA	BRASIL
PETICIONES BILATERALES	
<i>Comisión de Vecindad Colombia – Brasil</i> Actualmente es el espacio más importante entre ambos países como una instancia de discusión política	
NIVEL NACIONAL	
Ministerio de Relaciones Internacionales Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo CIIDEF CONPES 3155 “Lineamientos para el desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo”	Ministerio de la Integración Gobierno Federal Grupo GTI con 21 Ministerios Propuesta de Reestructuración del Programa de Desarrollo de la Franja de Frontera
NIVEL REGIONAL	
Comité de Fronteras Propuesto por la Ley de Fronteras y el documento CONPES 3155.	Comité de Fronteras Propuesta para la Reestructuración del Programa de Desarrollo de la Franja de Frontera
NIVEL LOCAL	
LETICIA – Departamento de Amazonas Amazonia Colombiana	TABATINGA – Estado Federal de Amazonas Sub-región Alto Solimoes
Zona de Frontera-ZF	Estrategia Ciudades Gemelas
Zona de Integración Fronteriza-ZIF La ZIF ha sido un acuerdo común al interior de la Comunidad Andina de Naciones CAN, sin embargo teniendo en cuenta las similitudes con las políticas brasileñas; tiene sentido en un caso como el de Leticia y Tabatinga ciudades gemelas.	Zona de Integración Fronteriza-ZIF El ZIF es un régimen especial de fronteras propuesto por el Programa de Desarrollo de la Franja de Frontera para consolidar la Estrategia de Ciudades Gemelas.
Vice consul de Colombia en Tabatinga	Vice consul de Brasil en Leticia
INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN URBANA	
<i>El Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT.</i> Es el instrumento planificación en el largo plazo de Leticia, el cual puede adoptar e incorporar los instrumentos descritos arriba con el propósito de generar escenarios de cooperación e integración transfronteriza con Tabatinga.	<i>El Plano Diretor.</i> Es el nuevo instrumento de planificación en el largo plazo en Tabatinga, el cual puede incorporar desde su formulación los instrumentos descritos arriba con el propósito de generar escenarios de cooperación e integración transfronteriza con Leticia
<i>Plan Parcial</i> Instrumento de Planificación y Gestión (Ley 388 de 1997, Artículo 19, Decreto 2186 de 2006)	<i>ZEIS</i> Instrumentos de Regularización del Suelo (Estatuto de la Ciudad, Línea “f”, Inciso V, artículo 4)

Fuente: Elaboración propia.

rizos en este tipo de asentamientos. Los aspectos simétricos encontrados en los asentamientos de La Unión y Guadalupe deberían ser considerados como un insumo para las políticas de los dos gobiernos locales. La ventaja de estos hallazgos simétricos es que ambos gobiernos locales pueden definir acciones de cooperación transfronteriza de manera conjunta, utilizando los mismos instrumentos en sus herramientas de planificación: el POT y el Plano Diretor.

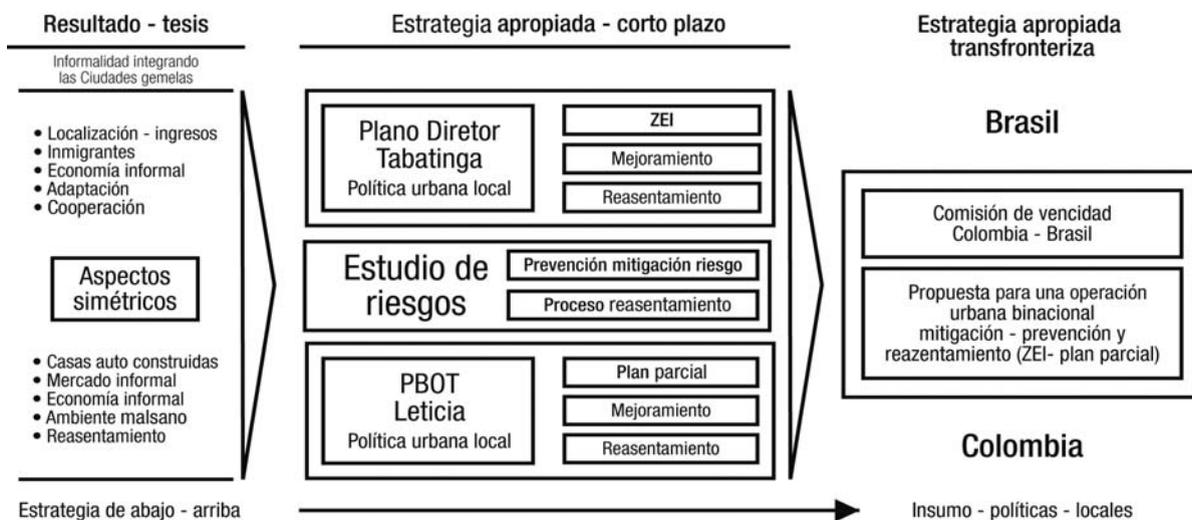
Por otra parte, los aspectos asimétricos encontrados son igualmente significativos como un insumo en las políticas locales. No obstante, la cooperación transfronteriza en este caso puede ser con base en lecciones que pueden ser aprendidas de la parte gemela. Adicionalmente, se recomienda que los aspectos asimétricos sean resueltos por ambos gobiernos locales pero con diferentes instrumentos y herramientas. Con base en estos insumos para las políticas locales, junto con los aspectos simétricos y asimétricos ya identificados, el estudio desarrolla una estrategia apropiada desde abajo hacia arriba, como se explica a continuación.

Corto plazo

El proceso en el corto plazo es desarrollado en el diagrama 4. Estas acciones son recomendaciones para los gobiernos locales en el desarrollo de una estrategia apropiada para establecer el proceso que permita resolver el problema compartido, en este caso, los dos asentamientos precarios localizados en la frontera. Se describen a continuación los pasos a seguir.

Primero, que ambos gobiernos locales adelanten un estudio técnico en el área compartida de la Quebrada San Antonio, para tener un diagnóstico de las amenazas, la vulnerabilidad y la capacidad de respuesta de la población de dos asentamientos precarios. Este proceso puede ser realizado con el apoyo y asistencia técnica del Gobierno Nacional de Colombia: MAVDT. Para dicho proceso, los hallazgos de las características físicas y socioeconómicas del presente estudio son un insumo importante. De manera paralela, la alcaldía de Leticia tiene la oportunidad de incorporar en el proceso de revisión y ajustes del PBOT tanto

Diagrama 4.
Una estrategia apropiada para el manejo de los asentamientos precarios en la Quebrada San Antonio



Fuente: Elaboración propia.

la incorporación de la gestión del riesgo, como los hallazgos del presente estudio, así como las fases siguientes descritas en las conclusiones. Igualmente, la prefeitura de Tabatinga puede incorporar los resultados del diagnóstico, los hallazgos del presente estudio y las fases descritas a continuación en el proceso de formulación del Plano Diretor. Lo anterior, permitiría iniciar un proceso apropiado para llevar a cabo programas y acciones para el manejo del área de la Quebrada de San Antonio.

Segundo. Adelantar un estudio de riesgos con base en el diagnóstico anterior, que permita definir las áreas donde el riesgo puede ser mitigado y las áreas donde no sea posible. Las áreas donde el riesgo es mitigable pueden ser parte de un proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), mientras que en las áreas donde no es posible mitigar el riesgo, la población debe ser parte de un proyecto de reasentamiento. Para ambos municipios es posible crear un polígono que delimite el área de la Quebrada de San Antonio, para llevar a cabo un actuación urbana integral, en el marco de su respectivo instrumento de planificación: PBOT y Plano Diretor. En el caso de Leticia el instrumento de gestión del suelo más recomendable es el Plan Parcial, para definir las áreas susceptibles de tratamiento de mejoramiento, las áreas objeto de reasentamiento de población y la definición del suelo de protección de las áreas que serán liberadas con posterioridad al reasentamiento. En el caso de Tabatinga, el instrumento de gestión y planificación más recomendable es la Zona Especial de Interés Social (ZEIS), el cual permite definir el suelo que será objeto de un proyecto de mejoramiento integral de barrios en las zonas de protección ambiental donde la población debe ser reasentada. En ambos casos, las áreas de los asentamientos precarios objeto de mejoramiento integral serán también objeto de las obras de mitigación de riesgos.

Tercero. Cuando las piezas han sido formuladas, pueden ser presentadas a la Comisión de Vecindad de Colombia y Brasil para definir una intervención conjunta del espacio de la Quebrada San Antonio y establecer un proceso conjunto de planificación y gestión con base en las dos figuras legales: Plan Parcial y ZEIS de ambos marcos urbanos legales –Colombia y Brasil–. Dado que ésta sería una iniciativa local, puede ser discutida en un espacio político de decisión de ambos países, como lo es la Comisión. Igualmente, tanto el Plan Parcial como la ZEIS deben tener en cuenta un censo completo de la población, las características físicas, que incluyan las técnicas tradicionales constructivas de la región, para que sean incorporadas como un capítulo especial de la norma urbanística en ambos municipios. Todo lo anterior permite generar instrumentos de gestión y planeamiento acordes con el contexto amazónico. Adicionalmente, para el proceso de reasentamiento se recomienda tener en cuenta las tipologías de vivienda, descritas en el presente estudio, que permitan el desarrollo de nuevas viviendas para la población objetivo, la cual debería ser reasentada de manera tal que puedan acceder fácilmente a sus actuales trabajos y fuentes de ingresos.

Cuarto, la propuesta en conjunto para el manejo del espacio de la Quebrada San Antonio, deberá definir, en el marco de la Comisión de Vecindad, las fuentes de financiación de los gobiernos nacionales, regionales, locales, la vinculación del sector privado y los aportes y participación de la comunidad de ambos asentamientos. Se espera una vez definida la estrategia, ésta sea parte integral del PBOT y el Plano Diretor respectivamente.

Largo plazo

En el largo plazo, el estudio de los asentamientos en zonas inundables en ciudades gemelas tiene dos recomendaciones para futuros estudios urbanos en la región amazónica como se muestra en el diagrama 5.

Primero, tomar el caso de Leticia y Tabatinga como un piloto para una cooperación transfronteriza en el marco de una figura territorial de integración como resultado de las políticas de fronteras de Colombia y Brasil. Segundo, se recomienda adelantar más estudios urbanos en los asentamientos localizados en zonas inundables y franjas de frontera en las ciudades gemelas de Leticia y Tabatinga para poder determinar la dimensión de su integración, incluso en otros campos que permitan establecer el nivel de integración. Lo anterior, con miras a un cambio en las políticas urbanas de ambos países para abordar este aspecto de la urbanización en la Amazonía. Probablemente en el futuro será posible formular una Política Urbana Amazónica en concordancia con la realidad local y los patrones culturales.

En el caso específico de Leticia y Tabatinga ciudades gemelas, la estrategia en el corto plazo propuesta anteriormente podría ser un primer paso hacia un régimen transfronterizo especial de ciu-

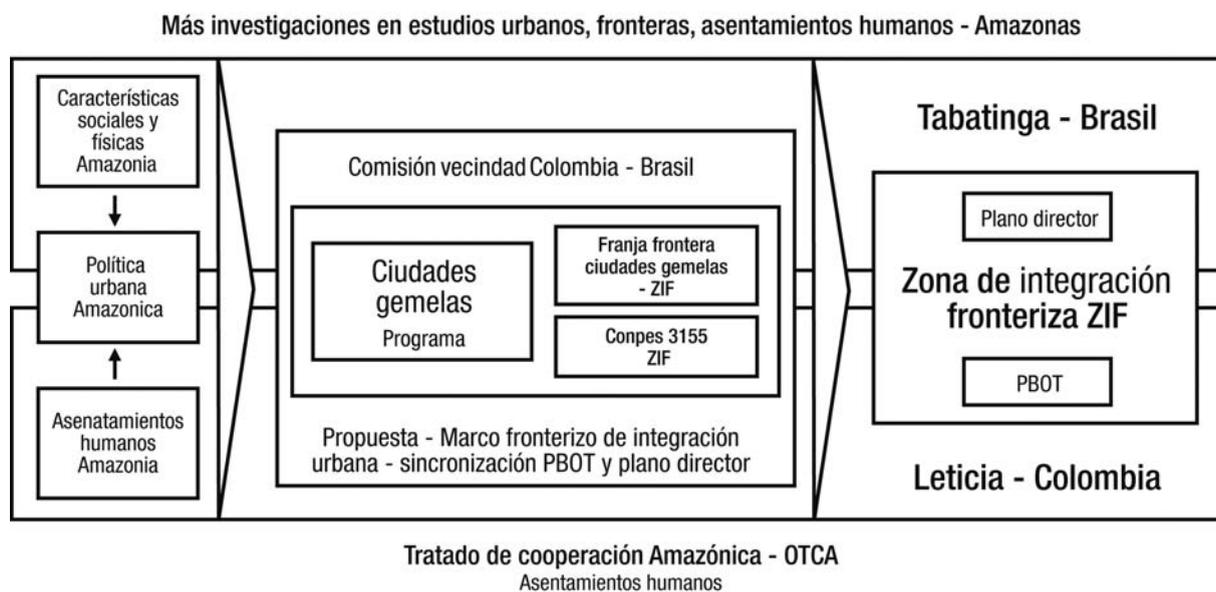
dades gemelas en el área. Este puede ser una Zona de Integración Fronteriza ZIF, la cual es considerada en el marco legal de ambos países como un instrumento de cooperación transfronteriza.

Aspectos emergentes e implicaciones en el contexto amazónico

Asentamientos precarios y políticas urbanas

La informalidad es la expresión de los habitantes que buscan tener el mismo derecho a la ciudad que aquellos que viven en la ciudad formal. Las migraciones en esta región están lideradas por personas que buscan mejores condiciones de vida, oportunidades de trabajo y ofertas de estudio en áreas urbanas. Sin embargo, los asentamientos humanos en la Amazonía han experimentado la formación de asentamientos precarios como se ha intentado mostrar en esta investigación. La ocupación de zonas inundables ha sido un patrón

Diagrama 5.
Una estrategia apropiada en el largo plazo



de asentamiento tradicional en la Amazonía desarrollado por los grupos indígenas para obtener las ventajas que ofrece la várzea para pescar y sembrar. No obstante, el marco legal urbano de los países que hacen parte de la Gran Cuenca no ha tenido todavía en cuenta que la realidad amazónica es bastante diferente. El proceso de urbanización en la Amazonía necesita mayor investigación en estudios urbanos para encontrar soluciones claras que puedan ser incorporadas en las políticas urbanas hacia asentamientos humanos sostenibles como los grupos indígenas lo han hecho.

Ciudades gemelas y fronteras

Es relevante la discusión acerca de ciudades gemelas en un mundo donde las fronteras están ganando en importancia debido a los procesos de migración, comercio y flujos de redes alrededor del mundo. Adicionalmente, la ‘disfuncionaliza-

ción’ de las fronteras materializada en ciudades gemelas está convirtiéndose en un área interesante de investigación. Las fronteras no podrán seguir siendo vistas como una simple línea periférica o límite. Así mismo, las ciudades gemelas son el mejor punto para establecer procesos de cooperación transfronteriza y por lo tanto, las políticas públicas en este contexto necesitan ser repensadas con base en una nueva concepción de la frontera como una construcción socio espacial. Las ciudades gemelas pueden ser simétricas y asimétricas, y este es un paso importante hacia una apropiada aproximación a este tema. Las ciudades gemelas y sus líneas fronterizas necesitan ser vistas no como espacios espejo, necesitan ser vistas como puntos de encuentro simétricos y asimétricos entre los habitantes, donde no hay límites para los idiomas, las identidades, la comunicación y los flujos.

Tabla 5.
Hallazgos Características Socioeconómicas de los Asentamientos Precarios

Aspectos simétricos	Aspectos asimétricos
<ul style="list-style-type: none"> › Ambos asentamientos son un cluster de inmigrantes en diferentes etapas de consolidación. › Existe una correlación entre actividades generadoras de ingresos y la localización de los asentamientos precarios con respecto a ambas ciudades. Las actividades generadoras de ingresos están relacionadas con la economía informal en ambos casos. › Existen varios casos de habitantes de ambos asentamientos que han vivido en los países vecinos. › El mayor rango de ingresos en ambos asentamientos es de US \$84-US \$93 por mes, el cual es muy bajo si tenemos en cuenta que el SMLV en Colombia es US \$203 por mes, y en Brasil es de US \$170 por mes. › Ambos asentamientos presentan actividades y trabajos transfronterizos en las ciudades gemelas, principalmente en la economía informal. 	<ul style="list-style-type: none"> › La Unión fue en algún momento un “Cluster Peruano” mientras que Guadalupe es un “Cluster de Indígenas Cocama”. › Las actividades generadoras de ingreso de los habitantes de La Unión son más diversas que las de los habitantes de Guadalupe quienes están dedicados a las actividades de agricultura y artesanías. › Los habitantes de La Unión presentan más personas con diversos antecedentes, mientras que los habitantes de Guadalupe son principalmente indígenas brasileños. › Los habitantes de La Unión tienen un mayor rango de ingresos con respecto a los habitantes de Guadalupe, no obstante, los habitantes de Guadalupe tienen sólo tres niveles de ingresos pero distribuidos de manera más equitativa entre el total de población. Por lo tanto, existen mayores diferencias de ingresos en La Unión que en Guadalupe. › Los habitantes de La Unión tienen una mayor variedad de trabajos y actividades, mientras los habitantes de Guadalupe trabajan mayoritariamente en actividades de agricultura. Por lo tanto, los rangos de ingresos son muy diferentes entre ambos asentamientos precarios.

Tabla 6.
Hallazgos-características de las viviendas

Aspectos simétricos	Aspectos asimétricos
<ul style="list-style-type: none"> › Ambos asentamientos están localizados en zonas inundables de la Quebrada San Antonio. La mayoría de los habitantes de los dos asentamientos han autoconstruido sus estructuras de vivienda permanente. › Durante los noventa ambos asentamientos crecieron rápidamente recibiendo un alto número de nuevos hogares. Es la década con el más alto índice de crecimiento. › Ambos asentamientos presentan un Mercado informal de vivienda y el suelo. › La mayoría de unidades de vivienda en ambos asentamientos precarios han sido construidos en estructuras de madera. › Los hogares de ambos asentamientos tienen un sentido de pertenencia y propiedad de la vivienda y el suelo, pero no cuentan con un título de propiedad de los mismos. › Ambos asentamientos tienen como disposición final de residuos sólidos la Quebrada San Antonio, lo cual conlleva a un ambiente malsano y contaminado generando enfermedades en la población, especialmente la infantil. › En ambos asentamientos las principales razones para asentarse allí son: oportunidades de trabajo, servicios de educación para los hijos, acceso a una vivienda y a la ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> › El barrio La Unión presenta tres diferentes sectores, así como, tres diferentes adaptaciones a las zonas inundables respectivamente. Mientras que el barrio Guadalupe presenta dos sectores con diferentes adaptaciones a las zonas inundables. › El barrio La Unión es un asentamiento precario mas consolidado que el barrio Guadalupe. Además, La Unión no cuenta con mas “suelo” disponible para seguir creciendo. Por lo tanto, se presenta un decrecimiento en la ocupación mientras que en Guadalupe existe un incremento en la ocupación. › El barrio La Unión tiene un mercado más consolidado de vivienda y suelo que Guadalupe. › El barrio La Unión presenta una parte más consolidada en la cual las unidades de vivienda están construidas en ladrillos y cemento, mientras el barrio Guadalupe presenta casas bote flotando en el Río Amazonas. › El barrio La Unión recientemente presenta un mercado de arriendo de vivienda, mientras que el barrio Guadalupe se ha caracterizado mas por conexiones y lazos familiares con los nuevos hogares que llegan al asentamiento. › Leticia utiliza la Quebrada San Antonio como el lugar de disposición final del alcantarillado sin ningún tratamiento. › En el barrio La Unión existen varios casos de hogares que deciden mudarse allí para evitar vivir en arriendo en Leticia. Mientras que los habitantes de Guadalupe se asentaron allí en búsqueda de un lugar para vivir en la ciudad de Tabatinga.

Tabla 7.
Riesgo, zonas inundables y reasentamiento

Aspectos simétricos	Aspectos asimétricos
<ul style="list-style-type: none"> › El proceso de reasentamiento para ambos asentamientos precarios es una decisión política ya tomada en la alcaldía de Leticia y probablemente lo será en la Prefeitura de Tabatinga. › En ambos asentamientos existen acciones colectivas durante los períodos de inundación para reducir la vulnerabilidad de la población, como la evacuación en Leticia y la construcción del puente en Tabatinga. › En ambos asentamientos existen problemas de polución, contaminación, saneamiento básico, durante los períodos de inundación. 	<ul style="list-style-type: none"> › La Unión inhabitants have the resettlement as a hope for better life conditions, 86% of interviewed said that there is a possibility to be relocated. While in Guadalupe the 64% of inhabitants interviewed said that they do not think that there is a possibility to be relocated from that place. › Un gran porcentaje de la población de La Unión se va del barrio durante el período de inundación, mientras que los habitantes de Guadalupe se quedan en sus viviendas durante el mismo período. › Los habitantes del barrio Guadalupe construyen un segundo piso, utilizan botes y puentes durante los períodos de inundación, mientras que los habitantes de la Unión construyen refugios temporales cerca al barrio, mejoran los puentes existentes y reciben apoyo de la alcaldía de Leticia.

Referencias

- Becker, B. (1995). Undoing Myths: The Amazonian urbanized forest (UNESCO). *Man and Biosphere Series*, vol. 15.
- Becker, B. (2003). "Políticas públicas e planejamento regional na Amazonia". Rede Amazonia Sustentável (Ed.), *SUSAM Workshop I Presentacao: Desenvolvimento Urbano e Regional Sustentável na Amazônia*. Belém do Pará, Brasil.
- Brasil: Ministério das Cidades. (2001). Plano Diretor Participativo: *Guia para a Elaboracao pelos Municipios e Cidades*, Brasília, Brasil: MDC.
- Brasil: Ministério da Integração, Governo Federal. (2006). *Restructured Development Program of Border's Fringe, Twin Cities Strategy Actions*, Brasília, Brazil: MDI.
- Brasil: Câmara dos Deputados. (2001). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10 de julho de 2000, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília, Brasil.
- Browder, J. O., y Godfrey, B. J. (1997). *Rainforest Cities: Urbanization, Development, and Globalization of the Brazilian Amazon*. Columbia: University Press.
- Chaumeil, J. P. (1981). *Historia y migraciones de los Yagua de finales del siglo XVII hasta nuestros días*. Lima: Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP).
- Colombia, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). *Guía metodológica 1. Incorporación de la prevención y la reducción de riesgos en los procesos de ordenamiento territorial, Serie Ambiente y Ordenamiento Territorial*. Bogotá, Colombia: MAVDT.
- Colombia: Municipio de Leticia. (2002). *Plan de Ordenamiento Territorial PBOT de Leticia*. Leticia, Amazonas, Colombia.
- Colombia: Congreso Nacional. (1997). "Ley nro. 388 de Desarrollo Territorial". *Diario Oficial de la República de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Colombia: Departamento Nacional de Planeación (2004). Documento CONPES 3305 "Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano 2004". Aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia: CONPES. Bogotá, Colombia: DNP.
- Colombia: Departamento Nacional de Planeación (2004). Documento CONPES 3155, "Lineamientos para el desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo". Aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia: CONPES. Bogotá, Colombia: DNP.
- Colombia: Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales UA-ESPNN. (2001). *Política de Parques con la Gente*. Bogotá, Colombia.
- Church, A., y Reid, P. (1996). Urban Power, International Networks and Competition: The Example of Cross-border Cooperation. *Journal of Urban Studies*, 33 (8), 1297-1318.
- Defler, T. R. y Palacios, P. A. (2002). *Zonificación Ambiental para el Ordenamiento territorial*. Libro de memorias. Instituto Amazónico de Investigaciones Imani, Instituto de Ciencias Naturales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ehlers, N., Buursink, J., y Boekema, F. (2001). "Introduction: Binational cities and their regions: From diverging cases to a common research agenda". *GeoJournal*, 54, 1-5.

- Goodno, J. B. (2003). "Hands Across the Border". *Planning-Chicago*, 69, (8), 20-25.
- Giraldo Isaza, F. (1999). *Ciudad y crisis: ¿hacia un nuevo paradigma?* Bogotá: TM Editores.
- Grisales, G. (2005). "¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional?". (Aldea Mundo). *Revista sobre Fronteras e Integración*. 10, (18), 54-61.
- Gutiérrez, F., Acosta, L. E., y Salazar, C. A. (2003). *Perfiles urbanos en la Amazonía Colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas: SINCHI.
- Gutiérrez, F., Acosta, L. E. y Salazar, C. A. (2003). "La Amazonía colombiana". Rede Amazonia Sustentável (Ed.), *SUSAM Workshop II: Relações Campo-Cidade e Identidades Regionais nas Amazônias: Tendências do Desenvolvimento e Opções Políticas numa Perspectiva Comparativa*. Belém do Pará, Brasil.
- Hurtado, L. M. (2004). *Pobreza y Marginalidad Urbanas en la Amazonía. Un estudio de caso de los asentamientos ubicados en zonas inundables*. Tesis de Maestría no publicada, Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia, Leticia, Colombia.
- Machado, L. O. (1998). "Limites, fronteiras, redes, fronteiras e espaço global". Strohaecker, T. M., Damiani, A., Schaffer, N. O., Bauth, N., Dutra, V. S. (Eds.), *Fronteiras e Espaço Global*, (pp.41-49), Porto-Alegre: AGB-Porto Alegre, Brasil.
- Martínez, L. R. (2004). *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano conceptos, proceso legal y articulación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Navarro, R. G. (1994). *Improving sanitation in coastal communities with special reference to Puerto Princesa, Palawan Province, Philippines*. Msc Thesis does not publish. McGill University, Montreal, Quebec, Canadá.
- Organización de Estados Americanos. OEA. (1989). *Plan modelo para el desarrollo integrado del eje Tabatinga-Apaporis*. Washington D.C., EEUU. Comisión Mixta de Cooperación Amazónica Colombo-Brasileña.
- Organización de Estados Americanos. OEA. (1993). *Programas binacionales de cooperación fronteriza: un modelo para el desarrollo de la Amazonía*. Washington D.C., EEUU. Secretaria Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente.
- Programa Calha Norte, Fundação Getulio Vargas ISAE (2001-2004). *Plano de desenvolvimento local integrado e sustentável*. Prefeitura Tabatinga, Amazonas, Brasil.
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA. (1978). *Tratado de Cooperación Amazónica*. Brasília, Brasil. Firmado por representantes de los gobiernos de la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativista de Guyana, la República del Perú, la República de Suriname, y la República de Venezuela.
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA. (2004). *Declaración de Manaus*. Manaus, Brasil. VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros del OTCA.

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA. (2004). OTCA, *Plan Estratégico 2004-2012*. Manaus, Brasil. VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

Partridge, W. (2000). *Reasentamiento en Colombia*. Bogotá: Banco Mundial; Red de Solidaridad Social; Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados; Corporación Antioquia Presente.

Riaño, E. (2003). Organizando su espacio, construyendo su territorio, transformaciones de los asentamientos Ticuna en la ribera del Amazonas colombiano, Leticia, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonía.

Rincón, A. (2005). *Legalidades colectivas: historia de los espacios urbanos no con-sentidos. Espacios urbanos no con-sentidos, legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad, Colombia y Brasil*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Roberts, J. T. (1992). "Squatters and Urban Growth in Amazonia". *American Geographical Society: Geographical Review*, 82 (4), 441-457.

Sadek, M. T. (2000). "Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (42), 153-154.

Sierra, A. (2003, 10 de agosto). "Informe especial: en los confines de Colombia". *El Tiempo*. p. 36.

Steinman, R. (2002). *A Geografia das Cidades de Fronteira: Um Estudo de Caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia)*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre Em Ciências no publicada. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio do Janeiro, Brasil.

Torres, A. C. (2005). *Dimensiones Culturales de la Ilegalidad. Espacios Urbanos No Con-sentidos, Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad, Colombia y Brasil*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Vargas López de Mesa (2004). "Fronteras: espacios conceptuales y materiales en el contexto de la geografía", *Fronteras territorios y metáforas*. Medellín, Colombia: Instituto de Estudios Regionales INER, Universidad de Antioquia.

United Nations Human Settlements Programme UN Habitat (2003). *The Challenge of Slums: Global Report of Human Settlements*. Nairobi, Kenya.

UN Millenium Project (2005). *A Home in the City*. Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. London, UK.

Wamsler, C. (2006). *Integrating Risk Reduction in Housing and Human Settlements Development Planning [Diapositiva]* Lund, Sweden: Lund University.

Zarate, C. G., y Franky, C. E. (Eds.) (2001). IMANI MUNDO: *Estudios en la Amazonia colombiana. La formación de una frontera sin límites: los antecedentes coloniales del Trapecio Amazónico colombiano*. Leticia, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia.

Fuentes de Internet:

Peña, S., *Cross-border Planning, What is it? Implications for the U.S.-Mexico Border*. <http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/152.fullTextPrint.pdf>

Municípios do Amazonas pedem recursos do Ministério das Cidades para elaborar Plano Diretor, Amazonia. www.amazonia.org. Fecha de consulta: 19/5/2005.

Sustainable Amazonia Structural Change and Policy Options in Rural and Urban Areas, SUSAM is an EU-financed project, carried out by a multilateral and interdisciplinary network of academic institutions and non-governmental organizations from Brazil, Bolivia and the EU. [\[bingen.de/egwinfo/susam/index.html\]\(http://bingen.de/egwinfo/susam/index.html\). Fecha de consulta: 2006.](http://www.uni-tue-</i></p></div><div data-bbox=)

Cities Alliance Web Page. www.citiesalliance.org/index.html. Fecha de consulta: 2006.