

Fernando Carrión M.  
Francisco Enríquez Bermeo, editores

Dinámicas  
transfronterizas  
en América Latina:  
¿de lo nacional a lo local?

Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo, editores

# Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?



© De la presente edición:

Organización Latinoamericana y del Caribe  
de Ciudades Fronterizas - OLACCIF  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Teléfono: (+593-2) 29 46 800  
www.flacso.edu.ec/olaccif/

FLACSO Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Tel.: (+593-2) 29 46 800 - Fax: (+593 2) 29 46 803  
www.flacso.edu.ec

Universidad Privada de Tacna  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Campus Capanique  
Av. Jorge Basadre Grohmann s/n Pocollay  
Tacna-Perú  
Teléfono: (+51) 052 427212  
www.upt.edu.ec

Universidad de Tarapacá  
18 de Septiembre 2222, Arica  
Región de Arica y Parinacota, Chile  
(+56) 58 2205100  
www.uta.cl

ISBN: 978-9942-36-370-1

Edición: FLACSO Ecuador  
Diseño y diagramación: Antonio Mena - FLACSO  
Imprenta: Editorial Ecuador  
Tiraje: 600 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2019

El aporte de los autores pasó por un proceso de revisión (arbitraje) de parte de un comité técnico y luego editorial, conformado por Fernando Carrión, Cecilia Fuentes, Ricardo Jiménez y Francisco Enríquez.

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

---

Dinámicas transfronterizas en América Latina : ¿de lo nacional a lo local? / editado por Fernando Carrión y Francisco Enríquez, Quito ; Tacna, Perú ; Región de Arica y Parinacota, Chile : OLACCIF : FLACSO Sede Ecuador : Universidad Privada de Tacna, Facultad de Arquitectura y Urbanismo Campus Capanique : Universidad de Tarapacá, 2019

xxii, 248 páginas : ilustraciones, cuadros, fotografías, gráficos, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942363701

FRONTERAS ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; MIGRACIÓN ; NACIONALISMO ; ASPECTOS SOCIALES ; MUJERES ; INDÍGENAS ; GEOGRAFÍA ; AMÉRICA LATINA. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. ENRÍQUEZ, FRANCISCO, EDITOR

320.12 CDD

---

OLACCIF es una organización interterritorial de ciudades fronterizas de la región, conformada por Autoridades Municipales, universidades y centros de investigación cuyo objetivo es promover las relaciones transfronterizas.

# Índice

Introducción	
El trazado continuo de las fronteras en América Latina: en la geografía y la historia . . . . .	ix
<i>Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo</i>	
<b>Capítulo I</b>	
<b>La urbanización fronteriza o la región transfronteriza . . . . .</b>	<b>1</b>
Repensar las fronteras desde sus ciudades . . . . .	3
<i>Fernando Carrión M., Juan Pablo Pinto</i>	
Capitalismo y geografía en la frontera peruano-chilena contemporánea: hacia una escala de la urbanización tacno-ariqueña. . . . .	19
<i>Felipe Valdebenito Tamborino</i>	
Hacia la construcción de regiones transfronterizas . . . . .	41
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
<b>Capítulo II</b>	
<b>Las ciudades de frontera y sus desafíos . . . . .</b>	<b>63</b>
Políticas públicas y derechos en las ciudades fronterizas de Brasil . . . . .	65
<i>Leticia Núñez Almeida</i>	

Desafíos de la vivienda social en ciudades de frontera: caso Tacna-Arica. . . . .	81
<i>Nelly Gonzales, Marlene Mendoza, Delia Mamani, René Mamani</i>	
Historia de dos ciudades: fronteras, informalidad y globalización en Tacna (Perú) y Ciudad del Este (Paraguay). . . . .	107
<i>Ricardo Jiménez Palacios</i>	
 <b>Capítulo III</b>	
<b>La academia fronteriza y su interacción. . . . .</b>	<b>127</b>
Investigación social crítica en contextos educativos de la región fronteriza de Arica y Parinacota: reflexiones desde el trabajo de campo para la integración escolar . . . . .	129
<i>Pamela Zapata-Sepúlveda</i>	
Los estudiantes migrantes peruanos en la región de Arica y Parinacota Norte de Chile: Caracterización, distribución y desafíos . . . . .	147
<i>Carlos Mondaca, Wilson Muñoz, David Martínez</i>	
Integración académica transfronteriza Chile, Perú y Bolivia: el caso de la Universidad de Tarapacá . . . . .	173
<i>Edgar Estupiñán, Arturo Flores</i>	
 <b>Capítulo IV</b>	
<b>Los actores fronterizos: indígenas, mujeres y migrantes . . . . .</b>	<b>187</b>
Mujeres andinas en centros de madres de los pueblos del interior de Arica. Elaboración local de género en contextos (trans)fronterizos: extremo norte de Chile, mediados del siglo XX . . . . .	189
<i>Shirley Samit Oroz, Cristhian Cerna</i>	

La frontera como dispositivo en los discursos desarrollistas de los pueblos indígenas desde las experiencias en el hemisferio sur. . . . .	213
<i>Dante Choque-Caseres</i>	
Migrantes tradicionales y migrantes contemporáneos en aulas de la frontera chilena. . . . .	229
<i>Raúl Bustos González Elías Pizarro Pizarro</i>	

# Repensar las fronteras desde sus ciudades

Fernando Carrión M.<sup>1</sup>, Juan Pablo Pinto<sup>2</sup>

## Introducción

Gran parte de los estudios sobre las fronteras latinoamericanas se han elaborado a partir de enfoques teóricos y metodológicos que han planteado, históricamente, una relación indisoluble en la que las dinámicas sociales, económicas, políticas y simbólicas de las ciudades y sociedades fronterizas están rígidamente autocontenidas dentro de un territorio claramente delimitado por cada Estado. Es decir, se ha construido una suerte de ficción determinista, una doxa académica, donde prima un isomorfismo entre un espacio fijo y las dinámicas de una población específica.

A partir de manifestaciones sintomáticas extraídas de una investigación regional desarrollada en ocho países de América Latina<sup>3</sup>, este trabajo, divi-

---

1 Arquitecto de la Universidad Central del Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano y Regional del Colegio de México y Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Académico de FLACSO-Ecuador. Especializado en temas de ciudad, centros históricos, fronteras, violencia y seguridad, descentralización, vivienda y fútbol. Ha escrito más de 1 000 artículos periodísticos, 250 académicos y 38 libros. Correo electrónico: fcarrión@flacso.edu.ec

2 Doctorando en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, Unidad Xochimilco. Maestro en Antropología por FLACSO Ecuador y Especialista en Epistemologías Críticas por CLACSO y la Universidad de Coimbra. Se ha desempeñado como investigador en distintas universidades de Quito y es miembro de la Red Universitaria de Estudios Urbanos de Ecuador, CIVITIC. Correos electrónicos: juanppintov@gmail.com/ jppinto@flacso.edu.ec

3 La investigación regional fue coordinada por el Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador, comprendió el período 2000-2014 y se llevó a cabo en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú

dido en tres apartados, muestra las limitaciones de este enfoque aún hegemónico en los estudios fronterizos y delinea algunos de los derroteros que han seguido tanto la investigación social como los modos de gobierno de las fronteras. Propone que las configuraciones socioespaciales fronterizas no son el producto de un solo actor –el Estado y sus funcionarios– y que hay que prestar atención a la siempre conflictiva interacción –organizada o contingente– entre fuerzas macroestructurales, nacionales, interurbanas y locales, pues así se evitará el fraccionamiento analítico y se adoptará una mirada renovada sobre los actuales sistemas urbanos transfronterizos, en los que se gesta una articulación global de mercancías, capitales y personas de espacios contiguos o geográficamente dispersos.

### **Crítica al nacionalismo metodológico y transición a un análisis multiescalar y multisituado**

Desde la configuración de los Estados latinoamericanos y de las comunidades políticas nacionales en las primeras décadas del siglo XIX, los emplazamientos fronterizos fueron concebidos como “espacios vacíos” susceptibles a estar tutelados por las acciones políticas, económicas y simbólicas trazadas desde los principales núcleos urbanos de cada país. Posteriormente, desde la segunda mitad del siglo XIX y en gran parte del siglo XX, este imaginario geográfico, político, militar y técnico-académico se reforzó a partir de los conflictos intraestatales (las fuerzas del Estado enfrentadas a “enemigos” internos que se ubicaban estratégicamente en espacios fronterizos) e interestatales (disputas entre los Estados nación por conflictos de soberanía territorial). En ambos casos las sociedades y ciudades fronterizas aparecían como falsos protagonistas, pues solo se tornaban visibles cuando en ellas se suscitaban dinámicas que repercutían directa o indirectamente en los intereses nacionales y hacían tambalear la cohesión estatal y territorial.

Estos hechos *posibilitaron la irrupción paradigmática y la consolidación del nacionalismo metodológico en los análisis políticos, tecnocráticos y académicos que se realizaron sobre las ciudades y sociedades fronterizas, el cual supone una “orientación ideológica que estudia los procesos históricos*

y sociales como si estuvieran contenidos dentro de las fronteras de cada Estado-nación” (Schiller y Salazar, 2013:185).

La adopción acrítica de este modo de entender las fronteras ha derivado en un reduccionismo analítico, ya que los procesos que se gestan en emplazamientos fronterizos son explicados dejando de lado todo aquello que excede su marco territorial, es decir, aquellas interconexiones con otros procesos y emplazamientos contiguos o geográficamente dispersos.

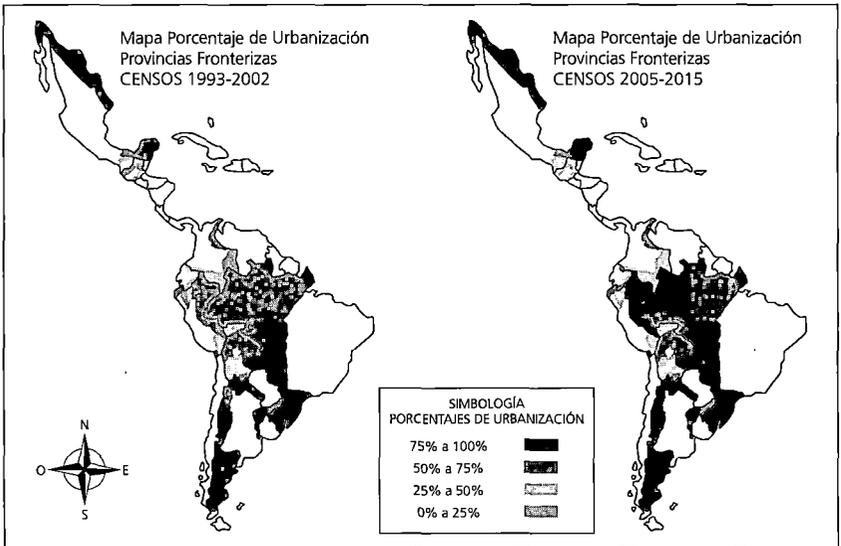
Para esta “racionalidad nacionalista”, según la cual las fronteras son espacios contenedores, los Estados son los únicos actores que estructuran integralmente las dinámicas fronterizas, es decir, son espacios absolutos de un poder centralizado, no espacios socialmente construidos (Arriaga, 2011, 71-96). Así, la comprensión jurídico-política de las ciudades de frontera como territorios prácticamente inertes en los cuales el Estado ejercía su aparente monopolio de coerción y administración, implicó, de un modo indirecto, una división ficticia entre lo propio y lo ajeno, entre lo interior y lo exterior.

En las últimas décadas del siglo XX y sobre todo desde inicios del siglo XXI se reconfiguraron las regiones fronterizas latinoamericanas por el ensamble de una serie de procesos, de los cuales destacaremos tres. De algún modo, estos procesos mostraron las limitaciones del nacionalismo metodológico para entender las ciudades y sociedades fronterizas, pues esta perspectiva ampliamente extendida dejaba de lado las interacciones que históricamente se producían entre microcosmos fronterizos ubicados a ambos lados de un límite territorial, no tomaba en cuenta que el Estado no opera de la misma forma en todos los espacios ni ejerce su poder con la misma intensidad para todos los ciudadanos, y no lograba explicar por qué las regiones fronterizas iban convirtiéndose, de a poco, en una suerte de laboratorios o sitios de experimentación del capitalismo avanzado y de la geopolítica global.

El primer proceso que reconfiguró las fronteras fue la creciente urbanización de dichas regiones durante el período finisecular. Hay por lo menos tres factores ligados a este cambio. En primer lugar está la descentralización estatal, que implicó que los gobiernos locales y subnacionales (municipios, provincias, departamentos) adquirieran un peso más decisivo y una gestión con mayor autonomía respecto a los poderes centrales. En segundo lugar está la densificación poblacional de las fronteras, ya que en las últimas déca-

das se ha registrado un mayor porcentaje de urbanización en dichas regiones en comparación con las tasas nacionales de urbanización de cada país (Ver Mapa 1). Esta densificación está ligada a una modificación del patrón de urbanización de América Latina, ya que actualmente se está produciendo una desaceleración del crecimiento poblacional en las megaciudades en beneficio de una transición demográfica que se dirige hacia ciudades que tienen entre 1 y 5 millones de habitantes, algunas de ellas fronterizas (CEPAL, 2017). Esta tendencia, si bien no es extensible a todos los emplazamientos fronterizos –todo daría cuenta que mientras unas zonas se densifican hay otras que expulsan poblaciones–, amerita una mayor exploración. Por último, en tercer lugar, la creciente urbanización de las fronteras ha estado marcada por la espontaneidad, debido a que se ha configurado según las cambiantes dinámicas del mercado, los convenios bilaterales y los Tratados de Libre Comercio, lo que ha producido un proceso de urbanización desregulado, caracterizado por novedosas formas de desigualdad social, explotación y desposesión.

Mapa 1.- La urbanización de las fronteras desde 1990



Fuente: Censos de Población de cada país  
Elaboración: Proyecto Fronteras, FLACSO Ecuador, 2018.

El segundo proceso que reconfiguró las regiones fronterizas fue la globalización, ya que, de forma paradójica, exacerbó los procesos seculares de defensa de la soberanía. Esta soberanía no se refiere exclusivamente a la protección de un territorio, sino que tiene que ver con aspectos económicos, políticos y migratorios que buscan ser regulados en medio de una globalización desigual y asimétrica que tiene impactos diferenciados en las sociedades.

Mientras las retóricas del “libre flujo” de personas, mercancías y capitales se posicionaban en la esfera pública, mientras circulaban discursos que enfatizaban el anacronismo y el declive de las soberanías estatales, en las fronteras se fueron consolidando de a poco una suerte de válvulas regulatorias que hasta el día de hoy se abren y se cierran selectivamente, de acuerdo a cada coyuntura y siempre tomando el pulso a las acciones implementadas en los países vecinos y a las dinámicas económicas globales. Es decir, en las fronteras se fortalecieron y exacerbaron las asimetrías legales, económicas y políticas entre los Estados, esas fuerzas divergentes que, al entrar en contacto, se complementan para constituir una totalidad, pero que, en mayor o menor medida, generan procesos de fricción y conflicto.

Los conflictos producidos por estas “asimetrías complementarias” (Carrión, 2013) derivaron en una comprensión zonal de las regiones fronterizas, ya que se logró entender que en ellas confluía una red de relaciones sociales, urbanas e interestatales que no estaban exentas de disputas, y que, necesariamente, las fronteras constituirían un punto estratégico para implementar medidas proteccionistas (fronteras semi-abiertas), aperturistas (fronteras abiertas) o, como se ha visto más claramente en los últimos años, acciones e intentos fallidos de blindaje y amurallamiento (fronteras cerradas).

Los procesos descritos no solo mostraron lo equivocadas que estaban las sentencias que proclamaban el fin de las fronteras, sino que marcaron la pertinencia de asumir una lectura especular o lógica de espejos (Besserer y Oliver, 2014) para estudiarlas, lo que suponía adoptar una mirada integral de lo que sucede a uno y otro lado del límite de los Estados. Esta innovación metodológica focalizó su atención en las tensas relaciones que construyen las regiones fronterizas y mostró que hay una coproducción social e interestatal de dichas regiones.

El tercer proceso que reconfiguró las dinámicas fronterizas fue el reacomodo del capitalismo, evidenciado en la transición del fordismo al posfordismo donde prima un modelo de acumulación flexible (Harvey, 2007:139)<sup>4</sup>, ya que con ello se dio la transnacionalización de las fronteras, pues estas regiones se convirtieron en un terreno fértil para el exponencial crecimiento de un comercio legal e ilegal que, se quiera o no, ha articulado a territorios, poblaciones y Estados geográficamente dispersos.

La rearticulación global del sistema económico mostró rápidamente que las dinámicas fronterizas ya no podían ser explicadas solo a través de lecturas especulares –regresar la mirada a uno y otro lado de la frontera, prestar atención a esas ciudades-espejo o ciudades-pares, tal como se las ha denominado tradicionalmente–, sino que era preciso insertarlas dentro de un sistema global que es a la vez transfronterizo y transurbano, es decir, que articula a varias ciudades de frontera y a otras localidades que no lo son.

Ante la inadecuación teórica y metodológica para entender las dinámicas fronterizas contemporáneas, algunos trabajos han señalado que las ciudades fronterizas constituyen, hoy por hoy, “ciudades transnacionales” que muestran el agotamiento del “régimen urbano nación-céntrico (una ciudad, un territorio, un gobierno)” y que conforman nodos privilegiados para los desplazamientos humanos y la inversión de capital (Besserer y Nieto, 2015:31). No obstante, la evidencia empírica que sustenta dicha formulación deja intacta una lógica especular-binacional, pues se basa en el análisis de dos ciudades pero esta vez relativamente lejanas, sin contigüidad territorial. Además, la noción de “ciudades transnacionales” fue trazada como contraposición a las llamadas “ciudades globales” (Sassen, 1999), pues las primeras conformarían el margen constitutivo de las segundas, lo que significaría, de un modo u otro, mantener la lógica especular-binacional pero esta vez dentro de un entramado global.

---

4 “Este cambio general del viejo modelo de acumulación de capital a uno nuevo, yo lo denomino el cambio del fordismo (la cadena de montaje de producción en masa, la organización política de masas y las intervenciones del Estado de bienestar) a la acumulación flexible (la búsqueda de mercados especializados, la descentralización unida a la dispersión espacial de la producción, la retirada del Estado-nación de las políticas intervencionistas unida a la liberalización y la privatización” (Harvey, 2007:139).

Al contrario del nacionalismo metodológico y de la lógica especular, nosotros afirmamos que las dinámicas de las ciudades y sociedades fronterizas son zonales, plurales y relacionales (lógica especular-binacional), que varían de acuerdo a cada coyuntura y a la historicidad de cada frontera (lógica contextual e histórica), pero que también allí convergen procesos geopolíticos y geoeconómicos que interconectan a varias sociedades y emplazamientos fronterizos y no fronterizos (lógica del sistema global).

A partir de los resultados de la investigación realizada en ocho países latinoamericanos, señalamos que los procesos fronterizos actuales son más complejos. Por ello planteamos que actualmente las fronteras son el centro de gravedad de fuerzas globales, interestatales y locales que, a través de movimientos centrípetos (lo global se localiza) y centrífugos (lo local se globaliza), hacen de ellas emplazamientos que articulan dinámicas sistémicas de circulación de personas, mercancías y capitales, así como novedosas formas de dominación y desposesión. Estas ciudades fronterizas-globales también están insertas dentro de un sistema transurbano que puede ser binacional, subregional, regional o global, pero que siempre articula a dos o más ciudades que no son necesariamente contiguas ni fronterizas. Además, enfatizamos en que es necesario mostrar la permanente co-producción de las ciudades y sociedades fronterizas, pues las dinámicas que allí se suscitan no solamente están determinadas por los Estados, sino también por el mercado, las compañías privadas, los actores armados no estatales, los regímenes de movilidad humana y las dinámicas sociales, culturales y políticas de sociedades que no siempre se encuentran próximas territorialmente. A continuación mostraremos algunos ejemplos latinoamericanos que dan cuenta de este último punto del debate.

## **Sistemas urbanos transfronterizos en América Latina**

Para ejemplificar esta discusión metodológica este apartado se focaliza en la descripción y análisis de dos sistemas urbanos fronterizos claramente definidos en América Latina. El primero es de corte binacional y está marcado por las relaciones que establecen dos ciudades y sociedades fronterizas de

países diferentes, mientras el segundo es un sistema urbano transfronterizo, subregional y global, pues puede articular a múltiples ciudades fronterizas y no fronterizas de varios países y continentes a través de circuitos y lógicas de circulación selectiva de personas, mercancías y capitales.

En el primer caso, referido a los sistemas urbanos binacionales, como se dijo antes, se trata de un complejo urbano fragmentado por los límites políticos de cada Estado, pero que a la vez logra articularse por las históricas relaciones que se sostienen a ambos lados de la línea demarcatoria que aparentemente los separa.

Estos sistemas urbanos binacionales pueden tener una continuidad territorial, como es el caso de la ciudad de Livramento en Brasil y la ciudad de Rivera en Uruguay, ya que esta zona fronteriza binacional está separada, literalmente, por una calle que no tiene las sólidas regulaciones institucionales y tecnológicas que actualmente caracterizan a muchas fronteras. Un ejemplo parecido pero diferente es el de Ciudad Juárez de México y la ciudad El Paso en Estados Unidos, ya que esta zona fronteriza se encuentra separada por un río, pero también por filtros materiales (muros, vallas, securitización) y simbólicos (jerarquías en la movilidad humana, lógicas de segregación racial, etc.).

La separación entre estas sociedades y territorios es jurídica, política y simbólica, sin embargo, las dinámicas sociales, comerciales, educativas y culturales que mantienen históricamente ambas sociedades y territorios están marcadas por las relaciones que se construyen alrededor del límite.

Ahora, los sistemas urbanos y sociales binacionales no siempre se definen por una contigüidad territorial, pues puede mediar una distancia espacial que reconfigura las dinámicas de las ciudades y sociedades de frontera. El caso de las ciudades de Tacna en Perú y de Arica en Chile es un ejemplo elocuente, ya que están separadas por 52 kilómetros, sin que ello signifique, de ningún modo, una ruptura de las interacciones urbanas. Otro caso importante de discontinuidad territorial y de constitución mutua y complementaria de las ciudades fronterizas es el de Cúcuta en Colombia y de San Antonio en Venezuela, pues aquí también hay una distancia significativa entre una ciudad y la otra.

Estos sistemas urbanos muestran que la frontera es un espacio socialmente construido a partir de lógicas relacionales y especulares, pues son los sujetos y sus interacciones quienes producen los espacios fronterizos a través de relaciones de toda índole (laboral, económica, cultural, migratoria, política, de parentesco), modos de vida y sistemas sociales de producción y circulación de mercancías. En estos procesos de coproducción mutua de los espacios fronterizos y sus sociedades no es definitoria la contigüidad espacial, pero sí las regulaciones normativas estatales y la mayor o menor presencia de dispositivos de seguridad nacional.

Por su parte, los sistemas urbanos transfronterizos, como se mencionó en el apartado anterior, pueden articular a más de dos ciudades, estén o no en contigüidad territorial, para conformar complejos urbanos subregionales, regionales o globales.

Tres casos, entre muchos otros, muestran claramente el funcionamiento de estos sistemas. El primero de ellos es el de la triple frontera compuesta por la Ciudad del Este en Paraguay, Foz do Iguazú en Brasil y Puerto Iguazú en Argentina, ya que las dinámicas fronterizas se establecen a partir de tres núcleos urbanos que inicialmente se articularon para la producción de energía eléctrica.

El segundo ejemplo es el de la tetra frontera, constituida por las ciudades de Manaus en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Sucumbíos en Ecuador, pues todos estos emplazamientos, si bien no son estrictamente adyacentes, han logrado integrarse por vía fluvial y posiblemente, con los años, logre hacerlo a través de infraestructuras viales que conectarán la costa atlántica de Brasil con la cuenca sudamericana del Pacífico, todo ello con la finalidad de integrarse comercialmente con los mercados asiáticos.

El tercer ejemplo es paradigmático, ya que tiene que ver con la articulación territorial, social y económica en torno al mercado ilícito del tráfico de cocaína, ya que cada eslabón de esta cadena productiva, que inicia con la plantación de cocales mayoritariamente en las regiones fronterizas de la Región Andina o en los márgenes de los Estados que la componen, que continúa con la producción y almacenamiento de cocaína en varias ciudades centrales y periféricas de casi todos los países latinoamericanos, que se extiende con el consumo de estupefacientes y narcóticos en las ciudades

latinoamericanas, norteamericanas, europeas y de los demás continentes, y que culmina con el lavado de activos en ciudades de todo el mundo (sobre todo en aquellas que tienen un fuerte blindaje financiero o que constituyen paraísos fiscales), da cuenta de un sistema fronterizo inserto en dinámicas transurbanas que son a la vez subregionales, continentales y globales.

Al contrario de lo que se pueda pensar, los sistemas urbanos transfronterizos, sean binacionales, regionales o globales, no suponen un libre flujo, multidireccional y contingente, de personas, mercancías y capitales, ya que, como señala Mary Louise Pratt (2004, 399-415), hay una serie de regulaciones y controles que hacen que se prioricen jerárquicamente ciertos “flujos” frente a otros (la circulación de mercancías no es equivalente ni comparable a la movilidad de las personas) y que se impongan la direccionalidad de ciertos “flujos” y se marquen restricciones sobre otros (esto supone la reconfiguración permanente de los circuitos de circulación).

Lo cierto es que los sistemas urbanos transfronterizos no se autorregulan o emergen espontáneamente, sino que están estructurados a partir de cambios en las cadenas globales de la economía, las movibilidades y las dinámicas de comercio legal e ilegal. Además, estos sistemas reconfiguran sus funciones debido al rol que desempeñen y el lugar que ocupen los países y sus respectivas fronteras en la economía y la geopolítica mundial. En todo caso, en los sistemas urbanos transfronterizos, donde el ensamble de espacios y sociedades geográficamente dispersos o relativamente contiguos es de suma importancia, se muestra uno de los cauces que ha seguido la globalización y da cuenta de la redefinición espacio-temporal del capitalismo actual.

## **El gobierno de las fronteras: entre la integración, los filtros selectivos y la geopolítica punitiva**

En el ordenamiento territorial de la mayoría de países latinoamericanos persisten los clivajes centro-periferia como síntoma de una desigual distribución espacial del poder institucional del Estado. El centralismo, así como algunos procesos truncos de descentralización, muchas veces han

derivado en el silenciamiento estructural de las zonas de frontera y de las personas que las habitan y producen, ya que estas han sido asumidas como espacios por antonomasia del Estado y su soberanía, no de los sujetos y sus relaciones.

En los últimos años, teniendo en cuenta los procesos mencionados en los apartados precedentes, se ha dado un giro respecto al gobierno de las fronteras, ya que han surgido iniciativas que han buscado la articulación de los gobiernos locales fronterizos para la gestión y administración conjunta de proyectos de desarrollo.

Esto en gran medida ha sido posible a partir de una concepción de las fronteras como regiones interurbanas y transurbanas, y ya no solamente como un límite que divide y aísla. Además, con esta gestión intermunicipal y transmunicipal se ha buscado satisfacer necesidades fronterizas que los gobiernos nacionales y los gobiernos intermedios no han logrado subsanar. Por último, estos nuevos modelos de gestión han buscado mostrar que las sociedades y territorios fronterizos no son “espacios vacíos” en los que se puede ejecutar impunemente acciones de seguridad nacional, militar y policial.

La constitución de un Área Metropolitana entre Ciudad Juárez y El Paso, la Mancomunidad entre 45 municipios fronterizos en la zona sur de Ecuador y la zona norte de Perú, las gestiones transurbanas entre los gobiernos locales de Manaus-Leticia-Iquitos-Sucumbíos, la articulación municipal binacional para el desarrollo de proyectos fronterizos puntuales como la administración de residuos sólidos entre Tulcán (Ecuador) e Ipiiales (Colombia), son algunas de las iniciativas que se están debatiendo o se han implementado como nuevos modelos de gobierno fronterizo. Además, la constitución de organismos como la Organización Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Fronterizas (OLACCIF) son muestra de acuerdos de cooperación establecidos entre municipios y otras entidades (universidades y ONG's) para el fortalecimiento de capacidades institucionales y para enfrentar problemas comunes que viven las ciudades de frontera.

No obstante, estos nuevos modelos de gobierno fronterizo, que buscan, de un modo u otro, la integración, deben convivir permanentemente con la internacionalización de políticas punitivas y la instauración de

regímenes globales restrictivos que tienen a las fronteras como puntos estratégicos de control.

Por ejemplo, desde fines del siglo XX y sobre todo desde inicios del siglo XXI se ha registrado una paulatina exacerbación de geopolíticas de “guerra”, las cuales han sido trazadas principalmente por los “nortes” (EE. UU. y Unión Europea) para controlar la anomia que supuestamente se genera y proviene desde los “sures” (América Latina y África). Estas políticas transnacionales se han diseñado para enfrentar aquello que ha sido construido como una “nueva amenaza global” (el narcotráfico, el narco-terrorismo) y han sido adoptadas acriticamente por algunos gobiernos de América Latina, como lo muestra el Plan Colombia en el 2000, el Plan Mérida para México y Centroamérica desde el 2008, y el Plan de la Alianza para la Prosperidad en Centroamérica, diseñado para los países del Triángulo Norte. En este marco, las fronteras devienen en un importante escenario ya que concentran aquello que hay que combatir: la erradicación de cultivos de droga en la región andina y los grupos armados no estatales que operan en los márgenes de algunos Estados de América Latina. De aquí que las fronteras se hayan convertido en regiones que albergan a potenciales cuerpos asesinales y que la internacionalización de los planes de seguridad haya provocado, de forma paradójica, más violencia y muertes de las que han conseguido ahorrar.

A su vez, desde los años noventa se configuró un régimen global de control migratorio que a través de políticas de control fronterizo y de la producción legal de migrantes ilegales (Mezzadra, 2012), provocó la “inclusión diferencial” de individuos en situación de movilidad y estableció lógicas inmunitarias de control fronterizo que tienden a trasladarse hacia los principales centros urbanos, todo ello en un trabajo conjunto con campos para deportados que buscan separar aquellas vidas que no merecen ser vividas y que están expuestas al poder soberano del Estado (Walters, 2002:272). De esta forma, no se ha tenido en cuenta que estas políticas de contención migratoria y securitización fronteriza estimulan el tráfico de migrantes y la proliferación de rutas clandestinas, todo ello en medio de una complicidad silenciosa entre la esfera legal (el Estado y su burocracia) e ilegal (la industria internacional del coyoterismo o tráfico de migrantes) (Álvarez, 2012).

La internacionalización de estas políticas ha ido de la mano de representaciones distópicas sobre las fronteras que han sido construidas por instituciones de producción simbólica como los medios de comunicación, las industrias culturales, la academia y la política. Estos estigmas han configurado una geografía imaginaria que apela a metáforas médicas, militares y teológicas (“invasiones”, “contagios”, “colonizaciones”, “los males”) y que entiende a los márgenes como espacios ingobernables, de aquí que se justifique el despliegue y la reafirmación del siempre inestable monopolio de violencia estatal. El Estado, entendido como una formación necesariamente incompleta, requiere imperativamente, como han mostrado Vena Das y Deborah Poole (2008), de esos márgenes anómicos, de esa fabricación de alteridades violentas y de su circunscripción en ciertos espacios fronterizos para justificar y redefinir sus formas necropolíticas de regir y administrar las poblaciones, los territorios y los recursos.

Estos procesos y políticas, totalmente contrarios a las iniciativas de integración y mancomunidad descritas al inicio de este apartado, muestran el despliegue y la escenificación de un poder punitivo en las fronteras a través de la aplicación de medidas profilácticas y políticas securitistas de contención en los límites de cada Estado, es decir, un conjunto de medidas que tienden a crear, aumentar y reproducir cadenas de violencia en las regiones fronterizas, y que suelen convertir a la mismas acciones de seguridad en un ejercicio coercitivo que con frecuencia maximiza el riesgo de las poblaciones.

Se hace evidente que las intenciones de cooperación fronteriza inter-transurbana se han desarrollado paralelamente a las políticas estatales e internacionales que dan más importancia a la hipertrofia de los aparatos de seguridad. En este marco, todo daría cuenta de que en el siglo XXI los esfuerzos de integración fronteriza en América Latina se generarán a partir de la cooperación transurbana y transmunicipal, más que de esfuerzos estatales. El reto será, precisamente, vencer esa tendencia hacia el amurallamiento fronterizo, ese blindaje material, tecnológico, arquitectónico y simbólico que ya se registra desde hace algunos años en la región.

## Conclusiones

Solo tras identificar algunas de las rearticulaciones de las fronteras en el mundo actual y tras señalar algunos cambios, limitaciones y persistencias en los modos de entender las fronteras desde el ámbito académico y tecnocrático, es posible sugerir la pertinencia de conjugar análisis multiescalares con análisis multisituados que den cuenta de los regímenes globales de poder y de los sistemas transurbanos que hoy por hoy dan forma a las dinámicas fronterizas.

No hay nada más lejano que el fin de las fronteras, pues los procesos de integración, regulación punitiva y amurallamiento que actualmente se relacionan entre sí como fuerzas en pugna, muestran que las sociedades y ciudades fronterizas están inscritas en dinámicas de poder de corte geoeconómico y geopolítico. Esto no significa desconocer ni subestimar el control que los Estados ejercen sobre ellas ni la capacidad de agencia de los sujetos transfronterizos para negociar, disputar o evadir controles y regulaciones.

Al contrario, si es cierto que la intensidad de las fuerzas globales, interestatales y translocales se acentúan en las regiones fronterizas, si es cierto que han sido un laboratorio que ha constituido el mundo tal y como lo vivimos actualmente, es urgente analizarlas, pero no como referentes geográficos, sino como paradigmas empíricos que harán inteligibles las formas en las que operan las estructuras multiescalares de poder en un contexto específico.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Soledad (2012). "La migración indocumentada: entre imágenes de guerra y la invisibilidad". En: Alejandra Aquino, Amarela Varela y Frédéric Décosse (coord.). *Desafiando fronteras: control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista*. Oaxaca de Juárez, México: Sur Ediciones.
- Arriaga, Juan Carlos (2012). "El concepto de la frontera en la geografía humana". En: *Perspectiva geográfica*. Vol. 17, pp. 71-97.

- Besserer, Federico y Oliver, Daniela (2014). “Etnografía especular y contiendas culturales”. En: *Ensamblando la ciudad transnacional. Etnografía especular de los espacios transnacionales urbanos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Colección Estudios Transnacionales, pp. 267-276.
- Besserer, Federico y Nieto, Raúl (2015). “La ciudad transnacional comparada: derroteros conceptuales”. En: *La ciudad transnacional comparada. Modos de vida, gubernamentalidad y desposesión*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Colección Estudios Transnacionales, pp. 15-47.
- Carrión, Fernando (comp.) (2013). *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*. Quito: Flacso Sede Ecuador, IDRC.
- CEPAL (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*.
- Das, Veena y Deborah Poole (2008 [2004]). “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. En: *Cuadernos de Antropología Social*. N° 27: 19-52.
- Harvey, David (2007). *Los espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. España: Akal.
- Mezzadra, Sandro. (2012) “Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía”. En: *Nueva Sociedad*, N° 237.
- Pratt, Mary Louise (2004). “Globalización, desmodernización y el retorno de los monstruos”. En: Ramón Pajuelo y Pablo Sandoval (comp.). *Globalización y diversidad cultural: una mirada desde América Latina*. Lima: IEP.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global. New York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- Schiller, Glick y Salazar, Noel (2013). “Regimes of Mobility Across the Globe”. En: *Journal of Ethnic and Racial Studies*. 39:2, pp. 183-200.
- Walters, William (2002). “Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens”. En: *Citizenship Studies*. Vol. 6, N° 3, pp. 265-292.