Francisco Enríquez Bermeo
Luis Alfonso Herrera Robles
(Coordinadores)

Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI

Volumen 2

FLACSO
ECUADOR

LACCIF
Organización Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Fronterizas

Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI

Francisco Enríquez Bermeo
Luis Alfonso Herrera Robles
(Coordinadores)

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE CIUDADES FRONTERIZAS

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
ECUADOR

QUITO, ECUADOR, ENERO DE 2023

LACCIF
Organización Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Fronterizas

FLACSO
ECUADOR

Brugués Rodríguez, Alejandro; Carrión Mena, Fernando; Conato, Dario; Enríquez Bermeo, Francisco; Estrada Lázaro, Bertha; Gaviria Reinosa, Leonardo Andrés; Gottsbacher, Markus; Gutiérrez Landa, Cynthia; Herrera Robles, Luis Alfonso; López Reyes, Emilio Alberto; Oddone, Nahuel; Oliveira Vieira, Gustavo; Pauluk, Mariano; Ramos, José María; Rizzi, Giovanna.

Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI

276 págs. 150 x 210 mm
Incluye bibliografía

1. Frontera
2. Transfronterizo
3. Desplazamiento forzado
4. Migración
5. Gobernanza
6. Economía
7. Integración
8. Violencia
9.- Educación

Editado en Quito

Diseño de portada y diagramación: Lezly Esmeralda Tovar Lares
Editora: Vicky Toral

ISBN publicación electrónica: 978-9942-44-176-8

FLACSO-ECUADOR
OLACCIF
Primera edición 2023

Índice

Introducción v
Luis Alfonso Herrera Robles; Francisco Enríquez Bermeo

PARTE I. La integración transfronteriza y sus límites 1

La frontera en el Siglo XXI: gobernanza y sostenibilidad
en el contexto del COVID-19, 2001-2020 3
José María Ramos García

Fronteras que desaparecen y nuevos "muros flexibles"
en la Europa de Schengen 23
Dario Conato

Investigación, conocimiento y saberes desde las
fronteras en aras de la integración fronteriza 35
Markus Gottsbacher

Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión..... 54
Francisco Enríquez Bermeo

PARTE II. Ciudades fronterizas e integración transfronteriza..... 73

Ciudad Juárez: experiencias de una economía
internacionalizada 75
Alejandro Brugués Rodríguez; Bertha Estrada Lázaro

Los sistemas fronterizos globales en América Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como pívot de integración? 94
Fernando Carrión Mena

Dimensiones de internacionalización del Municipio de Foz Do Iguaçu..... 136
Gustavo Oliveira Vieira

Sin cruzar la frontera no hay integración: Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí en el diálogo regional del MERCOSUR..... 155
Nahuel Oddone; Mariano Pauluk

PARTE III. Desplazamiento forzado y poblaciones originarias... 175

Movilidad Humana y desplazamiento forzado 177
Giovanna Rizzi

Acción pública e incidencia en torno al desplazamiento forzado interno, experiencias desde Ciudad Juárez, México 193
Emilio Alberto López Reyes; Cynthia Gutiérrez Landa

Poblaciones indígenas migradas y Educación Superior en la frontera norte de México: El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, 2018-2021 215
Leonardo Andrés Gaviria Reinosa; Luis Alfonso Herrera Robles

Introducción

Luis Alfonso Herrera Robles
Francisco Enríquez Bermeo

El presente libro es resultado de un esfuerzo colegiado por parte de colegas académicos y funcionarios de organismos internacionales que sostuvieron un diálogo circular durante el Tercer Encuentro de Ciudades Fronterizas del 17 al 19 de julio del 2019 en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Dentro de las actividades desarrolladas por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF) y como parte de la Tercer Asamblea de Alcaldes de dicha organización internacional con el apoyo del Municipio de Juárez a través del Instituto Municipal de Investigación y Planeación. Debido a la contingencia sanitaria del COVID-19, los trabajos de edición y publicación del libro se demoraron más allá de lo esperado y, por lo cual, algunos de los capítulos fueron trabajados de nueva cuenta por los autores para incorporar la experiencia de la contingencia, el distanciamiento social y el confinamiento provocado por la crisis de salud mundial.

Y es precisamente en las áreas fronterizas transnacionales donde la pandemia del COVID-19 se sintió de manera acentuada, ya que una de las reacciones de los Estados fue el decretar el cierre de las fronteras internacionales cortando de tajo todas las formas de intercambio, interacción, intercomunicación y tránsito transfronterizo. Pero que más allá de impactar de manera directa en las economías e importaciones y exportaciones de los países, golpeó de manera brutal en las ciudades fronterizas. Fueron estas ciudades las que debieron reorganizar su vida cotidiana y pensar en alternativas al corto plazo para absorber los resultados negativos de los cierres de los cruces fronterizos y palear las externalidades negativas que la clausura de las fronteras provocó.

Sobre los contenidos del libro, estos están organizados en tres partes. La

primera; *La integración transfronteriza y sus límites;* integra varios capítulos y colaboraciones iniciando con la del profesor-investigador José María Ramos García, quien presenta *La frontera en el Siglo XXI: gobernanza y sostenibilidad en el contexto del COVID-19, 2001-2020*, su discusión sobre la gobernanza fronteriza y la precariedad mostrada durante la crisis sanitaria, se engarza con el texto del italiano Dario Conato que presenta *Fronteras que desaparecen y nuevos "muros flexibles" en la Europa de Schengen,* que comparte la experiencia europea como punto de comparación con los procesos abiertos de alta migración en la región central de América Latina.

La primera parte es completada con el capítulo de Markus Gottsbacher, quien hace un recuento de todas aquellas experiencias vinculadas a la producción del conocimiento que repercuten en la integración fronteriza, su texto lleva por nombre *Investigación, conocimiento y saberes desde las fronteras en aras de la integración fronteriza*. Y finalmente este primer apartado se cierra con la colaboración del texto de Francisco Enríquez Bermeo que, desde Ecuador, representa un esfuerzo por conceptualizar algunos de los fenómenos que golpean a las regiones transfronterizas de América latina: *Frontera e integración transfronteriza: una reflexión.*

En una segunda parte; *Ciudades fronterizas e integración transfronteriza*, se integraron las aportaciones y experiencias de expertos en materia de cooperación y colaboración internacional. Son ellos los que con sus textos detallan las economías municipales y regionales en un esfuerzo por vincular programas y planes de apoyo entre ciudades fronterizas y países con problemáticas y malestares comunes. El primer capítulo a cargo de los colegas Alejandro Brugués Rodríguez y Bertha Estrada Lázaro titulado *Ciudad Juárez: experiencias de una economía internacionalizada*, exponen las dificultades de la gobernanza fronteriza y el ir y venir de las economías fronterizas debido a una serie de variables exógenas que impactan de manera directa en la región transfronteriza de Juárez-El Paso, Texas.

Un segundo capítulo *Ciudades fronterizas* de Fernando Carrión Mena, quien es fundador de la OLACCIF y además conoce de primera mano las lógicas territoriales y transfronterizas de las ciudades que comparten un límite internacional con otras ciudades de otros países vecinos en

América Latina plantea algunas hipótesis que abren el debate sobre las ciudades de frontera. A Carrión, le sigue un texto de Gustavo Oliveira Vieira llamado *Dimensiones de internacionalización del Municipio de Foz Do Iguaçu* donde da cuenta del papel central de los municipios en los procesos de internacionalización planteando el caso de un municipio fronterizo de Brasil. Y para cerrar este segundo apartado, los expertos internacionales Nahuel Oddone y Mariano Pauluk, que comparten la idea de que *Sin cruzar la frontera no hay integración: Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí en el diálogo regional del MERCOSUR*, presentan tres casos regionales para entender las lógicas de la integración económica sudamericana.

De esta manera, el libro pretende abarcar varias regiones de América Latina a partir de las ciudades fronterizas con sus respectivos Municipios como entidades e instituciones políticas que de primera mano deben afrontar, atender y resolver los problemas que generan los fenómenos propios del siglo XXI como la migración, la violencia y el narcotráfico, lo que esta provocando una serie de nuevos malestares como el desplazamiento forzado de miles de seres humanos a otras regiones como los Estados Unidos. Por ello, se incluye un tercer apartado: *Desplazamiento forzado y poblaciones originales,* en el que se cuenta con las colaboraciones de académicos que han dedicado los últimos años a documentar e investigar las consecuencias de las malas políticas públicas en materia de seguridad y economía, además de la falta de programas sociales que atiendan los derechos sociales, económicos y culturales de sus poblaciones.

Este último apartado presenta la aportación de la experta Giovanna Rizzi, quien pone de manifiesto los problemas que provoca la migración inducida por la violencia y la inseguridad en Centro América, más allá de la precariedad económica de las poblaciones como causa principal de su migración al norte. Su texto *Movilidad Humana y desplazamiento forzado* resume de manera abreviada la experiencia centroamericana. Por otro lado, los colegas Emilio Alberto López Reyes y Cynthia Gutiérrez Landa, evidencian la nueva realidad del país a partir de la presencia del crimen organizado y la violencia que tiene como consecuencias fenómenos poco vistos en el norte del país. Su capítulo *Acción pública e incidencia en*

torno al desplazamiento forzado interno, experiencias desde Ciudad Juárez, México da cuenta de ello, por otro lado, el bloque se cierra con un texto de Leonardo Andrés Gaviria Reinosa y Luis Alfonso Herrera Robles sobre las *Poblaciones indígenas y Educación Superior en la frontera norte de México: El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, 2018-2021,* en el que los autores narran los problemas de los jóvenes de los pueblos originarios migrados al norte de México al momento de intentar continuar sus estudios profesionales en la ciudad fronteriza de Juárez.

Finalmente, este libro se encuentra dentro de los principales esfuerzos de la OLACCIF fortaleciendo y fomentando los lazos de cooperación y colaboración entre municipios fronterizos para que sus ciudades puedan compartir experiencias exitosas y determinar hojas de ruta para el tratamiento de problemas similares como la violencia, la inseguridad, el narcotráfico, la migración y la gestión de servicios e infraestructuras que beneficien a los habitantes de las ciudades fronterizas. La pandemia del COVID-19 dejó en claro la necesidad de una mayor coordinación en materia de salud y migración transfronteriza.

Parte I.

La integración transfronteriza y sus límites

La frontera en el Siglo XXI: gobernanza y sostenibilidad en el contexto del COVID-19, 2001-2020

José María Ramos García[1]

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar los retos principales en torno al papel e importancia del Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos para la Gestión de la Frontera en el Siglo XXI, acentuando su proceso de gestión desde su origen en el 2010. Se añade el contexto del Covid-19, considerando su impacto global y en la relación fronteriza y bajo la Iniciativa México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19 (marzo-julio 2020) la cual fortalece una noción de seguridad fronteriza desde la perspectiva de Estados Unidos y margina una eficaz cooperación fronteriza en materia de prevención sanitaria.

La tesis principal sostiene que la ausencia de una eficaz gobernanza transfronteriza en materia de sanidad limitará los logros de la Frontera en el Siglo XXI, modelo de política binacional que ha fortalecido los controles anti-terroristas y promovido la agilización del cruce de personas, autos y mercancías en los últimos 19 años. En otras palabras, la sostenibilidad de la gobernanza transfronteriza en el futuro inmediato estará sujeta a una eficaz cooperación transfronteriza en materia de salud, considerando el contexto de post agenda Covid: necesidad de reactivar la economía con una limitada política sanitaria en el lado mexicano; riesgos de rebrotes por deficiencias en la cooperación transfronteriza, riesgos por enfermedades crónicas en las poblaciones transfronterizas y riesgos por la dinámica

1 El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC, México.

diversa de movilidad transfronteriza: transmigrantes, turistas, migrantes deportados, migrantes en tránsito.

Palabras clave

Frontera, Gobernanza, Solidaridad.

Presentación

Este artículo tiene como objetivo analizar los retos principales en torno al papel e importancia del Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos para la Gestión de la Frontera en el Siglo XXI, acentuando su proceso de gestión desde su origen en el 2010. Se añade el contexto del Covid-19, considerando su impacto global y en la relación fronteriza, y bajo la Iniciativa México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19 (marzo-julio 2020), que fortalece una noción de seguridad fronteriza desde la perspectiva de Estados Unidos y margina una eficaz cooperación fronteriza en materia de prevención sanitaria.

La tesis principal sostiene que la ausencia de una eficaz gobernanza transfronteriza en materia de sanidad limitará los logros de la Frontera en el Siglo XXI, modelo de política binacional que ha fortalecido los controles antiterroristas y promovido la agilización del cruce de personas, autos y mercancías en los últimos 19 años. En otras palabras, la sostenibilidad de la gobernanza transfronteriza en el futuro inmediato estará sujeta a una eficaz cooperación transfronteriza en materia de salud, considerando el contexto de post agenda Covid: necesidad de reactivar la economía con una limitada política sanitaria en el lado mexicano; riesgos de rebrotes por deficiencias en la cooperación transfronteriza, riesgos por enfermedades crónicas en las poblaciones transfronterizas y riesgos por la dinámica diversa de movilidad transfronteriza: transmigrantes, turistas, migrantes deportados, migrantes en tránsito.

¿Cambio de las relaciones fronterizas con Covid-19 y el Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos?

Desde los sucesos terroristas del 2001 se ha fortalecido la interdependencia

de las políticas de Estados Unidos en materia de seguridad nacional, seguridad fronteriza, seguridad pública, gestión fronteriza, narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas. Particularmente porque Estados Unidos ha fortalecido el control de sus fronteras en especial con México. La coyuntura del Covid-19 ha fortalecido una noción de seguridad nacional en la cual se ha marginado la cooperación transfronteriza que tradicionalmente había existido en el marco de la gestión de la Frontera en el Siglo XXI en los últimos 19 años. En otras palabras, el contexto terrorista fortaleció la alianza binacional y la sostenibilidad de la frontera durante casi dos décadas En cambio, la pandemia fortaleció el acuerdo binacional para evitar riesgos en materia de salud a través de la Iniciativa México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de COVID-19, pero no se plantearon iniciativas de colaboración en materia de prevención y mitigación, como sí sucedió con la pandemia H1N1 (Lee, 2020).

La coyuntura del Covid-19 está implicando una reconfiguración de las fronteras, en donde la mayor parte de los países han optado por el cierre de las fronteras. Con lo cual se han dejado de lado las buenas prácticas de cooperación transfronteriza o internacional en materia de salud, en especial considerando la experiencia binacional con la pandemia del H1N1 en el 2009. Esta situación podría agudizar las asimetrías transfronterizas y la agudización de las desigualdades sociales en los países de menor desarrollo.

Desde los sucesos terroristas del 2001 el gobierno de los Estados Unidos no había planteado otra iniciativa para tratar de gestionar eficazmente la frontera, con base en la prioridad original: fortalecer la seguridad y una mayor agilidad en los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos.

El resultado general de tal política, denominada Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos, ha sido el fortalecimiento de la seguridad fronteriza. Situación que ha impactado en disminución de los flujos de migrantes hacia los Estados Unidos y en una relocalización de los flujos de las drogas ilícitas hacia ese país y en una mayor agilización de los flujos de personas, mercancías y autos a través de las principales fronteras mexicanas con los Estados Unidos.

Antecedentes de la Frontera en el Siglo XXI, gestión integral y sus limitaciones

Tres han sido las propuestas fundamentales a manera de antecedentes del diseño de la Frontera en el Siglo XXI: la Iniciativa de la Sociedad para la Prosperidad (2002), en donde la prioridad era una "frontera del futuro" con base en un balance entre seguridad y agilidad de los cruces fronterizos. En cambio, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte -ASPAN- (2005): planteaba construir una alianza entre los sectores público y privado con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población fronteriza de ambos países, para fomentar la inversión privada en localidades mexicanas de bajo crecimiento económico; y la tercera propuesta fue la Iniciativa Mérida -IM- (2007-2018).

La ASPAN cumplió lo prometido en tanto fortaleció la agilidad de los cruces fronterizos, mejorando el crecimiento comercial y económico de la región[2]. Sin embargo, no logró reducir la inseguridad pública[3] en el lado mexicano y no se avanzó en materia de desarrollo social. Dado el problema estructural de la pobreza y marginalidad en las ciudades fronterizas mexicanas y el auge del narcotráfico en la frontera con México.

En ese contexto se propone, en el 2008, la IM como una alternativa para reducir la inseguridad y violencia en las ciudades fronterizas mexicanas; un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas

2 La importancia de la ASPAN para México radica, entre otros, en los siguientes aspectos: a) era una opción para vincular la seguridad y el desarrollo; b) una alternativa para obtener financiamiento hacia áreas estratégicas del desarrollo y la seguridad fronteriza; c) la posibilidad de repensar el desarrollo fronterizo en un marco de seguridad; d) la oportunidad para promover la planeación del desarrollo fronterizo con base en dos áreas estratégicas: seguridad y desarrollo, incorporando los temas ambientales y de desarrollo social.

3 Las principales áreas de intervención binacional de tal Iniciativa eran: Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado; Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho; Crear una estructura orientada hacia la Frontera hacia el Siglo XXI; Profesionalización y desarrollo de instituciones y la promoción de la cultura de la legalidad.

de Estados Unidos y México en la lucha contra la violencia (Ramos, 2012). Además, pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de los años anteriores. Sin embargo, en el caso mexicano la IM ha tenido limitaciones para la reducción de la violencia e inseguridad, es más, han crecido los grupos delictivos.

En el contexto de la creciente inseguridad en el caso de Ciudad Juárez, desde el 2008 al 2010, se creó el Plan de Seguridad Regional[4]. Su objetivo era desarrollar e implementar mecanismos para que el gobierno de México asegurara la unidad del esfuerzo conjunto binacional para mejorar la seguridad pública, reducir significativamente los crímenes graves y los homicidios, y restaurar la confianza pública en las organizaciones de seguridad local. Diez años después, la violencia en Ciudad Juárez ha disminuido de manera importante, en especial en el periodo 2011- 2013 y 2015-2018, a partir de un enfoque de fortalecimiento policial -sin participación militar- y un mayor énfasis en la política de prevención social. El problema estructural de estas iniciativas es la limitada coordinación nacional y binacional entre agendas de seguridad pública, narcotráfico, tráfico de armas y lavado de dinero.

El argumento central para que este Plan logre mayores objetivos y metas deriva de su capacidad de implementación y eficaz gobernanza multinivel. De ahí la importancia que el gobierno de Estados Unidos reconozca la necesidad de un enfoque integral y de corresponsabilidades fundamentado en estrategias viables.

Para abril del año 2009, el gobierno de Estados Unidos propuso a la frontera como un tema prioritario en la agenda de competitividad, para lo cual planteó impulsar la modernización de la frontera a través de un Acuerdo orientado a coordinar acciones a nivel federal y estatal, y partir de una visión integral de la frontera. Posteriormente ambos gobiernos propusieron la Agenda de Competitividad de América del Norte la cual

4 Ciudad Juárez se ha caracterizado por los altos niveles de violencia: cerca de ocho mil muertos entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, así como por los feminicidios que empezaron a presentarse a inicios de los noventa.

se incorpora en la Declaración Conjunta (19-20 mayo 2010), en donde se proponía como una de las prioridades la creación de la Frontera en el Siglo XXI.

Como se puede apreciar, por primera vez quedó plasmada la intención de gestionar la frontera de manera conjunta y a través de los siguientes marcos institucionales: un Comité Ejecutivo Binacional (CEB) y el diseño de un Plan de Acción a finales de 2010. La gestión fronteriza de la Frontera en el Siglo XXI se caracteriza por tres dimensiones: competitividad económica,[5] seguridad[6] y movilidad de las personas[7]. Estas dimensiones reflejan un proceso de institucionalización de una política de cooperación en materia de seguridad fronteriza, en el marco de conciliar la agenda terrorista con una agilización del cruce de personas, autos y mercancías. La cual se ha mantenido desde el año del 2001 y puede ser un ejemplo importante para reducir la pandemia actual del Covid-19 en la relación fronteriza México-Estados Unidos.

---

5 En la primera dimensión se consideran los siguientes objetivos: Armonización de regulaciones de aduanas; expansión de los programas de pre-certificación de carga: FAST (Free and Secure Trade Program), C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism); manejo conjunto de riesgos; identificar nuevas fuentes de financiamiento para la construcción y operación de puertos de entrada; promover asociaciones público – privadas y buscar soluciones a disputas comerciales prevalecientes.

6 En la tercera dimensión asociada a la seguridad, se propusieron los siguientes objetivos: Análisis Conjunto de vulnerabilidades de la frontera; Coordinación interinstitucional en monitoreo y reacción; Expansión y mejora de mecanismos de intercambio de información; Coordinación en estrategias y operaciones de combate al crimen organizado; Protocolos de atención a emergencias; Combate al tráfico de personas, drogas, armas y dinero e involucramiento de comunidades fronterizas (transversal) (SRE, 2013).

7 En la segunda dimensión la movilidad de las personas, se contemplan los siguientes objetivos: Manejo seguro, legal y ordenado de personas; expandir programas de pre-certificación de personas – SENTRI (Secure Electronic Network for Traveler´s Rapid Inspection); Pre-Clearance de pasajeros en Cancún, incorporar a México como beneficiario de Global Entry y desarrollar un Programa de Viajeros Seguros en México; mejorar prácticas de seguridad en revisión de viajeros en aeropuertos; intercambio de información sobre extranjeros de interés especial.

Con estas medidas, México y Estados Unidos refrendan su interés compartido de reestructurar fundamentalmente la forma en que se administra la frontera común, sin embargo, priorizando el tema de los cruces comerciales, de autos y personas, sobre la seguridad. En esta coyuntura, hay que destacar la colaboración transfronteriza para reducir la pandemia de influenza H1N1 en el año 2009, que permitió un eficaz esquema de colaboración reactivo, preventivo y estratégico. Contexto que no se ha repetido en la actual pandemia del Covid-19. No obstante su mayor complejidad y los impactos que ha generado en la frontera México-Estados Unidos, que, a la fecha, 26 de junio de 2021, encuentra en México su mayor ascenso de casos: 202.251 personas contagiadas y 25.060 personas fallecidas, ocupando el 11 lugar a nivel mundial; y a Estados Unidos con el mayor número de contagios del mundo: 2.462.472 y 124.978 fallecidas (CSSE, JHU, 2020).

En cambio la complejidad de la inseguridad y la violencia en las fronteras mexicanas y los bajos índices delictivos en las ciudades fronterizas estadounidenses determinó una menor atención en la agenda transfronteriza de este último país. Entre los años 2009, y 2011 en particular, se gestó la crisis de inseguridad en Ciudad Juárez, que fue considerada una de las ciudades más violentas a nivel internacional.

Iniciativas para fortalecer la Frontera en el Siglo XXI, 2013-2020

En 2013, y en el marco de la Frontera en el Siglo XXI, se logró un progreso considerable en la agilización del flujo de bienes y personas a través de la frontera Cada uno de los tres Subcomités que integran el Comité Ejecutivo Binacional (CEB) alcanzaron diversas metas importantes ese año en materia de infraestructura y agilización del tráfico comercial, autos y personas. En el ámbito de procuración de justicia también se lograron avances considerables en la implementación de los Protocolos de Prevención de Violencia Fronteriza (PPVF) (SRE, 2013). En materia de flujos seguros, se avanzó en mejorar la gestión binacional de riesgos, agilizar el comercio y los viajes legítimos, vincular a las comunidades fronterizas, y revitalizar las políticas de coordinación.

En el año siguiente se pretendía fortalecer una administración de la frontera común con proyectos de infraestructura, tales como la conclusión del nuevo puente internacional Guadalupe-Tornillo (SRE, 2013). Uno de los logros relevantes en la región Tijuana-San Diego fue la conclusión de una fase clave del proyecto de modernización del puerto de entrada, El Chaparral-San Ysidro, el más utilizado a nivel mundial, con el que se redujeron significativamente los tiempos de cruce de hasta tres horas a treinta minutos (Embajada de Estados Unidos en México, 2014).[8] También es de destacar que el CEB acordó un plan de trabajo ambicioso para el año 2015 alineado con las acciones del Diálogo Económico de Alto Nivel México-Estados Unidos (DEAN), el Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII), y el Consejo Mexicano-Estadounidense para el Emprendimiento y la Innovación (MUSEIC) (Embajada de Estados Unidos en México, 2014). Estas iniciativas económicas se concebían como una alternativa para disminuir el impacto de la creciente inseguridad y violencia fronteriza. En materia de seguridad, continuaron las acciones de colaboración con un relativo impacto en la reducción de la incidencia delictiva (Embajada de Estados Unidos en México, 2014) [9].

Durante 2015 se lograron avances que impactaron positivamente en la interacción transfronteriza en la región, además de agilizar el comercio entre ambos países. Un proyecto fundamental para la región fue la construcción de la Conexión Peatonal Aeroportuaria Tijuana-San Diego,

8 El Subcomité de Infraestructura acordó el Plan de Acción 2015 para continuar la colaboración binacional en un gran número de proyectos fronterizos: apoyar el desarrollo del Plan Maestro Fronterizo Chihuahua-Nuevo México; analizar el estudio de infraestructura fronteriza elaborado por el Banco de Desarrollo de América del Norte; y explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de proyectos, como las Asociaciones Público-Privadas.

9 El Subcomité de Seguridad y Procuración de Justicia, por su parte, acordó acciones para prevenir incidentes de violencia fronteriza; mejorar nuestra coordinación, así como estandarizar la recopilación de información estadística para reforzar nuestra colaboración en la frontera.

proyecto único transfronterizo (SRE, 2015)[10]. Este proyecto refleja uno de los mejores ejemplos de gobernanza transfronteriza, porque favorece la agilidad del cruce peatonal con un mayor control de la seguridad por parte del gobierno estadounidense.

Para el año 2016 el CEB acordó un plan de trabajo ambicioso, con miras a dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento para fortalecer la región fronteriza, concebida como una pieza clave para el desarrollo, competitividad y bienestar de ambos países (SRE, 2015), en donde se destaca la prioridad de la Frontera en el Siglo XXI desde su fundación, en el 2010.

La relevancia de una gestión eficiente de la frontera México-Estados Unidos es esencial no sólo para la relación comercial, sino para la competitividad de América del Norte y la prosperidad, aunque con las asimetrías respectivas en términos de impactos en el crecimiento y en el bienestar. Así, durante el año 2015 se concede atención al DEAN, considerado el principal foro de cooperación económica bilateral para promover el crecimiento mutuo y la prosperidad económica, la creación de empleo y la competitividad global de ambos países. Esta acción, concebida como una alternativa para fortalecer el crecimiento económico y disminuir la complejidad de los problemas de inseguridad, violencia y narcotráfico en el caso mexicano y su impacto bilateral; en este contexto, mantuvo la prioridad de promover la agilización de los cruces fronterizos (SRE. 2016). [11]

En el año 2017, en una reunión celebrada el 17 de noviembre, la CEB destacó la relevancia del mecanismo de cooperación bilateral que busca

10 Esta iniciativa permitirá a pasajeros que arriban al aeropuerto de Tijuana con destino a Estados Unidos, o pasajeros de Estados Unidos que quieran abordar un vuelo en dicho aeropuerto, puedan cruzar la frontera de manera fácil y expedita con este puente peatonal transfronterizo, y con una nueva terminal multimodal en el lado estadounidense.

11 De manera específica se tiene previsto que el Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI (CEB), reporte directamente al DEAN con el objetivo de proponer, dirigir, coordinar, monitorear y asegurar el avance en temas y proyectos prioritarios de infraestructura fronteriza.

mejorar la seguridad fronteriza y promover la competitividad económica. En este sentido, el entonces Subsecretario Sada afirmó que "[…] éste ha permitido identificar y avanzar de manera coordinada en asuntos prioritarios para el desarrollo sustentable de la región fronteriza" (SRE, 2017: 2). Esta prioridad pudo haberse planteado en el marco de la Iniciativa México-Estados Unidos, para combatir la pandemia de Covid-19, del 21 de marzo de 2020. En la reunión también ambas partes revisaron los resultados del Plan de Acción 2017 en materia de infraestructura, flujos seguros y procuración de justicia. Finalmente, se comprometieron a seguir trabajando para establecer un plan que guiara sus acciones en 2018.

En cambio, el 23 de mayo de 2018 se efectuó, en la ciudad de Washington DC, la IX Reunión Técnica del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI (SRE, 2018). La más importante porque se ubicó en el contexto de la polarización de la relación bilateral, a raíz de las posturas adoptadas por el presidente Donald Trump. Es de destacar que este contexto político no ha limitado los procesos de planeación estratégica binacional y transfronteriza asociados a la Frontera en el Siglo XXI. Por el contrario, se continuó fortaleciendo la institucionalización del mecanismo y sus diferentes iniciativas que han beneficiado la competitividad y la seguridad fronteriza en los últimos diez años. En otras palabras, la polarización política promovida por el presidente estadounidense no afectó la planificación del crecimiento de la infraestructura fronteriza, por la relevancia que reviste para el crecimiento de la región y dada la importancia de los Estados de California y Texas.

En temas de seguridad, reiteraron su interés por mantener una estrecha coordinación para el intercambio de información, a fin de atender los retos comunes en la frontera. Con lo cual se considera que este mecanismo es de los más importantes para fortalecer los procesos de planeación y coordinación transfronteriza, que permiten promover la competitividad y el bienestar, marginando la agenda de seguridad pública en el caso mexicano, por la complejidad del problema, en términos de corrupción, impunidad, ineficacia policial y deficiente colaboración interinstitucional.

En mayo del 2019 se llevó a cabo en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la

X Reunión Técnica del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI. El objetivo central fue promover el desarrollo de la frontera México-Estados Unidos, entendiendo dicha región como pieza fundamental para la competitividad y desarrollo de América del Norte. La importancia de este encuentro estuvo dado en que registró el antecedente de mayor tensión en la relación con el gobierno de Estados Unidos, a raíz de las presiones para que México controlara el flujo de migrantes en la frontera sur.

La reunión se adelantó a petición del Gobierno de México a fin de dialogar sobre el incremento en tiempos de espera en la frontera, derivado de la decisión del gobierno estadounidense de reasignar a personal de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), que opera en los puertos de entrada, a labores de apoyo que realiza la Patrulla Fronteriza (SRE, 2019). Finalmente, en junio del 2019, se suscribió un acuerdo migratorio bilateral, en el que México fortaleció un enfoque de control migratorio en la frontera sur con Centroamérica. Nuestro argumento es que la presión estadounidense pudo haber disminuido al verse los efectos negativos del cierre comercial y de las cadenas de valor en la relación comercial e industrial fronteriza.

El 4 de marzo de 2020, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Ciudad de México, se organizó la XII Reunión Plenaria del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI a fin de fortalecer la colaboración bilateral en temas prioritarios en la frontera común. Ambos países se comprometieron a continuar en estrecha coordinación respecto a temas bilaterales tales como el fomento al flujo legítimo de bienes y personas, la promoción de la seguridad pública y el combate al crimen transnacional (SRE, 2020).

Las delegaciones aprobaron el "Proceso para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI"; documento que provee un marco de trabajo que permitirá a ambos países estrechar su colaboración para promover una frontera común como una región competitiva y segura destacando, al mismo tiempo, su papel clave para el desarrollo económico y bienestar de sus sociedades (SRE, 2020).

Es de destacar que esta reunión se dio en el marco del inicio de la crisis mundial de la pandemia del Covid-19, que ha implicado un cuestionamiento al proyecto de la Frontera en el Siglo XXI, considerando que desde el 21 de marzo del 2020 se cerró la frontera con Estados Unidos para los residentes mexicanos con visa turística estadounidense. Se ha renovado su cierre por tres meses por los efectos de la pandemia (marzo-julio 2020). Situación inédita en la relación fronteriza binacional, considerando que no se han fortalecido los protocolos sanitarios binacionales en el cruce desde Estados Unidos hacia México.

Una evaluación general de los últimos diez años de la política de la Frontera en el Siglo XXI en nos refleja los siguientes aspectos: (i) *Ausencia de una agenda integral*, en la medida en que no impacta en el desarrollo local-regional del lado mexicano; (ii) *deficiente atención a la inseguridad del lado mexicano*, provocada por el narcotráfico, no ha sido una prioridad en la agenda bilateral; (iii) *dificultades burocráticas y políticas para articular seguridad con desarrollo*; (iv) *diferentes prioridades* para Estados Unidos: agilización de los cruces fronterizos y el control migratorio; en cambio para México, los flujos fronterizos, el control de armas y el lavado de dinero.

México se enfrenta al reto de implementar una política eficaz en materia de desarrollo y promover una mayor articulación con programas nacionales, estatales y locales en materia de desarrollo regional y local. En suma, la Frontera en el Siglo XXI ha sido un éxito para el crecimiento del flujo de personas, autos y mercancías desde el 2001. Su ejemplo es un antecedente relevante para fortalecer el papel de su principal mecanismo de cruces fronterizos para vincularlo con la agenda de salud y en especial, con el papel que han desempeñado los Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades de los EE. UU (CDC) en la frontera con México.

Iniciativa Conjunta México y Estados Unidos para combatir la pandemia de COVID-19

Esta Iniciativa Conjunta (IC) fortalece la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos, porque plantea un modelo de cierre parcial de fronteras, con lo cual se fortalece una noción de seguridad nacional ahora

promovida por una instancia binacional en materia de salud, como lo es el CDC, que operan estaciones de cuarentena en El Paso y en San Diego. No se optó por un esquema similar al funcionamiento de la Frontera en el Siglo XXI, que ha permitido controlar y reducir los riesgos terroristas en el marco de los atentados del 2001. Además, este modelo de gestión no ha impedido la reducción de los flujos de los cruces fronterizos de autos, personas y mercancías. Es decir, desde hace 19 años ambos gobiernos han logrado institucionalizar un modelo eficaz de gobernanza multinivel, que ha permitido fortalecer el crecimiento de ambas economías con base en los cruces fronterizos México-Estados Unidos.

En ese marco, la IC pudo haber planteado un modelo similar para reducir la vulnerabilidad de contagios del Covid-19, con base en un protocolo sanitario básico en los cruces y una eficaz cooperación y coordinación en materia de sanidad binacional que, en su conjunto, hubiera impactado con un menor cierre de la frontera para los residentes fronterizos mexicanos con visa de turismo de Estados Unidos y con ello obtener menos efectos económicos negativos en la economía local y transfronteriza.

Entre las acciones contempladas, y en el marco de la pandemia, se restringen temporalmente todos los viajes no esenciales a través de sus fronteras a partir del 21 de marzo del 2020. Por lo tanto, los viajes considerados *esenciales* continuaron sin obstáculos durante este tiempo. Esta restricción aplica únicamente a los residentes fronterizos mexicanos con visa de Estados Unidos. No así para los residentes y ciudadanos de Estados Unidos que viven en las ciudades fronterizas mexicanas. De esta manera, se margina el equilibrio que ha caracterizado la Frontera en el Siglo XXI en los últimos 19 años: eficaz control antiterrorista vs agilización de los cruces fronterizos.

¿Cuáles son los riesgos para la seguridad humana de la ausencia de los protocolos sanitarios en los cruces fronterizos desde Estados Unidos hacia México? La respuesta está en función de los siguientes flujos transfronterizos provenientes de Estados Unidos:

a) Transmigrantes mexicanos y estadounidenses que viven en México

y que habitualmente cruzan a trabajar en Estados Unidos y luego regresan a territorio mexicano.

b) La población de origen mexicano que vive en Estados Unidos y que visitaron a sus familiares en esta temporada vacacional, bajo el Programa Paisano (17 marzo al 17 de abril 2020).

c) Los turistas estadunidenses y de origen mexicano que visitarán a las ciudades fronterizas mexicanas;

d) Migrantes irregulares detenidos y deportados por autoridades estadounidenses hacia México.

e) Migrantes en situación de espera de su respuesta de asilo y en espera de audiencia en las ciudades fronterizas mexicanas. Una población estimada en 30 mil migrantes centroamericanos que estarían en las ciudades fronterizas mexicanas.

En el marco del Covid-19, las nuevas medidas establecidas por el gobierno de Estados Unidos según el Acuerdo del USDHHS (2020), incluyen restricciones migratorias y prevén la expulsión inmediata del país de quienes lleguen de manera irregular, sin siquiera contemplar un período de detención o el debido proceso para solicitantes de asilo.

Las implicaciones del Covid-19 en la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos reflejan un fortalecimiento del control fronterizo según sus prioridades de seguridad nacional. Del lado mexicano no se identifica una agenda estratégica fronteriza con respecto al Covid-19, bajo la propuesta de un protocolo sanitario en el cruce fronterizo procedente de Estados Unidos hacia México, y la adaptación de algunas buenas prácticas de gestión del Covid-19 en las ciudades de Los Ángeles, San Diego y en general del estado de California.

Alternativas de cooperación transfronteriza y el post Covid-19: hacia una burbuja segura

Como se ha comentado, desde la perspectiva del Departamento de

Seguridad Nacional en Estados Unidos, la renovación de la IC de marzo pasado tiene como objeto proteger la salud y seguridad de los ciudadanos estadounidenses, aunque se sigue manteniendo el comercio y los viajes esenciales, entre los que destacan los transmigrantes laborales fronterizos.

En la historia de la relación fronteriza no se había establecido un cierre con las actuales características. Lo contradictorio de la decisión es que sigue sin estar claro cuáles serán los mecanismos de cooperación transfronteriza sanitaria previstos en la Iniciativa México y Estados Unidos para Combatir la Pandemia de Covid-19.

A diferencia de la excelente cooperación transfronteriza en el marco de la epidemia H1N1 del 2009, en la actualidad con una situación de pandemia más compleja, la decisión del CDCP fue la de limitar la cooperación (USDHHS, 2020). Esta decisión tiene un criterio de seguridad nacional entendible en el contexto generalizado en la mayor parte de las fronteras a nivel global. Sin embargo, no abona a reducir la pandemia con mecanismos y estrategias que impactarían en un proceso de planificación estratégica (Rudman y Wood, 2020), similar al que se ha construido en el marco de la Frontera en el Siglo XXI bajo el contexto del terrorismo del 2001: fortalecimiento de los mecanismos antiterroristas con mayor seguridad y control fronterizo, que no han afectado la agilidad de los cruces de autos, personas y mercancías durante las últimas dos décadas. Al contrario, la frontera Tijuana-San Diego y otras fronteras del norte se han modernizado recientemente con la finalidad de fortalecer la dinámica transfronteriza.

Esta experiencia de gobernanza única a nivel internacional debería ser replicada en el contexto de la pandemia. Sobre todo, considerando los riesgos y amenazas sanitarias en las ciudades fronterizas de México y Estados Unidos, que no reducirán en el corto y mediano plazo las posibilidades de rebrotes. Particularmente por el impacto actual de la pandemia, por ejemplo; que según la Secretaría de Salud del Estado de Baja California, Mexicali, es el municipio con más contagios confirmados en toda la provincia, 18,506 casos, y con 2,984 defunciones. En cambio, Tijuana registra 3,613 defunciones y de un total de 17,480 contagios

confirmados (SSBC, 2021).

Otro impacto principal del Covid-19 se sigue reflejando en el total de contagios en los estados de la frontera norte mexicana (23.991) en comparación con los estados de la frontera sur de Estados Unidos (308.666). Al 27 de mayo, los estados fronterizos mexicanos tenían 10.029 casos de contagio, en cambio en la frontera sur de EE.UU había 168.718 casos (CSSE, JHU, 2020). En 21 días aumentaron los contagios de manera sustancial en la región fronteriza binacional, en donde se concentra cerca del 30% del total nacional de contagios.

Las diferencias en el número de contagios reflejan distintas capacidades de gestión del Covid-19 y para el caso mexicano un reto potencial considerando los antecedentes de enfermedades crónicas, debilidades en las políticas sanitarias y restricciones financieras para fortalecer los sistemas de salud estatal.

Un cuestionamiento particular sobre la decisión del cierre parcial del cruce a los residentes fronterizos con visa estadounidense es ¿por qué la decisión adoptada, si el número de contagios es más bajo en el lado mexicano en comparación a la contraparte estadounidense? En donde sigue aumentando el número de personas contagiadas, a pesar de que la frontera ha estado cerrada tres meses para los residentes fronterizos mexicanos con visa estadounidense. El problema radica en que continúa el flujo migratorio laboral y de turistas de Estados Unidos hacia México y sin protocolos sanitarios.

En suma, se considera que la sostenibilidad fronteriza del futuro inmediato de una población binacional de cerca de 35 millones de personas dependerá de una eficaz colaboración transfronteriza en materia de salud, que supera los diagnósticos epidemiológicos institucionales, importantes pero insuficientes si no se articulan con políticas y procesos de coordinación de transfronteriza.

A nivel internacional, en especial en Europa, se han gestionado con otras perspectivas las fronteras. El concepto predominante es la frontera

o burbuja segura. Por ejemplo, países como Estonia, Letonia y Lituania han abierto sus fronteras con base en un sello sanitario fronterizo y transfronterizo (Palomar, 2020). Los tres gobiernos contuvieron adecuadamente la propagación del Covid-19 con una gestión eficaz de sus sistemas sanitarios.

Otro ejemplo es la relación entre Australia y Nueva Zelanda. Otro corredor en proceso de creación es el de Dinamarca, Alemania, Austria, Suiza, República Checa y Eslovaquia (Palomar, 2020). En suma, a corto plazo, el futuro del turismo, y en general las relaciones sociales transfronterizas, se gestionará en base a estas burbujas de viajes seguros en un ámbito regional y fronterizo, es parte de la sostenibilidad económica, fundamentada con políticas sanitarias pertinentes y responsables que crean valor público.

Conclusiones generales

El objetivo general de este artículo es destacar los retos actuales de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos, acorde a las últimas iniciativas de cooperación bilateral como son el Plan Acción Bilateral México-Estados Unidos 2010 y el desarrollo de la Frontera en el Siglo XXI. El supuesto central es que los problemas fundamentales de esta frontera no se reducirán en la coyuntura actual si no existe un modelo eficaz de gobernanza estratégica, que promueva una agenda fundada en la competitividad y el bienestar. Los mecanismos de la Frontera en el Siglo XXI son un buen ejemplo de gestionar la agenda antiterrorista y los cruces fronterizos.

Finalmente, se podría afirmar que este modelo de gobernanza de los cruces fronterizos ha sido de las mejores prácticas en materia de gestión de una de las fronteras más dinámicas a nivel internacional, por la cantidad de los cruces y sus impactos diversos, el cual se enfrenta al desafío de un cierre parcial por el Covid-19, que cuestiona al modelo de cruces fronterizos vigente en los últimos 19 años. Por ello se plantea el argumento de fortalecer un eficaz modelo de gobernanza de la seguridad de la frontera México-Estados Unidos en la coyuntura del Covid -19, a partir del cual se gestione de manera óptima las prioridades en materia de salud,

competitividad, crecimiento económico y flujos migratorios.

Bibliografía

Center for Systems Science and Engineering - CSSE (2020). "COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)". Disponible en: https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6 [visitado el 23 de mayo de 2021]

Comité Ejecutivo Bilateral -CEB (2010), "Plan de Acción Bilateral México-Estados Unidos adoptado en la Reunión Inaugural del Comité Ejecutivo Bilateral para la Gestión Fronteriza del Siglo XXI". Disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/EU_Plan_de_Accion_Bilateral_Frontera_SigloXXI.pdf [visitado el 23 de mayo de 2021]

Embajada de Estados Unidos en México (2014). "Comunicado Conjunto Iniciativa para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI – Reunión del Comité Ejecutivo Bilateral", 4 diciembre. Disponible en: https://mx.usembassy.gov/es/comunicado-conjunto-iniciativa-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi-reunion-del-comite-ejecutivo-bilateral/ [visitado el el 23 de mayo de 2021]

Google (2020). *Mapa de la enfermedad por coronavirus* (COVID-19). Disponible en: https://news.google.com/covid19/map?hl=es-419&gl=AR&ceid=AR%3Aes-419

Lee, E (2020). *Cross Border Collaboration on Public Health: The 2009 U.S.-Mexico Response to H1N1*. Washington, DC: Mexico Institute.

Palomar, B., (2020). "El futuro del turismo en la era del coronavirus: las 'burbujas' entre países". En *Niusdiario,* 16 de mayo. Disponible en: https://www.niusdiario.es/internacional/futuro-turismo-coronavirus-burbujas-seguras-paises-para-reanudar-

viajes_18_2946045118.html

Ramos, J., (2012). "Gestión de la seguridad en la frontera norte y la Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos". En *Migración y Seguridad: Nuevo Desafío de México.* Natalia Armijo (Coord.). México: CASEDE.

Rudman, A., y Wood, D., (2020). *Pandemics and Beyond: The Potential for U.S.-Mexico Cooperation in Public Health*. Washington, DC: Mexico Institute.

Selee, Andrew, (2010). "Success or Failure? Evaluating U.S.-Mexico Efforts to Address Organized Crime and Violence". *Center for Hemispheric Policy- Perspectives on the Americas Series*, December 20:

Secretaria de Relaciones Exteriores (2020). "Reunión Plenaria del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI". Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/xii-reunion-plenaria-del-comite-ejecutivo-bilateral-mexico-estados-unidos-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi?idiom [visitado el 4 de marzo de 2021]

_____ (2019). "Se celebra la X Reunión Técnica del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI. Comunicado No. 144". Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/se-celebra-la-x-reunion-tecnica-del-comite-ejecutivo-bilateral-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi [visitado el 23 de mayo de 2021]

_____ (2018) "IX Reunión Técnica del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI. Comunicado No. 150". Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/ix-reunion-tecnica-del-comite-ejecutivo-bilateral-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi [visitado el 23 de mayo de 2021]

_____ (2017). "México y EUA se comprometen con el

mecanismo Frontera Siglo XXI para fortalecer la región fronteriza, Comunicado No. 428". Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-eua-se-comprometen-con-el-mecanismo-frontera-siglo-xxi-para-fortalecer-la-region-fronteriza [visitado el el 23 de mayo de 2021]

_____ (2016). "Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y Estados Unidos Declaración conjunta 2016". Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/dialogo-economico-de-alto-nivel-entre-mexico-y-estados-unidos [visitado el el 23 de mayo de 2021]

_____ (2015). "Comunicado Conjunto México-EEUU del Comité Ejecutivo Bilateral de la Iniciativa para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI, 10 diciembre". Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-conjunto-mexico-eeuu-del-comite-ejecutivo-bilateral-de-la-iniciativa-para-la-administracion-de-la-frontera-en-el-siglo-xxi [visitado el el 23 de mayo de 2021]

_____ (2013). "México-Estados Unidos, Declaración para la Administración de la Frontera del Siglo XXI. Informe final 2013". Disponible en: https://www.economia.gob.mx/files/reporte_sobre_frontera_sxxi2013.pdf [visitado el el 23 de mayo de 2021]

Secretaria de Salud del Estado de Baja California: Disponible en: www.bajacalifornia.gob.mx/coronavirus?id=1 [visitado el 24 de julio de 2021]

Fronteras que desaparecen y nuevos "muros flexibles" en la Europa de Schengen

Dario Conato[12]

Resumen

Este artículo fue escrito para ser presentado en el encuentro OLACCIF de Ciudad Juárez, Chihuahua, en julio 2019. Las condiciones que se describen y discuten en el texto son las de aquel momento, las que se mantuvieron vigentes hasta la segunda mitad de febrero de 2020, cuando la pandemia Covid-19 llegó a modificar profundamente el contexto europeo y las mismas relaciones transfronterizas en la Unión Europea. Al final del artículo un breve *post scriptum* da cuenta de lo que pasó en la frontera con la promulgación del confinamiento, el distanciamiento social y el cierre generalizado de fronteras.

Palabras clave

Reconstrucción de fronteras; Soberanistas; Migrantes Extracomunitarios; Fronteras Externas e Internas; Transnacionalismo Nacionalista.

Reconstrucción de fronteras

Mientras Europa busca externalizar sus fronteras encomendando funciones de control y bloqueo de migrantes irregulares a terceros países (Libia y Turquía), a la vez reconstruye sus fronteras internas y hasta importa fronteras invisibles dentro de sus territorios.

Es más, las fronteras no son simplemente el límite territorial del Estado o del bloque regional, sino que a menudo se materializan como un conjunto

12 Licenciado en Ciencias Estadísticas y Económicas en la Universidad La Sapienza de Roma. Responsable del área América Latina del Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) de Roma, Italia.

de prácticas de manejo dirigidas a donde esté el migrante.

Presentamos aquí un caso que nos parece revelador, el de la frontera entre Italia y Francia. Sucesivamente intentaremos sacar algunas conclusiones generales que tienen que ver con la relación entre integración transfronteriza de territorios y los flujos migratorios que los cruzan.

La frontera costera entre Italia y Francia (respectivamente las comunas de Ventimiglia y Mentón) constituye un espacio histórico de tránsito, comunicación e intercambio.

Mapa 1. Frontera occidental Francia-Italia

Fuente: Google Maps, 2020.

Cuando los "indocumentados" éramos los italianos

Después de la Segunda Guerra Mundial, en esta área tuvieron lugar grandes flujos de emigración, a menudo irregular: italianos procedentes sobre todo de las regiones pobres del sur y del noreste; los "indocumentados" de aquella época cruzaban las montañas tratando de entrar a Francia y encontrar oportunidades de trabajo y rescate social. Muchos murieron a lo largo del llamado "paso de la Muerte", un camino muy peligroso que

tiene una historia de siglos (Barnabá, Trentin, 2019). A la par de algunos miles de trabajadores italianos que lograron entrar en el sistema anual de "cuotas" para ir a trabajar en las minas francesas, centenares de italianos llegaban a diario a la frontera occidental intentando cruzar los Alpes o el mar, apoyándose en los "coyotes" de aquella época: fueron decenas de miles cada año entre los últimos de la década de 1950 y principios de la de 1970.

> Escribía en diciembre de 1946 al Ministerio de la Guerra un oficial del SIM (Servicio de Informaciones Militar italiano, NdR) en búsqueda de los restos de un avión militar americano entre el Cerro de Valle Stretta y Modane: 'Ellos (los migrantes, NdR) son acompañados en la noche hasta la frontera por un guía de Bardonecchia y luego se la arreglan para bajar. Desde luego, debido a su equipamiento inadecuado y sobre todo si encuentran malas condiciones climáticas, a menudo no logran seguir y mueren en las alturas francesas. Cada mes dos o tres pierden la vida de esta manera. Lo mismo me contaron dos guardias franceses en Fontaine Froide, casi son ellos los que encuentran a los muertos, son ellos los que hace un mes recuperaron los cuerpos de aquella mujer y aquel niño muertos durante la tormenta debajo del cerro de la Roue' (Rinauro, 2005:12).

Un espacio abierto de conexión para (casi) todos, cuando los "indocumentados" son otros

Décadas después, la costa y sus montañas se han convertido en una importante región de conexión económica, comercial, logística y turística entre dos realidades integradas en el sistema común de la Unión Europea. Son miles los ciudadanos que todos los días cruzan la "frontera inexistente" para trabajar en el país vecino sin tener que parar y mostrar documentos de identidad, un progreso extraordinario para todos.

Mejor dicho, para casi todos: la situación de la frontera de Ventimiglia-Mentón está bajo la mira de la prensa internacional desde el verano 2015,

cuando Francia decidió restablecer los controles en la frontera con Italia para bloquearles el paso a migrantes extracomunitarios procedentes de allí (donde presentaron solicitud de protección internacional) que quisieran alcanzar otros países europeos. A partir de ese momento, Ventimiglia se convirtió en lugar de permanencia y tránsito de miles de migrantes huyendo de persecuciones o de la inseguridad económica (en su gran mayoría desde África) quienes, después de haber entrado como indocumentados a Italia y sin que se haya terminado de examinar su solicitud de asilo, quieren entrar a otros países como Francia, Reino Unido, Alemania, Suecia. La crisis en la frontera Ventimiglia-Mentón se debe al Convenio de Dublín -firmado por los países de la Unión Europea y los del Acuerdo Europeo de Libre Comercio-, cuyo Reglamento establece que un migrante que llegue al espacio de la Unión Europea de manera regular o irregular y que quiera pedir asilo político, tiene que hacerlo en el primer país de la Unión al que ingresó, y este país tiene que hacerse cargo de todo el proceso de definición de su estatus (el que a menudo dura más de un año, a veces dos), sin que la persona pueda salir a otro país, con muy reducidas excepciones: el endurecimiento de las fronteras internas serviría precisamente para evitar que el solicitante se mueva de un país a otro. A pesar de una resolución del Parlamento Europeo, los gobiernos europeos no quieren llegar a una revisión del Convenio y su Reglamento, dejándoles a Italia y Grecia la carga de atender a la gran mayoría de los solicitantes que llegan a Europa.

Mapa 2. Las rutas migratorias mediterráneas-europeas

Fuente: Boletín Epidemiológico de las Fuerzas Armadas, 2016.

Las razones que empujan a muchos migrantes a tratar de entrar a Italia (el país al que llegan -por obvias condiciones geográficas- la mayor parte de los que logran alcanzar Europa, con peligrosos viajes a través del Mediterráneo) son varias: reunificación familiar, idioma, incorporación a redes de connacionales que les puedan ayudar a conseguir un trabajo, esperanza de encontrar mayores y mejores posibilidades de trabajo.

A la espera de una oportunidad para cruzarse

El cierre "selectivo" de la frontera llevó, entre 2016 y 2018, al surgimiento de un asentamiento informal en la orilla del río Roya, en las afueras de Ventimiglia, en condiciones muy precarias e insalubres. Sucesivamente la Oficina de Gobierno (*Prefettura*) abrió, con la colaboración de la Cruz Roja Italiana, un campo de tránsito muy distante del centro de la ciudad. Una vez que la policía italiana desmanteló el asentamiento de la ribera, la mayoría de los migrantes en tránsito prefirieron quedarse en la ciudad, esperando una ocasión para cruzar, en condiciones de marginalidad que no facilitan su relación con la población autóctona.
En los últimos meses, a los migrantes procedentes de África se han sumado personas que llegan a través de la ruta de los Balcanes: pakistaníes, bangladesíes, iraníes, kurdos de Iraq y Turquía. La policía francesa sigue denegando los ingresos, a veces después de una detención de 24 horas, y violando los derechos de los menores no acompañados que no podrían ser rechazados por los mismos reglamentos europeos. El promedio diario de personas rechazadas por la policía francesa es de entre 30 y 40, con picos que llegan hasta 100. Datos oficiales del Ministerio del Interior de Italia indican que entre julio 2018 y junio 2019 la policía fronteriza francesa de Menton-Ventimiglia devolvió a 18.125 migrantes (Barabino, 2019).

La estación de ferrocarril de Ventimiglia es un "nodo" crucial del recorrido y es custodiada permanentemente por la policía y el ejército italianos. También se hacen presentes los "coyotes", quienes ofrecen servicios de cruce ilegal de la frontera, así como hombres de las organizaciones criminales esperando a mujeres víctimas de la trata de persones con fines de prostitución.

Gracias al empeño de las organizaciones de la sociedad civil y su coordinación con servicios públicos locales, durante 2019 el número de personas que han decidido quedarse en Italia para cumplir con todo el proceso de solicitud de asilo ha superado el número de los que se mantienen en tránsito.

Es necesario crear en las ciudades cercanas a la frontera un buen servicio de asistencia y hospedaje a los migrantes: esto se debe -además que a razones de carácter humanitario- a que la condición de marginación e invisibilidad vuelve más difícil el contacto con los migrantes y su acompañamiento desde el punto de vista legal, a la vez que facilita la vida a "coyotes" y a los profesionales de la explotación sexual.

También es de considerar que, si bien todo ciudadano que presente solicitud de asilo puede quedar en Italia esperando la respuesta, en el caso en que no tenga un domicilio propio será asignado a un centro de acogida indicado por las autoridades, el que puede quedar en una ciudad, provincia o región distinta de aquella donde la persona presentó su solicitud. Por esta razón una parte del trabajo de las organizaciones humanitarias es el de convencer a los solicitantes de asilo para que acepten ser enviados al centro de acogida que les indiquen las autoridades, por lo tanto abandonando casi seguramente el territorio fronterizo de Ventimiglia.

Contradicciones de la integración transfronteriza

En principio, el territorio Ventimiglia-Menton goza de las mejores condiciones para la integración transfronteriza, puesto que es producto de una verdadera desaparición de la frontera y la plena libertad de circulación entre Francia e Italia. Pero de hecho, también muestra la fragilidad de un sistema de integración "sin fronteras" frente a la aparición de un factor humano externo. La respuesta de la Europa "unida" ha sido el reforzamiento de las actitudes soberanistas de cada país, simbolizada por la "suspensión temporal reiterada" del acuerdo de Schengen, en algunas fronteras por iniciativas unilaterales. Es precisamente el "soberanismo" (nuevo nombre del nacionalismo que en Europa ha sido el detonante de guerras -civiles, continentales y mundiales- a lo largo de los siglos) lo que

no ha permitido hasta hoy modificar el Convenio de Dublín, en la parte que impone que el largo proceso de análisis de las solicitudes de asilo tenga que llevarse a cabo en el país de primer ingreso del migrante.

Es interesante notar como la virtual "internacional soberanista" de partidos y movimientos con relevante séquito popular en todos los países europeos -y en varios de ellos con responsabilidades de gobierno- demuestra en este caso su irresoluble contradicción, de manera muy visible en Italia: aquí las fuerzas soberanistas por una parte critican a los demás socios europeos por no aceptar la redistribución de los solicitantes de asilo (lo que implicaría una revisión del Convenio y el Reglamento de Dublín), pero mantienen fuertes afinidades ideológicas y simpatía hacia gobiernos soberanistas como los de Hungría y Austria, que son los que más se oponen a cualquier posibilidad de modificar las reglas de Dublín (si lo que nos "une" es la xenofobia, llega un momento que este sentimiento de parte del otro se va a dirigir en contra de los "míos", maravillas del "transnacionalismo nacionalista").

Hace unos años, casi todas las fronteras internas de la UE habían desaparecido de hecho, tanto por el acuerdo de Schengen como por la iniciativa de autoridades políticas locales que promueven espacios transfronterizos en los que el concepto de ciudadano desciende de un espacio más amplio de cooperación. Las fronteras externas, en cambio, se venían fortaleciendo al crearse obstáculos muy difíciles de superar para los que buscan convertirse en residentes estables, de largo plazo.

Hoy, el mismo espacio Schengen ya no es una certeza permanente. Europa está enfrentándose a dilemas fundamentales, algunos de ellos relacionados con las fronteras, y esto pone nuevamente en crisis al triángulo territorio, autoridad, derechos. ¿Dónde quedan las fronteras de la UE? ¿Quién está dentro y quién está realmente fuera? ¿A quién le corresponde el control de las fronteras de la UE? ¿Quién y cómo puede cruzarlas? ¿Cómo se les puede proteger? ¿Es realmente cada país dueño de sus fronteras? Y sobre todo, ¿dónde están las fronteras? ¿Son las fronteras algo igual para todos? "Las migraciones representan hoy en día el factor desencadenante de tensiones políticas entre Estados y entre los diferentes componentes

de la sociedad europea: dichas tensiones terminan por desahogarse en los espacios fronterizos y los procesos de bordering" (Ceschi y Conato, 2017).

En Ventimiglia, diariamente se vuelven visibles y hasta tangibles mecanismos selectivos de inclusión/exclusión. En otras palabras, el migrante viene cargando con sus propias fronteras. Además, una vez que cruza la mediterránea o balcánica sigue siendo blanco de un proceso continuo y dinámico de rearticulación de varias nuevas formas de "confines".

La población local se divide en tres sectores: un primer sector expresa solidaridad con los migrantes, intenta promover acciones espontáneas y políticas públicas que den respuestas a sus necesidades básicas y, a la vez, los ayuden a escoger el camino de integración establecido por leyes que de hecho les obligan a renunciar a sus metas finales, por lo menos en el corto-mediano plazo; un segundo sector, bastante reducido pero muy ruidoso, se opone activamente a la supuesta "invasión" y expresan animadversión y xenofobia en varias formas; y un tercer sector, que es mayoritario, mantiene una actitud pasiva, pero en los discursos y las actitudes se acerca más al segundo grupo que al primero. Desde un punto de vista práctico la vida de los pobladores no se ha visto afectada más que por atrasos en la circulación binacional debida a los controles. Pero seguramente a muchos no les gusta una presencia extraña, marginalizada, difícil de entender.

La acción de los policías franceses ha provocado roces entre el gobierno italiano y el francés, debido a que en algunos casos las fuerzas francesas han superado la frontera italiana. Las municipalidades fronterizas de ambos países han tomado iniciativas para que la crisis no afecte las relaciones de cooperación entre las comunidades. Mientras tanto, los migrantes siguen en su limbo.

Recomendaciones desde la sociedad civil

Desde una perspectiva teórica, esto parece confirmar que las fronteras, los confines, son realidades multidimensionales remodeladas continuamente por fenómenos empíricos, proyectos políticos, producciones culturales

y prácticas sociales. Algunas fronteras no son precisamente confines en el sentido geográfico y político, sino que son **dispositivos móviles y selectivos** que pueden asumir una forma física, legal, económica, social, cultural y, más a menudo, étnica.

Un importante esfuerzo ha sido realizado por Organizaciones No Gubernamentales y movimientos de solidaridad que se ocupan de los derechos del migrante, los cuales han elaborado una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades locales y nacionales de Italia y Francia, y a la misma Unión Europea, para que el espacio transfronterizo sea un espacio de convivencia para todas y todos. Mencionamos algunos puntos (Capitani, 2018: 20-21):

- Facilitar la reinserción de los migrantes en el camino a la regularización y la protección internacional,
- realizar actividades de información y mediación social dirigidas a la población residente,
- aplicar las leyes que garantizan la reunificación familiar a los menores no acompañados,
- terminar con las expulsiones ilegales de menores no acompañados en la frontera y respetar los acuerdos internacionales correspondientes,
- reducir el tiempo de espera para el análisis de las solicitudes de asilo,
- fortalecer y ampliar los mecanismos de reubicación de los solicitantes de protección internacional entre los países de la Unión, respetando exigencias y características de los migrantes, y
- aumentar el empeño por administrar de manera compartida la acogida de los que solicitan asilo, reformando el Reglamento de Dublín.

Consideración final

Cerramos con una breve consideración. La integración transfronteriza dentro del espacio de la Unión Europea suele ser presentada como el nivel más avanzado de superación de fronteras, en el que los procesos desde

abajo se alimentan mutuamente con los procesos desde arriba, pudiéndose aprovechar de una real desaparición de fronteras para la circulación de capitales, mercadería y personas. Hoy, la aparición de un nuevo sujeto -el solicitante de asilo- y las normas establecidas por la Unión Europea -el Convenio de Dublín y su reglamento- relativizan conceptos que creíamos universales. Italia y Francia pertenecen ambos al área Schengen, pero la circulación no es libre para todos: hay seres humanos que se encuentran de forma legal en un lado de la frontera pero no pueden cruzar el límite sin ser empujados inmediatamente para atrás, a menudo con graves violaciones de sus derechos. Los ideales de una Europa unida sin fronteras internas van retrocediendo, nuevos desafíos retan a la comunidad internacional y los mismos territorios a lo largo de las fronteras, sobre todo aquellos que han logrado desarrollar una verdadera integración transfronteriza.

Post scriptum: la frontera Ventimiglia-Mentón en los días del Covid-19

Por casi tres meses, de marzo a mayo de 2020, Italia vivió en un clima de "suspensión" debido a las medidas de cierre y distanciamiento personal tomadas por el gobierno nacional. Muchos países europeos asumieron las mismas medidas, pocos días después que Italia.

El confinamiento vigente en cada país se reflejó en las fronteras, las que se cerraron para todos, con muy pocas excepciones: Francia e Italia permitían el ingreso de sus propios nacionales que habían quedado del otro lado de la frontera así como de todo extranjero residente (en casos urgentes se permitió también el ingreso de nacionales residentes en el extranjero). La frontera también se mantuvo abierta para casos especiales, entre ellos los ciudadanos fronterizos que se mueven diariamente por razones de trabajo, estudio o salud. Libertad de movimiento (con controles "a pesar de Schengen") para transporte de carga entre un país y el otro. En el periodo del confinamiento -prácticamente simultáneo en los dos países- la situación de los migrantes varados en Ventimiglia se volvió más complicada. Las asociaciones de solidaridad ya no podían mantenerse en la propia frontera para verificar eventuales casos de violación de derechos humanos.

El único servicio que Cáritas pudo mantener, el de distribución de alimentos, se vio saturado por una demanda creciente de parte de ciudadanos italianos para los cuales el cierre de la circulación transfronteriza tuvo un impacto grave en sus actividades económicas. Algunos siguieron intentando cruzar la frontera y se encontraron con medidas cada vez más estrictas, incluso con devolución de personas que tenían citas médicas documentadas en Francia. La Cruz Roja mantuvo el campo del río Roya con autorización gubernamental, pero durante el confinamiento no admitió a nuevas personas y los huéspedes no pudieron salir, con pocas excepciones. Se dio un caso de Covid-19, el que fue trasladado a un hospital cercano. El 15 de junio de 2020 volvió la "normalidad" y la libre circulación, sin restricciones, entre Italia y Francia. Y también han vuelto a la "normalidad" los migrantes que intentan cruzar irregularmente la frontera, en un contexto que no ha cambiado y no va a cambiar mientras los países de la Unión no superen sus respectivos egoísmos y reformen el acuerdo de Dublín.

Bibliografía

Barabino, Pietro (2019). "Migranti, 'negli ultimi 12 mesi la Francia ha respinto oltre 18mila persone a Ventimiglia' Ecco i dati ufficiali". *Il Fatto Quotidiano*, julio 18. Disponible en: https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/07/18/migranti-negli-ultimi-12-mesi-la-francia-ha-respinto-oltre-18mila-persone-a-ventimiglia-ecco-i-dati-ufficiali/5332818/ [Visitado 10 junio 2020].

Barnabá, Enzo y Viviana Trentin (2019). *Il Passo della Morte. Storie e immagini di passaggio lungo la frontiera tra Italia e Francia*. Formigine (Mo): Infinito Edizioni.

Areta Aznar, José Ramón (2016). ¿Son los flujos migratorios una amenaza para la salud pública?. En Boletín Epidemiológico de las Fuerzas Armadas, vol. 23 n. 277: 1-5. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/boletin-epidemiologico-de-las-fuerzas-armadas-273-19218.html [Visitado 15 junio 2020]

Capitani, Giulia (2018). "Se questa è Europa. Firenze: Oxfam". Disponible

en https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/06/Se-questa-%C3%A8-Europa_BP_15giugno2018.pdf [Visitado 15 mayo 2019].

Ceschi, Sebastiano y Dario Conato (2017). "Flujos migratorios, fronteras e integración regional: experiencias y reflexiones desde Europa sobre un problema global". En *Entre Fronteras: Construyendo una agenda comparada* global: 121:135. María del Rosio Barajas E., Enrique José Varela A., Pablo Wong G. (coord.).México D. F.: Clave Editorial. Disponible en https://www.cespi.it/sites/default/files/articoli/allegati/flujos_migratorios_fronteras_e_integracion_regional_-_conato_ceschi.pdf [visitado 20 junio 2020].

Rinauro, Sauro (2005). "Percorsi dell'emigrazione italiana negli anni della ricostruzione: morire a Dien Bien Phu da emigrante clandestino". *Altreitalie*, luglio-dicembre: 4-48. Disponible en https://www.altreitalie.it/kdocs/110843/Rinauro_Altreitalie_31.pdf [Visitado 20 junio 2020].

Investigación, conocimiento y saberes desde las fronteras en aras de la integración fronteriza[13] [14]

Markus Gottsbacher[15]

Resumen

El presente texto aborda la manera en la que los imaginarios sociales en las fronteras internacionales conllevan a muchas connotaciones negativas, entre las que se encuentran la vinculación con la criminalidad, la conflictividad, las violencias y diferencias entre los países vecinos. Es desde el centro de los países (las capitales) donde se construyen estos imaginarios, y donde los medios de comunicación son los encargados de difundirlos, diseminando contenido noticioso, muchas veces alejado de la realidad. Intensifican aspectos negativos, a menudo sin objetividad y obedeciendo a intereses de terceros, contribuyendo lamentablemente a la profundización de la estigmatización, los prejuicios y el desprecio a los territorios fronterizos, sus poblaciones y lo que ahí acontece. Asimismo, se promueve la ignorancia, el desconocimiento y la homogeneización de los imaginarios sociales, en el sentido de no poder distinguir de forma sustantiva características esenciales, importantes y particulares entre diversas fronteras, ya que pareciera que la información, datos y eventos que

13 Las opiniones expresadas en este texto son las del autor y no necesariamente reflejan las de las instituciones para las cuales trabaja.

14 El autor agradece a Jahel Itamar Garfias Jaramillo por sus valiosas observaciones para mejorar el texto.

15 Es Profesor Adjunto del Instituto de Economía Política de la Universidad Carleton en Ottawa, Canadá, y coordina un proyecto de prevención del delito con el Estado de Zacatecas para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

sobre estas se ciernen son los mismos, sin diferencia alguna, sin dar crédito a sus especificidades, características únicas y particulares. Se desarrollan mediante el amarillismo, investigaciones pobremente sustentadas, análisis débiles y superfluos, narrativas en base a datos o información de personas que nunca han vivido en esos territorios, y poco o nada saben sobre los temas que ahí suceden, basando sus conocimientos en aspectos teóricos, pero pocas veces presenciales.

Palabras claves

Frontera, Integración, Saber, Conocimiento

Introducción

Desafortunadamente, muchas de las noticias que retratan o pretenden retratar lo que pasa en las fronteras son utilizadas para sostener la continua construcción del "proyecto nación", que entre muchos aspectos se desarrolla en función de "la otredad" del país vecino. La identidad de una nación en parte se basa en las distinciones entre "nosotros" / "lo nuestro" y "los otros" / "lo otro".

Los contrastes entre un país y otro son más notorios en los puntos directos de encuentro, o más bien desencuentro (como se hace creer), o sea en las fronteras. Nuevamente, cabe señalar, que estos desencuentros son construidos y promovidos a menudo desde lejos, y que no necesariamente coinciden con las convivencias cotidianas de las poblaciones en estos territorios, que se caracterizan más bien por su confluencia. Así, las rupturas fronterizas percibidas desde lejos no corresponden a las experiencias vividas en lo local e inmediato de las fronteras.

En una frontera existen dos realidades que se llegan a encontrar cotidianamente, que subsisten y coexisten, no siempre en armonía. Sin embargo, en esta delimitación geográfica entre dos Estados, dos tipos de gobiernos, economías, etc., se nos muestran las interdependencias, simbiosis, sinergias y complementariedades de fenómenos interconectados en ambos lados.

Durante los últimos años, mucho hemos escuchado por parte de los

políticos en referencia a "nuestra frontera", la cual es usada de modo desgastante en actos de proselitismo, como una fórmula populista de adquirir simpatizantes, materializando dicha simpatía en votos. Esta forma de llegar al pueblo se hace más evidente en temas relacionados a las fronteras donde existen más conflictos. Estas políticas buscan hacer plausible, comprensible y defendible los acontecimientos desde la lógica del propio Estado-Nación, a costa por supuesto del Estado vecino. Se crea en las ciudadanas y los ciudadanos una visión victimizante de lo que sucede en su entorno, culpando "a los del otro lado" de las fallas, omisiones y negligencias de las propias autoridades o del mismo Estado. Al final es más fácil culpar al vecino de lo que está mal hecho y desviar la atención pública de otros temas, que aceptar los errores de la propia incompetencia. Esta lógica está muy generalizada en muchos países.

Hay múltiples ejemplos de conflictos transfronterizos, sobre todo por divergencias en cuanto a la traza de la línea fronteriza, que han servido a la larga para proyectos politizados siguiendo la lógica del proyecto "Estado-Nación". En muchos casos han resultado en litigios de larga data a nivel internacional (el caso del Río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua), o inclusive en guerras, algunas relativamente recientes, como entre el Perú y Ecuador en 1995.

En muchas fronteras los lazos históricos, culturales, económicos, ecológicos, sociales e inclusive familiares, contrarrestan radicalmente con estas visiones homogeneizantes y polarizantes construidas en y desde los centros de los países. A nivel local y regional en estas regiones, la población vive una integración real, a pesar de los sistemas políticos, jurídicos y legislativos diferentes según del lado de la frontera al cual pertenecen y a menudo irrelevante de su nacionalidad. Hay que decir que muchas personas que viven en estos límites territoriales tienen doble nacionalidad y otras ninguna. Sin embargo, en la mayoría de las fronteras de América Latina, las poblaciones cruzan las fronteras bajo un mínimo e inclusive ningún control estatal, según sus voluntades y necesidades que se les presentan en su vida. En algunas fronteras un cruce sin o con un control informal o ineficiente es muy probable.

De imaginarios estigmatizantes a una comprensión profunda

En lugar de los fenómenos relacionados a un profundo desconocimiento y las consecuencias negativas que resultan de ello, debe haber una comprensión realista, generada desde y para la frontera. Urge una visibilización de las múltiples realidades y contextos de las fronteras haciendo énfasis en aspectos positivos, y políticas e intervenciones integrales de/con/desde las fronteras y sus centros demográficos, las ciudades fronterizas. Tampoco se trata de irse al otro extremo, en el sentido de caer en la propagación de imaginarios que nieguen las profundas problemáticas que, por supuesto, sí hay en múltiples fronteras. Existe una pluralidad de contextos de esos territorios, que no solamente distan de un lado al otro, sino también a lo largo de una misma frontera con las condiciones y realidades de diversa índole, como política, social, económica. Además, la presencia de actores y dinámicas, sobre todo económicas, legales e ilegales pueden variar considerablemente. Es importante hacer énfasis en las agencias[16] positivas de las poblaciones fronterizas, en sus potencialidades y sus formas de integración transfronteriza vividas cotidianamente y los resultados de la historicidad de las relaciones y nexos de diversa índole, inclusive familiar.

Hace falta una comprensión realista generada desde y para la frontera. Las voces de las poblaciones que viven en estas regiones no son suficientemente

16 Para Kabeer, la agencia (*agency*) se refiere a: "the ability to define one's goals and act upon them. Agency is about more than observable action; it also encompasses the meaning, motivation and purpose which individuals bring to their activity, their *sense* of agency, or "the power within." While agency tends to be operationalized as "decision-making" in the social science literature, it can take a number of forms. It can take the form of bargaining and negotiation, deception and manipulation, subversion and resistance as well as more tangible, cognitive processes of reflection and analysis. It can be expressed by individuals as well as by collectivities. Agency has both positive and negative meanings in relation to power. In the positive sense of the "power to", it refers to people's capacity to define their own life-choices and to pursue their own goals, even in the face of opposition from others. Agency can also be exercised in the more negative sense of "power over", in other words, the capacity of an actor or category of actors to override the agency of others, for instance, through the use of violence, coercion and threat. However, power can also operate in the absence of any explicit agency" (Kabeer, 1999: 438)

escuchadas e influyentes a nivel nacional, binacional y tampoco a nivel de la región de América Latina e internacional.

Considero que es preciso tener una visión y voluntad política que promueva intervenciones integrales de, con y desde las fronteras y, nuevamente, con enfoque en las ciudades que ahí se encuentran, que son los motores políticos y económicos de estos contextos. La convivencia pacífica y simbiótica de múltiples ciudades gemelas o también de mancomunidades entre dos y hasta triple fronteras, son ejemplos muy inspiradores.

Tal visión se logra más fácilmente si está basada en un profundo conocimiento del contexto local, con miradas hacia el futuro, con una planeación innovadora desde la evidencia y los aprendizajes del pasado y presente. Por ende, hace falta la construcción de conocimiento incluyente, basado en investigaciones transformadoras y en un diálogo de saberes -con y, sobre todo, desde las fronteras-. A esto se suma que no solamente basta con la construcción de conocimiento y mejor comprensión de un sólo lado del territorio fronterizo. Nuevamente, se necesitan procesos de integración y la construcción de conocimiento y un diálogo de *saberes transfronterizos*.

Por lo general han sido las universidades y los centros de investigación los encargados de la construcción de conocimiento, aunque hay muy laudables excepciones como son las unidades de investigación a nivel municipal o también del sector privado y sus fundaciones.

Como en otros contextos, las funciones centrales de las universidades y centros de investigación se podrían resumir de la siguiente manera:

- Identificar, mapear, sistematizar y difundir experiencias prometedoras
- Visibilizar agencias, sobre todo de poblaciones en situación de vulnerabilidad[17]

17 Para un análisis detallado de poblaciones en situación de vulnerabilidad y violencias, véase: Gottsbacher, Markus, de Boer, John, (eds.), Vulnerabilidad y Violencia en América Latina y el Caribe, Siglo XXI, IDRC, United Nations University, PEC, Ottawa, 2016

- Monitorear y evaluar políticas públicas
- Crear datos y evidencia para políticas públicas
- Desarrollar escenarios societales
- Asesorar a diversos actores
- Generar respuestas desde lo local
- Incidir en comunidades, contribuir al cambio positivo
- Desarrollar capacidades individuales, institucionales, societales
- Ser nichos de conciencia crítica de las sociedades.

Sin embargo, y desafortunadamente en términos de investigación de temas fronterizos, sabemos que existe investigación de alta calidad, más esta no es suficientemente accesible para los actores locales. Por supuesto, hay investigación e innovación desde la frontera. Hay nuevas generaciones muy creativas de académicas y académicos, de investigadoras e investigadores, que son de y viven en regiones fronterizas. Sin duda, hace falta visibilizar y promover a las voces científicas locales y más aún las de representantes de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, existen un sinnúmero de publicaciones de alto nivel sobre Ciudad Juárez sin que sus autoras y autores los hayan diseminado en la población de la frontera sobre la cual escriben. Hay muchos ejemplos de textos publicados en revistas de renombre internacional, su mayoría en inglés, sin haber hecho los esfuerzos de hacer llegar los importantes conocimientos construidos sobre esas fronteras a la gente que vive ahí, casi siguiendo una lógica colonial de extraer datos e información de las fronteras, para las tendencias hegemónicas del *mainstream* de la academia del Norte Global. Es muy lamentable que inclusive personas latinoamericanas o de ascendencia latinoamericana, líderes en el ámbito académico, publiquen predominantemente en inglés y en publicaciones

a menudo de difícil alcance a la población local transfronteriza. A esto se suma, que el lenguaje en muchas ocasiones es tan academicista -sea en inglés o también español- que tampoco facilita su comprensión por la gente que vive en estos contextos fronterizos. Muy pocas veces se ven estrategias y actividades de devolución del conocimiento adaptadas a las idiosincrasias de sus poblaciones locales.

En cuanto a las investigaciones que se han hecho sobre este tema, hay que mencionar que hay fronteras "sobre investigadas". Se han explotado los mismos temas en reiteradas ocasiones, dejando a un lado otros igualmente importantes y hasta nuevos. Muchos temas son olvidados o poco estudiados y analizados. Sin duda, eso no ayuda a reducir los estigmas de ciertas fronteras y no permite la visualización de otros acontecimientos sociales que valdrían la pena de ser registrados y divulgados de mejor manera.

Las tendencias de investigación sobre fronteras generalmente:

- Se hacen desde fuera de las regiones fronterizas.
- Se trata muy a menudo de una "investigación paracaidista", o sea de empresas de investigación resultado de estancias "en campo" relativamente cortas y que por ende muchas veces también son superficiales.
- La mayoría usa exclusivamente marcos teóricos y metodologías ajenas (muchos desarrollados en el Norte Global), que no corresponden necesariamente al contexto local.
- Predominan investigaciones que se inscriben en intervenciones y modelos de "desarrollo" o de "cambio", sin adaptarles suficientemente a los contextos fronterizos locales y que pueden ser hasta contraproducentes para las necesidades de las poblaciones a nivel local.
- Su financiamiento viene en su gran mayoría "desde afuera de las regiones fronterizas", que implica a menudo también una ponderación

de prioridades e intereses no necesariamente correspondiente a los a nivel local fronterizo.

En síntesis, la construcción de conocimiento sobre fronteras en América Latina se hace predominantemente por actores exógenos de las fronteras. Se habla e investiga mucho sobre las fronteras, pero muy poco con y desde las mismas.

Iniciativas alternativas e innovadoras

Para contrarrestar las tendencias arriba mencionadas, sería importante promover iniciativas alternativas e innovadoras de investigación desde las fronteras. Algunas de ellas podrían ser:

- Vincular estratégicamente lo local (las fronteras) con los otros niveles (o sea, lo nacional, lo regional, lo global).
- Seguir modelos de construcción de conocimiento democratizantes.
- Fortalecer el desarrollo de enfoques teóricos y metodológicos de investigación desde las nuevas generaciones de investigadoras e investigadores de las fronteras.
- Usar nuevas tecnologías de comunicación, más eficientemente.
- Promover el diálogo de saberes (sobre todo entre la población y actores sociales clave como tomadores de decisiones políticas).
- Servir como conectores y detonadores de debates entre sociedad civil, gobierno y otros sectores (como el privado), en torno de temas sociales clave.
- Apoyar la investigación que responde de forma efectiva a intereses y necesidades locales.
- Promover una visión integral transfronteriza (construida por actores de ambos lados de la frontera).
- Aprovechar y fortalecer el talento local y las nuevas generaciones de

investigadoras e investigadores que existen en la frontera.

- Crear o propiciar nuevos paradigmas con el potencial de transformar positivamente las sociedades fronterizas, con una visión desde la base, lo comunitario y lo local.

- Que tengan relevancia, colaboración e incidencia directa con y en las comunidades.

- Integrar enfoques de ética, de derechos humanos y de género.

Es necesario un nuevo pensamiento para responder a las -cada vez más- complejas realidades de una manera más sistemática y efectiva.

Una modalidad podría ser el establecimiento de un *centro regional fronterizo*, como una plataforma para facilitar intervenciones innovadoras. Tal centro debería procurar enfocarse en los problemas de las comunidades con el objetivo de encontrar respuestas y soluciones, a sus necesidades. Podría proponer analizar, desarrollar, actuar, implementar, monitorear, sistematizar, evaluar, aprender, conectar y difundir intervenciones basadas en la investigación-acción. Su *modus operandi* debería ser flexible, rápido, eficiente, efectivo, impactante, escalable, adaptable, replicable, etc.

Este centro a nivel de América Latina y, por qué no, también del Caribe, podría ofrecer una oportunidad para que una variedad de actores reinvente cómo el desarrollo puede afianzarse en contextos propensos a complejos fenómenos, como son la violencia, la inseguridad, el crimen y la injusticia. Su misión principal debería ser impulsar innovaciones que construyan Estados y sociedades que sean más resistentes a la violencia, la inseguridad, al crimen y la injusticia y donde haya más bienestar, equidad y predominio del Estado de derecho. Por innovaciones se entiende el desarrollo y la aplicación de nuevas soluciones que dan como resultado productos, procesos, servicios, estrategias y/o tecnologías más eficaces que mejoran la capacidad de los Estados y las sociedades para contrarrestar los problemas mencionados líneas arriba. Este centro perseguiría un enfoque sistémico y determinaría cómo responder eficazmente en una realidad

donde la violencia se cruza con la pobreza y la vulnerabilidad.[18] A través de él, una comunidad de solucionadores de problemas compartiría, cultivaría y probaría soluciones a desafíos clave. Una variedad de interesados podría desarrollar, compartir, evaluar críticamente y acceder a nuevas soluciones a la violencia, la inseguridad, el crimen y la injusticia. Este centro de investigación-acción de las fronteras de América Latina y el Caribe mejoraría la cooperación con los *think tanks*, las instituciones académicas, los donantes emergentes, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones multilaterales que se comprometen a utilizar la evidencia para mejorar la efectividad de las intervenciones. Permitiendo cuestionar y evaluar, crítica y objetivamente, los esfuerzos pasados y actuales en diferentes sectores. Incubando el desarrollo de innovaciones que aborden las realidades complejas, los desafíos y las limitaciones que enfrentan los contextos afectados por la violencia, la inseguridad, el crimen y la injusticia. Contribuiría a cambiar el modelo de agendas impulsadas por donantes y consultores a la fijación de agendas y análisis por parte de actores clave, particularmente instituciones, con sede en América Latina y del Caribe. Además, promovería la confianza de los mismos en contextos afectados por conflictos y violencia y mejorará la prevención y la resiliencia.

Se buscarían activamente soluciones transformadoras, ampliamente compartidas con actores públicos y privados. El objetivo final sería desarrollar innovaciones y soluciones concretas y viables que den como resultado una reducción cuantificable de la delincuencia, la violencia y la inseguridad en sus múltiples dimensiones.

---

18 Para una discusión más detallada sobre la importancia de una visión sistémica en torno de la construcción de seguridad, véase: Gottsbacher, Markus, De inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima", in Zavala, Luis Eduardo, Bélanger, Pierre-Gilles (eds.), Ciudadanía, seguridad y derechos humanos, EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, Monterrey, México, Dic. 2012, pp. 187 – 207, publicado también en Abello Colak, Alejandra and Angarita Cañas, Pablo Emilio, Latin America 's New Security Thinking, CLACSO, 2013, pp. 1-18.

Así que los resultados esperados derivados de un tal centro, en forma de una plataforma para América Latina y Caribe incluyen:

- Abordar la necesidad crítica de mejorar los datos, las líneas de base y la evidencia.
- Proporcionar análisis predictivos y en tiempo real precisos que ayudarán a los gobiernos, el sector privado, las organizaciones sin fines de lucro y otros a comprender mejor el desarrollo actual y futuro y las prioridades humanitarias en los territorios y poblaciones afectadas.
- Apoyar y construir comunidades de solucionadores de problemas centrados en la reducción de la violencia y el crimen y en la promoción del bienestar y la igualdad societal.
- Apoyar una cultura de innovación que fomente enfoques sistémicos, inter temáticos e interdisciplinarios y catalice una masa crítica de instituciones e individuos para centrarse en la resolución de tales problemas.
- Invertir en una nueva generación de formuladores de políticas, profesionales e investigadores que se dedican a encontrar soluciones a los complejos problemas que enfrentan los estados afectados por conflictos en el continente.
- Conectar, innovar y adaptar experiencias prometedoras (de políticas y prácticas) de toda la región a contextos locales y con enfoque en la agencia de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

A nivel de América Latina y del Caribe se podrían considerar iniciativas como el establecimiento de una red de nodos de investigación que vinculen regiones fronterizas con problemáticas semejantes, intereses y necesidades. Serían espacios colaborativos de investigación y construcción de conocimiento relevante a distancia, como plataformas para debates teóricos y conceptuales, de innovación metodológica desde las fronteras, de saber-cómo y de intercambio de experiencias comprometedoras, sin perder de vista que cada frontera es única. Se trataría de abrir espacios de

diálogos de saberes flexibles, con actuación rápida para facilitar respuestas no solamente a mediano y largo plazo, sino también de forma inmediata. Sistematización, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos desde las fronteras. Recomendaciones de políticas públicas desde las fronteras

Los temas podrían ser múltiples, pero todos necesitan miradas interdisciplinarias, intersectoriales, multi-actores y multifactoriales y la creación colectiva de evidencia desde las fronteras. Es importante crear conocimiento y evidencia desde las fronteras; contar con la colaboración entre autoridades municipales, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil; construir legitimidad, confianza, transparencia; impulsar el desarrollo de capacidades; propiciar la conciencia autocrítica y lograr una visión sistémica desde las fronteras.

Sin embargo, se deben tomar en consideración las siguientes condiciones mínimas con el fin de cumplir con las propuestas anteriormente mencionadas: una visión y voluntad política en aras de una genuina colaboración inter-institucional transfronteriza con financiamiento adecuado, una institucionalización a partir de los consejos transfronterizos, un sistema de monitoreo y evaluación de procesos y políticas continua, e incorporar uso de nuevas tecnologías.

Lo ideal sería, desde mi particular punto de vista:

- Enfocarse en temas y preguntas de investigación relevantes y/o nuevas
- Fomentar nuevos marcos políticos y actores
- Desarrollar nuevas metodologías sobre todo más democratizantes e incluyentes
- Promover las agencias sobre todo de las poblaciones en situación de vulnerabilidad
- Facilitar la movilidad e intercambio estudiantil y de investigadores transfronterizos

- Usar plataformas de comunicación multinivel más eficientes
- Crear plataformas y procesos de investigación y de diálogo de saberes accesibles y sostenibles
- Hacer factible la aplicabilidad de investigación, conocimiento y saberes integrales y sistémicos.

En América Latina y el Caribe se han hecho importantes logros para fomentar la investigación y la construcción de conocimiento sobre fronteras a nivel regional. Existe la Red regional de investigadores sobre economías ilícitas y violencias de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador (que fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), de Canadá. Esa red se caracteriza por los siguientes logros:

- Investigación interdisciplinaria sobre catorce fronteras de América Latina
- Una red de investigadores de todo el continente
- Metodologías de investigación rigurosas
- Uso de nuevas tecnologías de comunicación
- Una serie de publicaciones, en línea
- La difusión en medios de comunicación tradicionales y sociales
- Foros con académicos, autoridades y cooperantes.

A través de esta iniciativa se ha creado un impresionante cuerpo de conocimiento, nuevas miradas sobre y de las fronteras, nuevos enfoques conceptuales y metodológicos.

Otros ejemplos de gran importancia para avanzar han sido los centros universitarios en fronteras como el Colegio de la Frontera Norte (con sus diversas sedes), y de la Frontera Sur de México. A esto se han sumado universidades importantes en grandes ciudades de la frontera mexicana,

como es la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)[19]. Estas instituciones, sin duda han influido de forma determinante las visiones sobre sus fronteras a todos los niveles, local, binacional, nacional, regional e internacional.

En Ciudad Juárez se han establecido iniciativas de la sociedad civil, como es CASA A.C., por mencionar un ejemplo, fundaciones del sector privado como Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. (FECHAC) y FICOSEC[20], que han empujado investigaciones importantes para conocer mejor la realidad de esta urbe fronteriza, sobre todo de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Además, la municipalidad cuenta con una división propia de investigación, así como varias de sus dependencias, como el Centro para las Mujeres. Estos son ejemplos muy relevantes que se podrían seguir a nivel regional, en las ciudades fronterizas del continente.

Otra iniciativa ejemplar, que a pesar de que no es de la región, es el Centro Austriaco de Estudios por la Paz. El Centro se fundó en 1982 a pocos kilómetros de la frontera Austrohúngara, de la entonces cortina de hierro de la Guerra Fría, en un castillo medieval, el de Stadtschlaining. Esa frontera ha sido testigo de muchas guerras y conflictos. Sin embargo, este castillo que ha sido desde hace siglos un símbolo de la defensa contra invasores bélicos se ha convertido en un centro de la paz, de la reconciliación de un centro de pensamiento de transformación de conflictos de renombre internacional. Solamente sus cursos de capacitación para misiones de paz han sido un referente para el entrenamiento de generaciones de miembros de misiones de paz en múltiples zonas de conflicto a nivel internacional. Asimismo, se ha construido un Museo de Paz y se promueven investigaciones sobre conflictos y procesos de paz en este Centro.[21]

19 Para más información sobre estas universidades, véase: www.colef.mx, www.uacj.mx.

20 Para más información sobre estas organizaciones, véase: www.casapromocionjuvenil.org, www.fechac.org, www.ficosec.org.

21 Para más información sobre el Centro véase: www.aspr.ac.at

La importancia del conocimiento en el tema de la seguridad fronteriza

Aún más que en otros temas, en la mayoría de los casos el tema de la seguridad se construye desde una visión desde las capitales, dado que sobre todo en las fronteras es visto como un asunto de seguridad nacional. Es una concepción que históricamente contribuye a la división y las asimetrías en las fronteras[22]. Corresponde más a miradas diferenciadas desde lejos sobre "el otro"/"lo otro del otro lado de la frontera." Promueve imaginarios sociales de miedo, amenazas, desconfianza.

Sin embargo, en las fronteras mismas hay otra comprensión de seguridad que se podría denominar más bien "seguridad ciudadana fronteriza"[23]. Se comprende por las poblaciones locales desde las sinergias, convergencias, convivencias transfronterizas. Además, hay miradas diferenciadas de las complejidades y zonas grises entre lo lícito e ilícito que distan de las simplificaciones sobre los mismos fenómenos desde las capitales[24]. En la frontera se viven y practican expresiones de construcción de paz y

22 Hay múltiples estudios sobre los impactos de asimetrías entre países sobre todo en las fronteras. Un ejemplo para entender mejor esas asimetrías es en el ámbito del derecho penal a nivel de América Latina sería: Sozzo, Máximo, La inflación punitiva. Un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990 - 2015), Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, FLACSO, IDRC, Buenos Aires, Quito, Ottawa, 2017.

23 Para una explicación detallada sobre el concepto de seguridad ciudadana, véase Martínez-Solares, Verónica, Kanety Zavaleta Hernández, Sandra, Gottsbacher, Markus, Seguridad para el desarrollo en América Latina, Instituto Mora, Universidad Iberoamericana, CONACYT, México, 2016. Asimismo, se recomienda consultar las publicaciones de Fernando Carrión et al. en torno de seguridad ciudadana fronteriza, como son: Carrión M., Fernando y Espín M., Johanna (coords.), Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos, FLACSO Ecuador / IDRC, Quito, Ottawa, 2011.

24 Para un profundo análisis de la importancia de considerar los diferentes tipos de criminalidades en varias ciudades de América Latina, entre ellas Ciudad Juárez, véase: Jaramillo, Ana María, Perea, Carlos Mario (eds.), Ciudades en la encrucijada: Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez, Corporación Región, IEPRI / Universidad Nacional de Colombia, IDRC, Medellín, Bogotá, 2014.

cohesión social positiva en la cotidianidad. Hay historicidad e identidad fronteriza, vínculos culturales, de confianza, y hasta familiares. Son estos acercamientos y experiencias de construcción de seguridad ciudadana y paz en las fronteras que deberían ser más influyentes en el diseño e implementación de políticas de seguridad a nivel central. Muchos conflictos fronterizos se agravan por incomprensiones e ignorancia y falta de voluntad de un cambio determinante por tomadores de decisiones políticas a nivel central.

De nuevo: la construcción de conocimiento sobre estos temas desde las fronteras es clave. Existen pocas iniciativas de investigación sobre seguridad que no han caído en la trampa de enfoques de análisis reduccionistas siguiendo lógicas exclusivamente planteadas desde la seguridad nacional. Nuevamente, en el pasado la FLACSO Ecuador ha promovido otra visión de investigación al respecto. Bajo el liderazgo del profesor Fernando Carrión, se han llevado a cabo varios proyectos de investigación para promover la comprensión de la seguridad ciudadana fronteriza de la frontera norte y sur del Ecuador.[25]

¿Hacia dónde se debería ir?

Un camino nuevo, que todavía no se ha tomado, sería el crear una red regional de investigadores y sobre todo de instituciones investigadoras, pero *desde* las fronteras. Siguiendo el ejemplo de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Fronterizas (OLACCIF) se podría crear la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros de Investigación Fronteriza (OLACCCIF, añadiendo una C). E impulsar una una relación virtuosa entre ambas, en el sentido de promover la complementariedad y sinergia de la integración fronteriza política de la primera organización con una red académica que a nivel regional nutra

25 Para consultar varios de los libros resultados de los proyectos de la FLACSO Ecuador en torno de fronteras, véase: www.flacsoandes.edu.ec

las políticas con sistematización, evidencia e innovación a través de la segunda organización. A la vez, considerar desarrollar el mandato, los objetivos y estrategias de acción de acuerdo al centro de investigación fronteriza de América Latina y el Caribe arriba mencionado.

Los resultados esperados de se inscribirán en aras de la:

- Integración - por contribuir a superar las asimetrías económicas, jurídicas, políticas fronterizas.
- Identidad - por fomentar las identidades culturales transfronterizas.
- Imaginarios - por cambiar los imaginarios sociales estigmatizantes desde los saberes locales propositivos.

Conclusiones

Lo que no cambia, y es un constante para todas las fronteras, es que los imaginarios sociales sobre ellas conllevan connotaciones negativas, como los prejuicios, la criminalidad, la conflictividad, la violencia, la estigmatización, la discriminación, la homogeneización, y el desconocimiento. El rol de la construcción y la gestión del conocimiento profundo desde las fronteras es clave para convertir estos imaginarios en positivos.

La gobernanza de las fronteras, o de los sistemas transfronterizos, debe basarse en evidencias concretas y en datos comprobables para tener un marco de referencia para prácticas prometedoras. Es clave el uso de la gestión de conocimiento y de un cuerpo de investigaciones para estos fines, la voluntad política y la designación de recursos. De igual manera, mantener el talento humano en las regiones fronterizas, dar oportunidad de trabajo dignas y atractivas a las nuevas generaciones de investigadoras e investigadores de las fronteras para poder avanzar al bienestar de la región transfronteriza. Más que nunca se precisa de conectar al conocimiento y los saberes tradicionales e innovadores, y construir desde lo específico y

de lo propio, desde lo local (la frontera), lo binacional (desde ambos lados de la frontera), entre varias fronteras en varios países, con lo nacional y lo global. Para lograr esto de forma eficiente y sistémica se debería crear una red regional, la Organización Latinoamericana y Caribeña de Centros de Investigación Fronterizos (OLACCCIF).

Bibliografía

Carrión M., Fernando y Espín M., Johanna (Coords.) (2011). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: FLACSO Ecuador.

Gottsbacher, Markus (2012). "De inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima". En *Ciudadanía, seguridad y derechos humanos.* Zavala, Luis Eduardo, Bélanger, Pierre-Gilles (Eds.): 187-207. Monterrey, México: EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey.

Gottsbacher, Markus, de Boer, John, (Eds.) (2016). *Vulnerabilidad y Violencia en América Latina y el Caribe*. Ottawa: Siglo XXI, IDRC, United Nations University, PEC.

Jaramillo, Ana María, Perea, Carlos Mario (Eds.) (2014). *Ciudades en la encrucijada: Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez.* Medellín, Bogotá: Corporación Región, IEPRI / Universidad Nacional de Colombia.

Kabeer, Naila (1999). "Reflections on the Measurement of Women's Empowerment, Development and Change". *Resources, Agency, Achievements*, Vol. 30: 435-464.

Martínez-Solares, Verónica, Kanety Zavaleta Hernández, Sandra, Gottsbacher, Markus (2016). *Seguridad para el desarrollo en América Latina*. México: Insituto Mora, Universidad Iberoamericana, CONACYT.

Sozzo, Máximo (2017). *La inflación punitiva. Un análisis comparativo*

de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990 - 2015). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, FLACSO, IDRC.

Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión

Francisco Enríquez Bermeo[26]

1. Cómo surgen las fronteras en los Estados nacionales

Fue a partir de la paz de Westfalia (1648), momento fundacional de los Estados modernos, y luego con la Revolución Francesa (1789), cuando éstos toman la forma específica de Estado-nación y es a partir de entonces que el Estado soberano marca la división del espacio político mundial, con jurisdicciones territoriales exclusivas y excluyentes. Fue precisamente en ese marco que los márgenes territoriales de los nuevos Estados nacionales se convierten en las modernas fronteras[27], que son una construcción social e histórica de la modernidad que se extendió universalmente a la par de la expansión imperial europea. (Ferrero, 2004, 9).

El surgimiento de la soberanía estatal implicó para el caso de Europa el paso de una sociedad medieval/feudal a una regida por el Estado moderno, conformado como una unidad con colectividades propias, enclaves de dominio territorialmente definidos y exclusivos" (Ruggie, citado por Ferrero, 2004, 9), en donde la soberanía es el principio básico sobre el que se organiza la sociedad moderna. No se puede entender el Estado nacional sin la conformación de un espacio normativamente homogéneo[28] y perfectamente delimitado.

Esta nueva forma de organización de la sociedad significó un cambio en

26 Economista, investigador asociado de FLACSO Ecuador.

27 Heriberto Cairo Carou (2001, 34) recordando a Ratzel afirma que el territorio es el cuerpo ´natural´ del Estado y la frontera su ´piel´.

28 La frontera marca el territorio, en el que son válidas las leyes y son aplicables las medidas coactivas necesarias para su cumplimiento (Cairo, H, 2001, 35).

las relaciones entre unidad y diversidad. Mientras la idea de la unidad se plasmó al interior de los Estados como identidad nacional, en el espacio interestatal predominó la diferencia, con lo que se generó un medio interno y otro externo. En el primero, se construyó un discurso basado en el orden justo y pacífico, mientras en el segundo, el externo, se trató de un ámbito sin reglas, en donde lo común fue y es el conflicto y en donde opera la 'ley del más fuerte'[29]. La diferencia entre el dentro y el fuera es la forma como se establecen los límites de la teoría política en torno a la democracia, los derechos ciudadanos, la 'vida buena', que rigen (en algunos casos en el discurso) en el ámbito de la política doméstica (Ferrero, 2004, 9), mientras que en el ámbito de lo externo predomina la diferencia y con ello el conflicto e incluso la guerra.

Bajo esa lógica, la política internacional no ha sido el sitio de reivindicaciones universalistas, sino más bien el dominio mismo de la diferencia. Desde entonces el control de las fronteras pasó a ser una función soberana de los Estados nacionales, quienes están habilitados para determinar sus propios límites y establecer los criterios de pertenencia.

La delimitación de fronteras nacionales ha sido problemática a lo largo de la historia, porque en muchos casos fue el resultado de injusticias y arbitrariedades, producto de conquistas, colonizaciones, cesiones sin consentimiento o compras ilegales de territorios (Foucher 2012, citado por Velasco, 25), por lo que su origen en algunos casos ha sido puesto en cuestión.

Ese orden prevaleció durante varios siglos y dio origen a múltiples guerras en nombre de la soberanía nacional y la defensa territorial, algunas aún presentes.

29 A pesar de que la Organización de las Naciones Unidas representa el mejor intento por establecer reglas en el ámbito de las relaciones internacionales, no deja de ser limitado puesto que prevalece la arbitrariedad principalmente por parte de las grandes potencias, quienes gozan de privilegios como el derecho al veto y a intervenir en otros países, sin ser necesariamente objeto de ninguna sanción, prevaleciendo la impunidad.

2. Qué son las fronteras

Las fronteras son lugares en constante renovación; son espacios en donde interactúan diferentes actores, con distintas culturas, a veces en conflicto. Entre el límite fronterizo y la frontera hay diferencias, puesto que tienen dos significados, aunque comparten el mismo espacio.

El límite fronterizo es una línea exacta de demarcación en el mapa que sirve para distinguir entre dos Estados modernos, entre dos sociedades con procesos y dinámicas políticas y sociales específicas, determinadas desde los centros de poder, particularmente desde los gobiernos nacionales y sus instituciones. En ese sentido, se trata de un espacio truncado por los límites territoriales de los Estados nacionales (Foucher, 1991, citado por Cairo Carou, 33).

La frontera en cambio hace referencia a un área territorial o una región de transición de dos países entre lo conocido y lo desconocido, en donde interactúan y compenetran mutuamente los habitantes de dos o más comunidades del uno y otro lado de la frontera, quienes pueden compartir culturas, tradiciones y vivencias, con las que forjan vínculos y redes, muchas incluso de carácter familiar (Cairo Carou, 2001, 33).

De ahí que las fronteras sean lugares de encuentro, sin dejar de ser espacios complejos por la diversidad de actores sociales presentes, entre los que cabe mencionar a pueblos originarios ancestrales anteriores a los Estados nacionales, a comunidades no originarias pero que ocupan esos espacios durante siglos, a los que se suman colonos, migrantes recientes y otros temporales.

Hay fronteras que marcan universos culturales diferentes, delimitando el dónde termina una cultura nacional y el dónde empieza la otra (Douglass, 1994, citado por Cairo Carou, 35). La cercanía o distancia entre grupos humanos separados por la frontera, depende del tipo de relaciones que históricamente han mantenido y mantienen hasta el presente.

Las fronteras son estructuras espaciales construidas socialmente cuya

perspectiva varía dependiendo de los intereses de cada uno de los actores, quienes desde el lugar que ocupan negocian ya sea con el Estado o con los demás actores. A pesar de ello, la perspectiva que el Estado imprime a las fronteras está dada por el interés de las élites políticas localizadas en el centro del poder nacional, quienes escudan sus intereses en un supuesto interés nacional que los beneficia y muchas veces afecta a los demás actores, principalmente a los más débiles, entre los que están quienes se localizan en las zonas de frontera. Dichas élites usan al Estado en concordancia con sus intereses y los de sus aliados, que en varios casos los ha llevado a cerrar las fronteras y a establecer regímenes fronterizos extremadamente complicados, difíciles de superarlos. El comportamiento de los Estados latinoamericanos frente a la dinámica migratoria internacional principalmente hacia los EE.UU, lo demuestra.

Las fronteras están y han estado relacionadas con cuestiones de inseguridad y desprotección. Se les atribuyen dinámicas de anarquía e ilegalidad, a lo que mucho han contribuido los mercados ilegales como el contrabando, más recientemente el narcotráfico y otros, que tienen a las fronteras como escenarios privilegiados de su acción.

Para los migrantes en cambio el otro lado de la frontera representa un lugar de esperanza en la búsqueda de una vida mejor.

En lo económico las fronteras delimitan modelos productivos y mercados nacionales que conforman espacios cerrados en los que, además del límite fronterizo, existen también límites en lo monetario, fiscal y aduanero.

Toda esta interacción entre actores y sociedades diversas, hace de la frontera una espacio social muy particular.

Por esa dinámica las fronteras no pueden ser vistas y analizadas solo desde un lado, desde lo que representan para un país. Esa visión parcial y unilateral se conoce como *nacionalismo metodológico* y es la forma convencional como el Estado y la sociedad han abordado el estudio de las fronteras. Se trata de estudios que centran su análisis en la seguridad nacional y la soberanía territorial, por lo que su enfoque está más orientado

hacia la política doméstica y desde ésta a las relaciones internacionales, más que a examinar el potencial desarrollo de las comunidades fronterizas (Koff, 2008, 120).

Un análisis serio debe necesariamente considerar a los dos lados de la frontera, concibiéndolos como espacios dinámicos, integrados y fracturados a la vez, en donde interactúan múltiples actores. De no mirarse así, se corre el riesgo de tener una visión sesgada y parcial de las fronteras. Es necesario tener una visión que considere a las distintas comunidades y sus instituciones, nacionales y locales, en donde lo persistente e incluso lo transitorio constituyen elementos importantes para su conformación y funcionamiento.

Espacios en disputa

Las fronteras históricamente fueron espacios en disputa. En América nacieron ancladas a la violencia, puesto que fueron parte de procesos de expansión y ocupación primero de conquistadores y luego de colonizadores que fueron usurpando la tierra a sus originarios poseedores y fue mediante la violencia, con la que buscaban neutralizar sus reclamos, su resistencia.

Se trata de territorios en donde instituciones coloniales como la misión, el destacamento militar y el presidio, estuvieron presentes, a las que se fueron sumando con posterioridad otros controles como el migratorio y aduanero, que han jugado un rol clave en su historia.

Con los Estados nacionales las fronteras se caracterizaron por ser lugares de desencuentro, porque desde el inicio actuaron bajo el principio de la seguridad nacional y la soberanía territorial, lo que en muchas ocasiones llevó a confrontaciones militares por disputas territoriales, convirtiendo a las fronteras en escenarios de guerra.

Esa lógica fronteriza se vio reforzada durante el siglo XX, luego de la 2da guerra mundial, cuando Europa y el mundo quedaron divididos en dos bloques ideológicos: occidental capitalista y oriental socialista, que dieron inició a la denominada guerra fría.

Pero la caída del muro de Berlín pocos años después, a finales de 1989, y la posterior disolución de la Unión Soviética y del bloque del socialismo real, puso fin a la guerra fría a la que sumada la globalización y la vigencia de políticas aperturistas neoliberales, condujeron a "procesos que erosionan la importancia social, política y económica de las fronteras nacionales" (Risse, 2012, citado por Velasco, 26). Muchos incluso creyeron que la posibilidad de *un mundo sin fronteras* estaba próximo. Para Habermas la globalización está asociada al progresivo *desleimiento* de las fronteras. "La expresión ´globalización´ evoca la imagen de ríos a punto de desbordarse, que se llevan por delante los controles fronterizos" (Habermas, 2000, citado por Velasco, 26), Todo ello contribuyó a creer que los Estados nacionales entrarían en una fase de debilitamiento, porque la globalización y las políticas aperturistas en marcha desde los años 80, parecían condenar a las fronteras nacionales a la irrelevancia.

3. Cambios en las fronteras: globalización, liberación de mercados, migración

El pasado de confrontación entre Estados nacionales, cuyo escenario predilecto fueron las fronteras, parecía superado a finales del siglo XX y con ello se esperaban cambios en las relaciones entre países. Las líneas de frontera, que demarcan la separación entre dos Estados que se vigilan y desconfían entre sí, fueron abriendo paso a un nuevo tipo de relaciones caracterizadas por el surgimiento de regiones fronterizas cuya dinámica gira en torno al encuentro entre dos países.

Además a partir de la globalización principalmente en el siglo XXI, los Estados nacionales dejaron de ser los protagonistas principales del escenario internacional, quienes fueron desplazados por las grandes empresas transnacionales (principalmente las vinculadas al capital financiero), por los bloques regionales de países como la Unión Europea, el TLCAN, ASEAN, MERCOSUR, CAN, entre otros, e incluso por los Estados subnacionales, algunos de cuyos gobiernos intermedios y locales, demandan de las autoridades nacionales mayor autonomía y participación en las relaciones internacionales. Allí surgieron definiciones como la denominada paradiplomacia que da cuenta de las relaciones

interterritoriales entre gobiernos subnacionales y locales que reivindican la cooperación horizontal.

Aparentemente existe una contradicción entre la creciente globalización de los intercambios económicos y la existencia de fronteras (Camillery y Falk, 1992, citado por Cairo Carou, 36). Los acuerdos entre países que suprimen de manera progresiva tarifas e impuestos aduaneros al comercio en el mundo, parecería ser una muestra a la creciente disfuncionalidad de las fronteras. Pero no, porque la liberalización de los intercambios comerciales va unida a políticas cada vez más restrictivas de la migración. Por ello, se puede afirmar que la mayor justificación para mantener y fortalecer las fronteras está asociada a contener la migración, principalmente la de sectores empobrecidos que, al no encontrar en sus países salidas a sus problemas, se ven en la obligación de migrar hacia otros ubicados principalmente en el norte.

La globalización llevó a una relocalización de la autoridad política del Estado nacional como el lugar de la gobernación, y lo trasladado a otras instancias. "Se está operando una transformación sustancial de la soberanía, piedra angular de la fórmula westfaliana- cuyo ejercicio pasa a ser crecientemente compartido con, y dividido entre, regímenes regulatorios de carácter público a escala global –como la OMC– y regional", los bloques de países ya mencionados (Caporaso, 2000, citado por Ferrero, 17). Además, se crearon organismos de arbitraje privado internacional y agencias de calificación de riesgos, como también algunos organismos con jurisdicción internacional vinculante para los Estados, como es el caso del Tribunal Penal Internacional (Bovero, 2001; Held, 2002, citado por Ferrero, 17).

A pesar de ese desplazamiento de los Estados nacionales y la relocalización de la autoridad política en el escenario internacional, varios gobiernos nacionales de América Latina mantienen a su interior políticas centralistas que van quitando protagonismo a los gobiernos subnacionales y a la sociedad civil, lo que atenta a su autonomía política particularmente en las zonas de frontera y debilita la posibilidad de contar con políticas púbicas locales que podrían ser más efectivas. Este comportamiento de los

gobiernos nacionales refuerza un proceso de globalización hegemonizado desde arriba hacia abajo, que debe ser revisarlo hacia otro proceso que vaya de abajo hacia arriba, lo que le daría mayor sostenibilidad a la globalización (Koff, 2008, 120, 122).

Los cambios operados, principalmente en la geopolítica, están redefiniendo las fronteras políticas, lo que exige una reconceptualización de las fronteras nacionales, con el paso de una visión de línea fronteriza a otra más amplia que vayan hacia la conformación de zonas o regiones de frontera (Koff, 2008, 119).

4. **Nuevos problemas**

En la 2da década del siglo XXI el discurso de la seguridad nacional y la soberanía territorial sigue siendo tan fuerte como a principios del siglo pasado, a pesar de la globalización y la liberación de los mercados. Ello se expresa en el hecho de que en los últimos veinte años se han reforzado y proliferado las fronteras. Desde que se derribó el muro de Berlín, hace un poco más de treinta años, se han construido más de 30.000 km de nuevas fronteras a consecuencia del surgimiento de nuevos Estados, más de 12.000 km en Europa y más de 15.000 km en Asia Central. Tres cuartas partes de los muros que existen actualmente en el mundo se construyeron después del año 2000 (Mezzadra y Neilson 2017, citado por Velasco, 27). Desde entonces "la frontera ha pasado a ocupar el centro de la geopolítica contemporánea" (Tertrais y Papin 2018: 12, citado por Velasco, 27).

Este fenómeno de vuelta a las fronteras muy vigiladas se acentuó aún más, luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 acaecidos en New York, EE.UU.

A criterio de Heriberto Cairo "existe una aparente contradicción entre la creciente globalización de los intercambios económicos y la existencia de fronteras (Cairo, 2001, 36), afirmación cierta, dado que la liberalización solo opera para los mercados, para el intercambio de bienes, capitales e información, pero no para la migración de seres humanos provenientes de países del sur hacia los del norte. Las dos políticas, una de liberalización

de mercados y otra de restricción a la movilidad humana, son parte del mismo modelo, porque permite asegurar a las empresas localizadas en los países receptores de migrantes, la vigencia de muy bajos salarios, principalmente para los sin papeles, acentuándose con ello las enormes brechas salariales, sociales y territoriales principalmente entre el norte y el sur. Las fronteras actualmente son predominantemente barreras para detener los flujos migratorios, aunque no detienen del mismo modo el flujo de bienes, capitales e información.

Las fronteras en la actualidad han cambiado su funcionalidad respecto a lo que fueron en los siglos XIX y hasta bien entrado el XX, cuando limitaban el intercambio económico y comercial entre Estados con la intención de proteger sus mercados internos y con ello fomentar una industria nacional. Ahora las fronteras se han convertido en espacios abiertos al gran flujo de bienes, aunque en paralelo son lugares que impiden el tránsito de personas.

Los flujos migratorios están asociados con la inseguridad, exacerbando las diferencias entre los habitantes de un país (*el nosotros)* y los que llegan de fuera, (*los otros)*, forjando una polarización social entre migrantes *amenazantes* y nativos *amenazados*.

La proliferación y fortalecimiento de las fronteras para detener los flujos migratorios van dejando por detrás su sentido primigenio de marcar territorio y señalar la jurisdicción de un Estado, con lo que se van transformando las fronteras de espacio geográfico en espacio político (Balibar 2005, citado por Velasco 2020, 27), en donde su función, a diferencia de los muros, no es impedir los intercambios sino "regular" el tránsito de personas, por decirlo suavemente.

Las políticas migratorias están precedidas de discursos anti-inmigratorios que establecen un marco ideológico y conceptual, donde "la premisa de las políticas migratorias actuales es que allí donde hay personas moviéndose entre países hay ´un problema de seguridad´" (Penchaszadeh y Sferco 2019, citado por Velasco, 2020, 28).

En las fronteras se clasifican los flujos deseables e indeseables de bienes y

personas, mediante dispositivos físicos o administrativos. Los esfuerzos se dirigen entonces a intentar contener los flujos migratorios no deseados.

Para contener la migración no deseada se propone cerrar las fronteras y levantar muros que no son siempre eficaces, aunque si son rentables para quienes los construyen, mantienen y vigilan (Rodier 2013, citado por Velasco, 29), como también para quienes abren pasos clandestinos por donde fluyen los migrantes sin papeles. Se trata de un conglomerado de negocios que florece a la sombra del Estado (Andersson 2014, citado por Velasco, 2020, 29).

Se arguye que los muros sirven para garantizar la integridad socio-cultural de un país e impedir el paso de la delincuencia, aunque en realidad ocultan el hecho de que son predominantemente personas que huyen de la miseria, la violencia, las guerras, tiranías, catástrofes y otras desgracias, muchas veces causadas por los mismos Estados que los persiguen. Se construye un discurso ideológico en el que el culpable de todos sus males son los inmigrantes. Como dice Adela Cortina, no es xenofobia es aporofobia, dado que lo se rechaza no es al extranjero en general, sino al extranjero pobre (Cortina, 2017).

Muchos países del norte que son destino migratorio han trasladado sus fronteras administrativas hacia otros países, especialmente a los de tránsito como México (para los que caminan hacia EE.UU desde América Latina), Turquía y Marruecos (para los que van a Europa desde el Asia y África), quienes con controles evitan que esas personas lleguen a su destino final.

Los muros cambian las rutas, amplían el trayecto, aumentan los riesgos y suben los costos del traslado, obligando a los migrantes a recurrir a ¨coyoteros¨. A pesar de ello no hay forma de contener a quienes huyen del despojo, la violencia y la pobreza. Los muros enriquecen a los grupos criminales que controlan los pasos fronterizos, quienes incrementan su negocio con los pagos que deben realizar quienes cruzan.

En globalización, con un mundo interconectado e interdependiente resulta complicado insistir en la soberanía. La deslocalización de empresas

o los flujos internacionales de capitales son dos ejemplos de debilitamiento de la soberanía en lo económico (Velasco, 2020, 32).

Aunque las fronteras no son solo obstáculos, son también flujos de comunicación que generan sociedades y culturas transfronterizas profundamente interactivas (Velasco, 2020, 38).

Cambio climático y pandemias demandan nuevas políticas

Algunos consideran que las fronteras son una construcción social obsoleta (Camilleri y Falk, 1992, citado por Cairo Carou, 36), que corresponden al pasado, a los siglos XIX y XX, pero ya no al siglo XXI, puesto que el mundo ha cambiado sustancialmente y los problemas y desafíos que enfrenta ahora son diferentes. Fenómenos como el cambio climático y sus secuelas expresadas en el calentamiento global, han dejado de ser amenazas y se han transformado en desastres dantescos. Incontrolables temperaturas de frío y calor, inundaciones, incendios, sequías, huracanes, erupciones volcánicas e incluso terremotos y sunamis se suceden cada vez con mayor frecuencia, dejando a su paso destrucción de vidas no solo de millones de seres humanos, sino también de otros seres vivos y de la naturaleza en su conjunto. Son amenazas que no observan soberanía ni nacionalidad, en donde las delimitaciones fronterizas no cuentan. Se trata de fenómenos que no distinguen culturas, etnias, razas, edades, géneros y que afectan a todos, principalmente a los más vulnerables. Son fenómenos de carácter planetario y no estatal que exigen enfrentarlos de manera inmediata y mancomunada, de no hacerlo se corre el riesgo de poner fin a la vida en el planeta.

Múltiples son las causas que generen estos fenómenos, pero hay causas que pueden empezar a ser corregidas por estar asociados a la modernización de los sistemas tradicionales agrícolas y urbanos y al excesivo consumo y generación de residuos en enormes cantidades, cuyas consecuencias son la destrucción del medio ambiente, de la vida social y el deterioro de las condiciones de vida de sus pobladores. El uso excesivo de energía fósil es una de sus principales causas, puesto que provoca daños irreversibles no solo en los lugares de donde se extraen sino también en los lugares donde

se consumen, generando residuos tóxicos que se difuminan por aire, tierra, agua y por toda la naturaleza provocando muerte y enfermedad.

5. De lo interfronterizo a lo transfronterizo

Cada vez las fronteras dejan de ser freno para la cooperación y la integración y se han ido convirtiendo en promotores del desarrollo (Amilhat y Fourny, 2006; Pestsov, 2015; Reitel y Zander, 2004, citado por Porcaro, 2017, 1). La articulación entre personas que sobrepasan los límites entre países, de espacios y a veces de culturas diferentes, establecen relaciones que se pueden calificar de transfronterizas, puesto que *trans* significa cruce, travesía o paso de alguien o algo ubicado en un lugar, hacia otro (Zyikov y Sevastianov, 2015; Reitel y Zander, 2004, citado por Porcaro, 2017, 2).

Lo transfronterizo es atravesar límites internacionales, que no suprimen las fronteras sino que más bien las reconstituyen, sobre la base de ciertas continuidades en lugares donde la historia de los Estados fue construyendo barreras políticas e institucionales (Consejo Europeo, 2006, citado por Porcaro, 2017, 3). Ello supone la existencia de espacios anteriores que tuvieron continuidad y fueron homogéneos, sobre los que se impuso el límite (Reitel y Zander, 2004). Es el caso en América de los pueblos ancestrales, anteriores a los Estados nacionales, a los que se separó en busca de eliminar o debilitar las identidades distintas a la nueva identidad, indispensable para justificar la existencia del nuevo Estado nacional moderno, idealizado como más avanzado. En esos casos, el límite y la frontera quedaron asociados a la idea de que la frontera es una barrera.

En el caso de pueblos no ancestrales, de más reciente conformación sea por colonización o mestización, el límite fronterizo se sitúa en la periferia o en el margen territorial del Estado nacional, desde donde éste ejerce la territorialidad y el control de sus superficies.

Delimitar territorios transforma espacios y límites preexistentes para construir nuevos. Mientras lo fronterizo está vinculado al contexto nacional, lo transfronterizo en cambio está vinculado a la relación entre lugares situados en los dos lados de la frontera.

Hay una visión optimista que supone que las relaciones transfronterizas son siempre deseables y portadoras de beneficios económicos y de funcionamiento, que sobrevaloran los flujos transfronterizos y que conducen a una aparente comunidad de intereses (Carneiro Filho, 2013; Hamez, 2004; Perkmann y Sum, 2002; Kramsch, 2012, citado por Porcaro, 2017, 4). Esa visión optimista de lo transfronterizo no siempre se cumple. Si bien las fronteras abiertas dinamizan los cruces económicos y cotidianos, a veces hay barreras tan grandes con dinámicas tan desiguales entre sujetos diferentes, que no siempre trae beneficios a todos; lo que puede ser bueno o deseable para unos no siempre es lo mismo para otros.

La movilidad y los caminos transfronterizos de manera permanente reconstruyen y tensionan las fronteras, por lo que el cambio continuo convive con la estabilidad (Kralich, Benedetti, Salizzi; 2012, citado por Porcaro 2017, 5).

Lo transfronterizo ha sido pensado desde dos perspectivas: la una de conformación de bloques supranacionales, como es el caso de la Unión Europea (Prokkola, 2011; Scott, 2015; Rückert et al., 2014; Oddone et al., 2016, citado por Porcaro 2017, 5), y la otra desde la conformación de regiones que integran dos o más localidades fronterizas. En los dos casos lo que interesa es ampliar mercados, desarrollar infraestructuras e instituciones transfronterizas, manejar mancomunadamente recursos, establecer acuerdos bilaterales y compartir políticas públicas. Desde lo local se suman además dinámicas como las de conformar redes y establecer mecanismos de cooperación y paradiplomacia, entre otros. Bajo esas consideraciones, la integración transfronteriza ha sido impulsada desde lo supranacional, desde arriba, aunque también desde abajo, desde lo local, como procesos que involucran a actores locales y subnacionales, tanto estatales como no gubernamentales.

Tendencialmente los Estados nacionales han sido más reacios a lo transfronterizo, porque de algún modo consideran que puede afectar a la soberanía nacional. La creación de espacios transfronterizos reduce las barreras y engendra nuevas racionalidades y prácticas espaciales (Durand, 2015, citado por Porcaro 2017, 5, 6). De ahí que lo transfronterizo sea

un proceso social en permanente transformación, en donde hay una tensión permanente entre separación y control; hay encuentro de grupos e individuos que con el intercambio y la movilidad, negocian y establecen acuerdos que pueden alterar las relaciones de poder entre quienes tienen miradas distintas, unas desde abajo, surgidas de pobladores e instituciones locales o subnacionales, y otras con miradas desde arriba, asociadas al Estado nacional, con el poder central e incluso con el gran capital transnacional.

Las interacciones, vínculos, redes y flujos que surgen desde abajo, desde los actores e instituciones locales contradicen la función de barrera que cumplen las fronteras, dado que conforman espacios asumidos como región o territorio transfronterizo (Ruffray et al., 2008; Perkmann y Sum, 2002; Peyrony y Denert, 2012, citado por Porcaro 2017, 6).

Anderson sostiene que la cooperación transfronteriza está provocando una erosión gradual de las fronteras internacionales, y sugiere que es difícil gestionar los conflictos políticos debido a la actividad transfronteriza en donde no existe un marco constitucional que regule las relaciones interregionales.

La simple presencia de flujos de personas y bienes no construyen territorios transfronterizos, es indispensable contar con un proyecto político expresado en políticas públicas nacionales, regionales y locales y con acciones estatales de planificación, inversión e infraestructura para el desarrollo, que estructuren nuevas actividades económicas y nuevas formas de gobernanza. (Perkmann y Sum; 2002, citado por Porcaro 2017, 7).

Lo transfronterizo no es un atributo natural de las fronteras, se trata de una construcción social no acabada, siempre en construcción que posibilita la transgresión y el cambio, en medio de tensiones que demandan diálogo y consensos para evitar confrontaciones.

Los proyectos de integración transfronteriza tienen como objetivo lograr mayores beneficios para las comunidades de los dos lados de la frontera,

mediante el desarrollo económico y la puesta en valor de elementos productivos, históricos y culturales.

Es en esa perspectiva que se debe considerar la formulación de políticas públicas que permitan pasar de una dinámica interfronteriza ahora vigente, a otra transfronteriza, en donde lo interfronterizo hace referencia a las relaciones entre dos fronteras desde la perspectiva del interés nacional de cada Estado y del posicionamiento que tienen cada frontera dentro de su propio país, en donde lo usual es que una frontera obtiene de la otra lo que no tienen y necesita local y regionalmente y a la inversa, provee a la otra frontera de lo que carece, manteniendo cada una su propia dinámica y la función que le corresponde en el país al que pertenece. Las ciudades de frontera y sus habitantes históricamente han sido y aún son proveedores de bienes al país vecino, de su mercado local y de los mercados regionales localizados relativamente cerca de las fronteras. Aunque con la globalización, muchos mercados se han internacionalizado y las fronteras se han convertido en nodos por donde transitan bienes producidos incluso en zonas lejanas y cuyo fin es llegar a mercados metropolitanos, por lo que esos bienes no tienen como destino último los mercados fronterizos. En esa dinámica se insertan los mercados ilegales como el narcotráfico y otros, en donde el narcotráfico al ser un mercado muy rentable cumple la función de ser eje articulador de los demás mercados ilegales.

Lo transfronterizo en cambio transforma los territorios de frontera, al relacionar las dos fronteras, no desde la perspectiva del límite que separa sino de la frontera que integra, con la intención de ir constituyendo un territorio integrado, no fracturado, conformado por los dos lados de frontera. Esa nueva dinámica lleva a establecer un nuevo tipo de relación entre las dos fronteras y de ellas con sus respectivos Estados nacionales o países a los que pertenecen, puesto que en el proceso de integración las dos fronteras se transforman en un territorio transfronterizo y con ello adquieren un nuevo rol, uno más potente y dinámico en cada país, en la región y en la división internacional del trabajo.

Se trata de un proceso de integración progresivo, en donde las dos fronteras siguen siendo parte de sus Estados soberanos, pero a la vez se

van integrando en una nueva región que asume la característica de zona de amortiguamiento de las asimetrías existentes entre los dos países vecinos, para con ello reducir el tamaño de las economías subterráneas e ilegales cuya magnitud es cada vez más preponderante. Reducir las asimetrías que son bien aprovechadas por los grupos delictivos para obtener mayores ganancias. De ese modo se puenden eliminar o al menos reducir los incentivos económicos a los grupos criminales que operan en las fronteras, brindados por las políticas nacionales.

Las zonas de frontera y particularmente sus ciudades, al potenciar esa nueva dinámica pueden encontrar en lo transfronterizo una oportunidad para alcanzar un mayor protagonismo en los procesos de desarrollo nacionales, binacionales y regionales. Los gobiernos locales de ciudades fronterizas al tener ciudades par o gemelas al otro lado de la frontera, pueden alcanzar acuerdos entre las dos partes que les permita cumplir un rol más preponderante. Se trata a veces de ciudades conurbanizadas que pueden transformar ese espacio urbano integrado en uno transfronterizo que potenciaría aún más su desarrollo y el de la región al unir capacidades, esfuerzos, visiones, infraestructuras que a la vez optimizarían el uso de sus servicios e instalaciones, puesto que se complementarían y no serían de uso exclusivo de cada lado.

Esta comprensión del papel de las fronteras y particularmente de las ciudades fronterizas, ha sido poco considerada tanto en las políticas públicas nacionales como en las locales, puesto que se formulan considerando solo un lado de frontera y no observando el potencial de esa interacción entre ciudades y regiones. Esa perspectiva limitada de la política pública fronteriza, obliga a reconceptualizar problemáticas como la del desarrollo urbano, el desarrollo territorial, el ambiente, la producción, el comercio, la seguridad y la salud pública, entre otras. La conflictividad social en las fronteras, por el choque de modelos económicos distintos entre países, generan inequidades y desigualdades que son bien aprovechadas por organizaciones delincuenciales internacionales, quienes además de operar mercados ilegales globales, han convertido a esas asimetrías entre países, en nuevas oportunidades de negocio. De ahí que muchas zonas de frontera sean lugares peligrosos e inseguros.

Como bien sugiere Malcolm Anderson en su obra "Fronteras: Territorio y formación del Estado", en el mundo moderno una de las principales causas de la inestabilidad territorial es la pobreza.

6. La base de lo transfronterizo

Un actor relevante que encarna los intereses del sujeto de lo transfronterizo son los pueblos ancestrales y las comunidades históricas que ocupaban territorios divididos con la conformación de las nuevas repúblicas americanas y, por tanto, anteriores al surgimiento de los Estados nacionales. La derrota militar de la corona y el fin del colonialismo español significó la quiebra o fractura de dichas comunidades y pueblos quienes habían convivido y construido una vida en común durante cientos y miles de años.

A 200 años de la independencia y separación de esos pueblos por delimitación de fronteras, es imperativo buscar restablecer la integración transfronteriza como una estrategia de desarrollo, no solo en lo económico sino también en lo social, cultural y ambiental, libre de contenidos colonialistas.

Se trata de comunidades que históricamente habían convivido y construido una vida en común, que ya desestructuradas fueron conducidas a la pobreza y un deterioro creciente de sus condiciones de vida, sin embargo de lo cual muchas mantuvieron sus vínculos sociales, económicos y culturales.

> "Es está interacción socio-territorial, que va más allá del límite, conformando dinámicas transfronterizas que ponen en la palestra el valor estratégico de la 'frontera' y que convoca a los Estados a revisar sus procedimientos institucionales frente a estas áreas que no se guían ni por la soberanía ni la seguridad nacional" (Villavicencio, 2019).

Después de 200 años de conformación de los Estados nacionales, corresponde apoyar los procesos de reconstitución de esos territorios, recuperando sus raíces y memoria histórica, que en muchos casos no se han perdido, pero si se han debilitado en su adaptación a la nueva realidad.

A los pueblos ancestrales y comunidades históricas, les corresponde afianzar sus vínculos culturales, mantener sus rituales y festividades comunes, aquellas que afirman su identidad de pueblos transfronterizos, y acompañar los procesos de integración, ya que dan cuenta de procesos históricos comunes y raíces culturales profundas que deben ser el sustento de las políticas locales, regionales y nacionales transfronterizas.

Los gobiernos nacionales, municipales y regionales tienen un rol preponderante que cumplir en ese proceso. Deben asumir un mayor protagonismo, principalmente en procesos los de integración local y territorial, en lo urbano, fomentando una planificación articulada entre ciudades de frontera, que complemente la acción integradora de los gobiernos nacionales. La particularidad de las fronteras es que su desarrollo demanda políticas diferenciadas de las aplicadas en el del resto del territorio del Estado nacional, ya que deben tener carácter binacional, más homogéneas entre los dos lados de la frontera, con las que se aspire a generar un desarrollo endógeno, que tiendan a reducir las asimetrías y a considerar sus potencialidades locales y territoriales; que conciba a los dos lados como territorios transfronterizos, y la infraestructura y servicios se complementen y no se dupliquen.

Bibliografía

Álbarez Gómez, Natalia (2016). "El concepto de Hegemonía en Gramsci: Una propuesta para el análisis y la acción política". *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* N° 15, IMESC-IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, Argentina.

Anderson, Malcolm (2001): The Frontiers of Europe. Universidad de Edimburgo, Reino Unido**.**

BBC News Mundo (2020). "Cómo fue la Gran Colombia, la ambiciosa república que dio lugar a 4 países de América Latina". Disponible en:

https://www.youtube.com/watch?v=d1kdOny_ufM

Cairo Carou, Heriberto (2001). "Territorialidad y fronteras del estado-nación: Las condiciones de la política en un mundo fragmentado". Política y Sociedad, 36 (2001), Madrid. Departamento de CC Política y de la Administración III. U. Complutense de Madrid.

Carrión, Fernando (2013). "La alteridad transfronteriza: negación y afirmación", en *Aproximaciones a la frontera*, Carrión, Mejía, Espín (compiladores). Quito: FLACSO Ecuador, IDRC-CRDI.

Cortina, Adela (2017): Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia. Editorial Paidós, España.

Cueva, Agustín (1977). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Editorial Planeta, Quito.

Enríquez, Francisco (2019). "Hacia la construcción de regiones transfronterizas". En *Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?,* Carrión y Enríquez (Eds.): 42-60. Quito/Arica: OLACCIF, FLACSO, Universidad Privada de Tacna, Universidad de Tarapacá..

Fernandez, Álvaro (Comp.) (2012). *La invención de la nación lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*. Buenos Aires: Manantial.

Ferrero, Mariano y Igor Filibi López (2004): Globalización, espacio, ciudadanía. Notas preliminares para una filosofía política de la sociedad mundial. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Departamento de Relaciones Internacionales. RIPS, Vol. 3, núm. 1, 2004, 7-24.

Greenfeld, Liah (1992). *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge, USA y Londres: Harvard UP.

Hobsbawm, Eric (2012). "Etnicidad y nacionalismo en Europa hoy". En Fernández Bravo (Comp.): . Buenos Aires: Manantial.

Koff, Harlan (2008): La política fronteriza comparada y las estructuras del poder. Estudios Políticos, No.32 Medellín Jan./June 2008, Colombia.

Pardo, Daniel (2020). "Independencia de Colombia: 4 hechos clave que la historia oficial suele omitir". *BBC News,* julio 20, Mundo. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53465836

Velasco, Juan Carlos (2005): Desnaturalizando la noción de frontera en el contexto migratorio. Instituto de Filosofía del CSIC, Madrid. Bajo Palabra. II Época. Nº23. Pgs: 23-48

Villavicencio, Gaitán (noviembre 2019). Ponencia presentada en el III Congreso de Estudios de la Ciudad en Loja, Ecuador.

Parte II.

Ciudades fronterizas e integración transfronteriza

Ciudad Juárez: experiencias de una economía internacionalizada

Alejandro Brugués Rodríguez[30]
Bertha Estrada Lázaro[31]

Resumen

El presente capítulo trata del desarrollo económico de Ciudad Juárez visto desde una perspectiva histórica y regional, basada en una constante relación fronteriza con los Estados Unidos. El contenido del texto coloca los elementos histórico-estructurales que dieron origen a la formación de la frontera México-Estados Unidos y, cómo a partir de este acontecimiento, Ciudad Juárez presenta características únicas en su relación con el sur de la Unión Americana, el resto del norte mexicano, especialmente con la entidad federativa de la que forma parte (Chihuahua) y el desarrollo de una economía internacionalizada.

Palabras clave

Frontera, Economía, Internacionalización, Desarrollo

Introducción

Lo que actualmente se conoce como Ciudad Juárez fue fundada como villa Paso del Norte el 8 de diciembre de 1659, a mitad del camino entre Chihuahua y Santa Fé -territorio de Nuevo México-. La ciudad se transformó en fronteriza a partir del Tratado de Guadalupe Hidalgo del 2 de febrero de 1848 por el que México perdió la mitad de su territorio,

30 Doctor en Ciencias Económicas, El Colegio de la Frontera Norte, A.C., abrugues@colef.mx

31 Maestra en Administración, candidata a Dra. en Ciencias de la Administración por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, b.estrada.mx@gmail.com

Paso del Norte y los territorios del banco norte del Río Bravo, establecido como línea divisoria entre ambos países.

En su evolución como ciudad y región productora ha estado influenciada por un conjunto de hechos y acciones generalmente de carácter externo a la región, que han generado cambios en la evolución de su sociedad y su economía. Entre otros, además de su ya comentada reconfiguración y transformación en ciudad fronteriza, destacan: la inclusión de la misma en las denominadas zonas y perímetros libres; la interconexión al ferrocarril; la prohibición a la producción y venta de licor en Texas; la Depresión Económica 1929 en Estados Unidos (EE.UU); la Segunda Guerra Mundial; el Programa Braceros; el Programa Nacional Fronterizo; el Programa de Industrialización Fronterizo, que permitió la instalación de la industria maquiladora en el Norte de México; la crisis económica de la deuda externa; y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El resultado actual da cuenta de una ciudad internacionalizada con una fuerte vocación industrial y un perfil exportador. En este texto, se destacan los principales hechos históricos que han moldeado la actualidad de Ciudad Juárez y una caracterización de su economía, para describir sus principales características con la intención de resaltar los ajustes que se han desarrollado como respuesta a los cambios en el entorno internacional en que se desempeña.

Entre las experiencias positivas de su internacionalización económica, se prevalece: el aporte positivo de la actividad económica de exportación que permite la incorporación de recursos externos a la economía local; las formas en que se organizan los procesos a nivel global para el desarrollo eficiente de la producción; el aprendizaje tecnológico de la red de proveedores locales y de las formas en que se organizan y gestionan los procesos de trabajo por parte de los trabajadores; finalmente, el impulso a la competitividad que generan las decisiones de consumo de los residentes fronterizos, dada la contigüidad de los mercados local e internacional.

Ciudad Juárez: historia resumida de su conformación

Actualmente, Juárez es un municipio que forma parte de la frontera

México-Estados Unidos. En el siguiente mapa se lo identifica en el extremo norte del Estado de Chihuahua, donde comparte frontera con el extremo oeste del Estado de Texas en la colindancia con el Estado de Nuevo México y Chihuahua, Estado mexicano situado al centro de la frontera México-Estados Unidos.

Mapa 1. Localización de Juárez en la Frontera México-Estados Unidos.

Fuente: Estrada, 2018

La historiografía de la ciudad es enmarcada a partir del siglo XVII, donde el Paso del Norte es el resultado de diversos acontecimientos a partir de la colonización en el norte de México, junto con el establecimiento de la estación de tren y la fundación de la Misión de Nuestra Señora de Guadalupe, que derivó durante ese periodo en otros establecimientos y comunidades aledañas (Martínez, 1982). No fue a partir de la

independencia de México, en 1821, que el atractivo del valle fértil y la dinámica del comercio de la región emergió, sino de acuerdos internacionales como el Tratado de Guadalupe Hidalgo del 2 de febrero de 1848 (Martínez, 1982; Cerutti, 2013). A partir de dicho periodo y a principios del siglo XX esta zona geográfica se distinguía por ser una zona poco poblada (Cerutti, 2013).

Con la referencia de los límites internacionales establecidos, entre otros sucesos característicos, es que a partir de 1851 se establece, al norte de México, la Zona y perímetros libres, con la intención de promover asentamientos poblacionales. Se inicia en Tamaulipas, posteriormente en Coahuila y Chihuahua durante el periodo de 1858 y 1859 (Timmons, 1990; Mendoza Berrueto, 1982). Estas iniciativas impulsaron avances económicos y el progreso en la frontera norte –pequeña industria, comercio, ganadería y agricultura– y permitieron que, en 1884, se instale el Ferrocarril con la conectividad del asentamiento Paso del Norte (Martínez, 1982). Así mismo, en la misma década, surgen las primeras instituciones como es la Cámara de Comercio Villa Paso del Norte en 1888, posteriormente nombrada como Cámara de Comercio, Agricultura e Industria de Ciudad Juárez en 1908, actual Cámara Nacional de Comercio de Servicios y Turismo de Ciudad Juárez (CANACO), establecida en el año 1984 (Arreola y Curtis, 1993; Canaco Servytur Juárez, s/f).

A partir de 1900, se presentan impactos socioeconómicos para la región, al igual que afectaciones económicas a nivel mundial. Primero, las relaciones colindantes con los EE.UU, entre ellas, el turismo y la prohibición de la producción y venta de licor en Texas, al inicio de la segunda década (García y Balderrama, 2016). Seguido de la depresión económica por la crisis de 1929. Esto implicó mayores expectativas económicas entre la población, lo que trajo consigo flujos migratorios hacia la frontera del norte de México para emigrar hacia los EE.UU. No obstante, parte de dicha población no consigue cruzar, generando otro tipo de asentamientos poblacionales al quedarse a residir en las ciudades fronterizas, como es el caso de Juárez. Esta nueva dinámica poblacional ocasionó diferencias socio-económicas en la región ante el reto de la planeación, calidad de

vida y desarrollo local (Mendoza Berrueto, 1982).

Ante estas realidades y retos, en 1939 las políticas públicas se enfocan en la zona libre, establecida con el fin de abastecer de bienes, apertura comercial y legislación aduanera (Fuentes y Fuentes, 2004). También es acompañado de acciones en materia de planeación urbana y agroindustrial.

En 1947, a través de la Junta Federal de Mejoras Materiales, se estableció un plan estatal enfocado a la atracción de inversiones, que es revocado ante la creación en 1924 de la Junta Federal de Mejoras Materiales (JFMM) que en su momento contaba con el apoyo de la CANACO (Escalona, 2004).

En relación al escenario agroindustrial, las nuevas políticas implementadas en la frontera trajeron consecuencias, y detonaron la atracción de mano de obra con el Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios conocido como Programa de Braceros, durante 1951 hasta 1964; además de la situación que prevalecía en el sector agroindustrial, esto es, el auge y declive del cultivo del algodón durante el periodo 1950-1970, acompañado de proyectos de irrigación para actividades de cultivo de algodón (Cerutti, 2013).

En el año de 1964 se implementó el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) enfocado en la promoción de obras de infraestructura, centros comerciales, generación de empleos; acrecentando con ello actividades de comercio y turismo (Mendoza Berrueto, 1982). En virtud del declive del sector agroindustrial, entre ellos el algodón y la finalización del Programa de Braceros, se actualiza la Administración Pública con la implementación de políticas como el Programa de Industrialización Fronteriza y con ello, el Programa de la Industria Maquiladora en 1965, mediante la "importación temporal de insumos y la reexportación de artículos elaborados o semielaborados" (Fuentes y Fuentes, 2004: 73). El resultado fue el establecimiento de plantas ensambladoras en la zona de libre comercio (Vera-Cruz y Gil, 2006) para fomentar la creación de fuentes de empleo, actividades productivas, capacidades tecnológicas y procesos organizativos en zonas fronterizas (Contreras, Carrillo y Olea, 2012). Esta dinámica fronteriza en conjunto con otros esfuerzos por

parte de agentes de la iniciativa privada en la promoción de proyectos de desarrollo estratégico en la frontera, en el Estado de Chihuahua en el año de 1973 (Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua. A. C., 2018). Por lo mencionado hasta aquí, la región de Juárez pasa de ser una economía basada en el sector primario a una industrializada con la presencia de la Inversión Extranjera Directa (IED) y la inversión nacional (Casalet y González, 2006).

De manera transversal se implementa el Programa para el Fomento Económico; también conocido como Programa de artículos "gancho". El mismo pretendía retener al consumidor fronterizo en el comercio local, permitiendo a los comerciantes la importación de bienes, en complemento a los de origen nacional. Todo lo anterior, mediante la asesoría de la Comisión Intersecretarial instituida en 1972 (Mendoza Berrueto, 1982; Hernández, 1991; Mungaray, 1998).

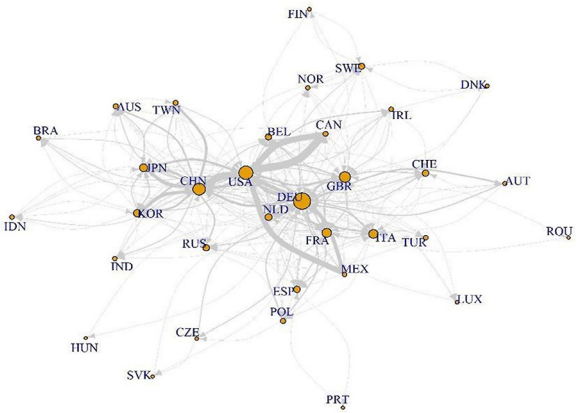
Iniciada década de los '80, con la crisis económica de 1982, se presenta un desequilibrio en la economía macroeconómica nacional, entre otros factores, por la inestabilidad en el mercado cambiario, los costos de los insumos y bienes importados y la devaluación de la moneda (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1984). No es sino hasta la segunda parte de esa década que se instituyó el Programa de Desarrollo Fronterizo (Fuentes y Fuentes, 2004), además de la adhesión de México al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [GATT] (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986), derivadas de las estrategias de políticas de industrialización y comercio exterior. Mientras que, a fines del decenio las prácticas de desplazamiento por parte de la IED, se enfocan a zonas diferentes de la frontera norte de México (Vera-Cruz, 2004).

Durante la primera mitad de la década de 1990, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993), que habilitaron acuerdos, durante los años 1992 y 1993, por parte de los gobiernos de México, Estados Unidos [EE. UU] y Canadá. Esto trajo consigo cambios estructurales en las redes de proveeduría de la IME (Villavicencio, 2006).

La economía mexicana

La evidencia de la evolución económica de Ciudad Juárez permite hacer un contraste entre los cambios en respuesta a hechos o acciones internacionales y los hechos, decisiones y acciones de carácter interno. Luego de la reconstrucción económica de la época posrevolucionaria, diversos autores (Moreno-Brid y Ros-Bosch, 2011; Fujigaki, 2006; Ruiz, 1999) coinciden en que en México, a partir de 1940, acontecen diferentes etapas de transformación económica: la industrialización y el desarrollo estabilizador (1940-1971); la etapa de populismo (1970-1982); y la de estabilización y apertura comercial (1985-1994). No obstante, es en la etapa de apertura comercial donde la orientación a los mercados externos se concibe como el incentivo de los cambios en la economía mexicana.

Figura 1. Red de transacciones comerciales internacionales en la WIOD (2014).



Fuente: Elaboración propia, basado en las estadísticas de la WIOD (2014)

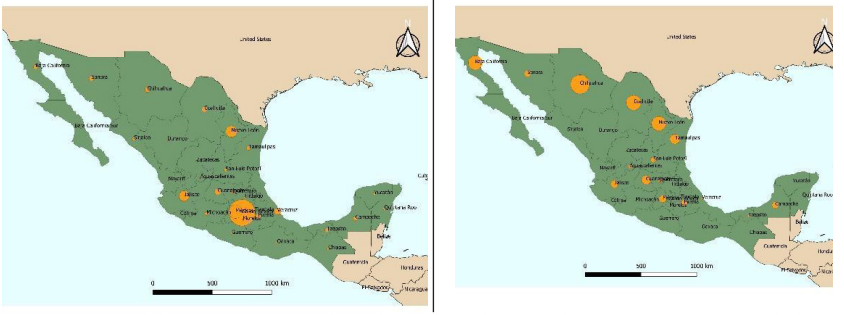
Actualmente, la economía mexicana se reconoce como altamente vinculada a las economías externas, en particular a la economía de los EE.UU. Para valorar la magnitud de este vínculo, en el contexto internacional, se tomarán de referencia los volúmenes de comercio entre países registrados en la Matriz de Insumo-Producto Mundial (WIOD, por sus siglas en inglés), que consiste en un modelo que muestra cómo las economías de

todos los países interactúan a través de las importaciones y exportaciones, para complementar los insumos nacionales en la generación de su producción (Timmer, et al., 2015; 2016). En la Figura 1 se representa una red del agregado de las transacciones comerciales mediante vértices entre países, representados por nodos, donde el tamaño de cada uno de ellos indica la cantidad de países con los que se relaciona el país analizado, y el ancho de los vértices se utiliza para representar la magnitud de las importaciones y exportaciones entre ellos.

En esta representación se pueden apreciar los países que tienen mayores relaciones comerciales internacionales, donde sobresale Alemania (DEU), seguido por los EE.UU (USA), China (CHN) y el Reino Unido (GBR). También se pueden notar los principales flujos que se generan entre países, como es el caso entre los EE.UU y China -aunque con la gran diferencia que es China quien exporta a los EE.UU mucho más de lo que importa- y entre EE.UU y Canadá, con flujos de importaciones y exportaciones relativamente similares. En este contexto, podemos considerar también que México tiene un volumen de exportaciones notables hacia los EE.UU y algo menos importante en cuanto a las importaciones. El comercio entre ambos países representa una magnitud importante y denota un perfil exportador de la economía mexicana.

Mapa 2. México: Participación porcentual por Estado del PIB y las Exportaciones, año 2018.

PIB | Exportaciones



Fuente: Elaboración propia basado en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2018).

No obstante, este perfil exportador tiene una distribución desigual si analizamos su composición por Estados. En mapa anterior, se han representado las distribuciones porcentuales de las estadísticas del Producto Interno Bruto (PIB) –izquierda- y de las Exportaciones –derecha- compiladas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para el año 2018. En el mismo se aprecia como, en la generación del producto, la Ciudad de México tiene una participación dominante, seguido en importancia el Estado de, Nuevo León y el Estado de Jalisco. Sin embargo, al considerar las exportaciones, destacan en general los estados de la Frontera Norte (FN) de México y en especial el Estado de Chihuahua.

En magnitudes porcentuales, la aportación al PIB nacional de la Ciudad de México es de más del 17.5% y junto al Estado de México aportan más del 26.5%, ambos estados representan más de lo aportado por el total de las economías estatales de la FN que en conjunto representan poco menos del 23.5%. Una relación altamente contrastante al considerar las exportaciones ya que entre la Ciudad y el Estado de México aportan poco menos del 6%, mientras que los estados de la FN aportan más del 55.5% y en particular el Estado de Chihuahua aporta casi el 13.5% del total.

Este perfil económico de los estados de la FN ha sido resultado del curso de la economía en la región a partir del Programa de Industrialización Fronterizo de 1965, que permitió el establecimiento –inicialmente sólo en la frontera- de la industria maquiladora dedicada a ensamblar en México productos para la exportación a partir de materia prima y maquinaria importada. Esta particular industria, y su dinámica asociada a las economías de otros países, tuvieron un desarrollo diferenciado al del resto de la economía mexicana debido a que en los períodos de crisis y las recurrentes devaluaciones en el país multiplicaron el rendimiento de su operación en dólares, lo cual se constituyó en un estímulo adicional y en un comportamiento inverso al del resto de la economía.

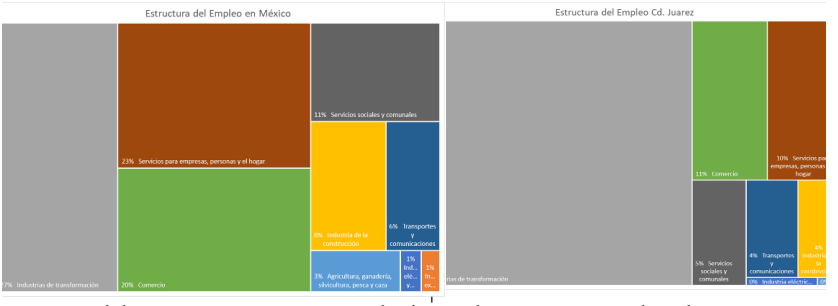
Ciudad Juárez en la economía de Chihuahua

En el Estado de Chihuahua, la economía de Ciudad Juárez –de acuerdo a los Censos Económicos 2014, del INEGI- es la que aporta más del 45%

del Valor Agregado y el empleo al total estatal. En adición, el Municipio de Chihuahua –sede de la capital del Estado- aporta más del 30% a estas variables. Estos dos grandes centros económicos ponen de manifiesto un Estado con grandes contrastes económicos y una dinámica centrada en sus economías basadas en una alta interrelación económica internacional.

Estos contrastes tienen un efecto que se extiende a su estructura económica, en virtud de que esta vocación industrial y exportadora ha generado desviaciones cuando son comparadas a la economía nacional. Al respecto, en la siguiente Figura 2, se presenta la comparación de las estructuras de los trabajadores asegurados en México y Ciudad Juárez, basados en las estadísticas de los trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Tanto en la economía nacional como en la de Ciudad Juárez se identifica, entre los principales sectores, al de la industria de la transformación, comercio y servicios, aunque con la gran diferencia que en el primero se acumula el 27% del empleo en la economía nacional y el 66% en la economía de Ciudad Juárez, mientras que los otros dos sectores en la economía nacional representan casi el doble de la participación que en la economía local.

Figura 2. Estructura sectorial de los trabajadores asegurados Nacional y en Ciudad Juárez, año 2018.

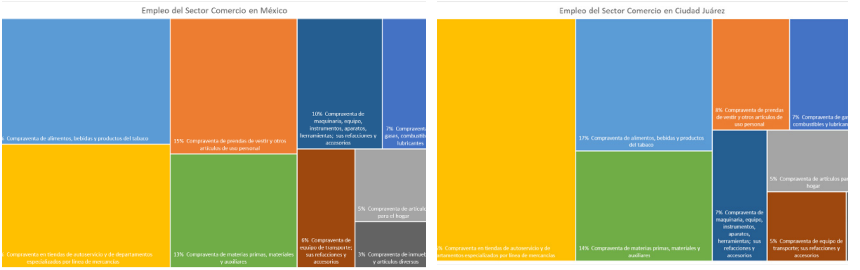


Fuente: Elaboración propia a partir de datos abiertos, asegurados al IMSS, 2018.

Esta distorsión se explica en parte por la sobre-participación en la economía que representa la industria maquiladora y el perfil exportador de la ciudad. No obstante, al investigar sobre la estructura del empleo en el sector comercio –que se presenta en la siguiente Figura 3- se puede notar como

también existen desproporciones importantes. Esto pone de manifiesto que la distorsión apreciada en la estructura económica general también se expresa en el sector comercial, ya que la operación del mismo también responde a una complementariedad generada por los compradores que deciden qué y dónde comprar los bienes para su consumo, como también lo reportan (Kada y Kiy, 2004; Gilmer y Cañas, 2005).

Figura 3. Estructura sectorial de los trabajadores del comercio asegurados, Nacional y en Ciudad Juárez, año 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos abiertos, asegurados al IMSS, 2018.

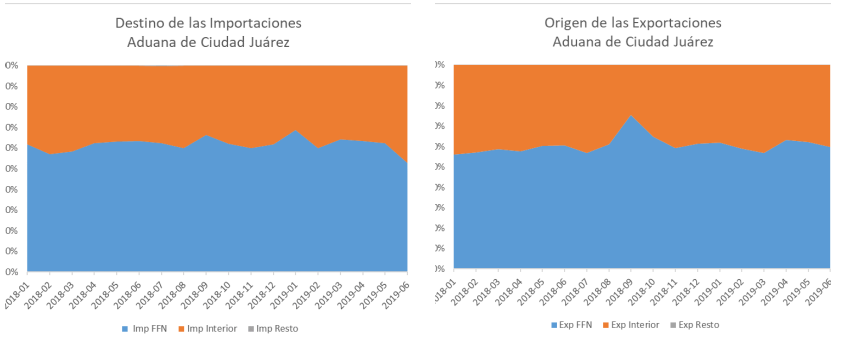
En adición a ello, hay que considerar que el relativo aislamiento de la economía de la ciudad respecto a los principales centros de producción del país, dada su ubicación geográfica, ha implicado la generación de cadenas de suministros que necesitan recorrer grandes distancias para la entrega de productos. No obstante, la longitud de las cadenas no es la única restricción, también lo es el predominio en México del transporte por carretera y su infraestructura limitada que impacta en el precio de los productos al incorporar los costos de traslado. Comparativamente, en la ciudad fronteriza de El Paso, Texas, las cadenas de suministros tienen recorridos diferentes y probablemente medios de transporte diferentes e infraestructura más desarrollada. En resumen, al analizar los precios por tipos de bienes en ambos lados de la frontera –con relativa independencia de la calidad, variedad y los servicios al cliente- se encuentran diferenciales de precios que, en algunos casos, favorecen a los bienes producidos en México, pero en muchos los precios en El Paso son más competitivos lo que favorece las decisiones de compra de los consumidores que viven en la frontera.

Ciudad Juárez: una economía internacionalizada

Si bien, como ya se expresó, la economía de Ciudad Juárez es el principal centro económico del Estado de Chihuahua y la misma tiene una vocación industrial y exportadora es necesario complementar su caracterización con la posición de la misma en el comercio internacional y, derivado de la clasificación de los bienes comerciados, especificar en algo su especialización productiva.

La posición en el comercio internacional resulta de la clasificación en el destino/origen de los bienes comerciados que cruzan la frontera por la aduana de Ciudad Juárez a partir de las bases de datos de la información pública de operaciones de comercio exterior del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México, y que permite identificar regiones de destino/origen de las mercancías, entre las que se encuentra la Franja Fronteriza Norte (FFN) donde se ubica Ciudad Juárez, Chihuahua. El procesamiento de los datos de 2018 y de los primeros 6 meses del 2019 dan cuenta de que en promedio el 60%, tanto de las importaciones como de las exportaciones que cruzan la frontera por la Aduana de Ciudad Juárez, tienen como destino la FFN, lo que ratifica la importancia de la ciudad en la economía del resto del Estado.

Figura 4. Participación de la FFN en el comercio por la Aduana de Ciudad Juárez

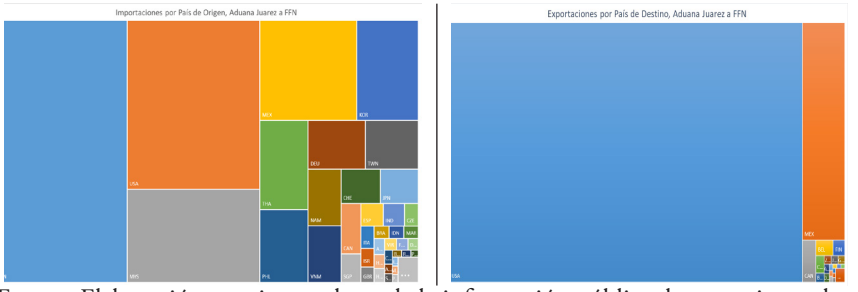


Fuente: Elaboración propia con datos de información pública de operaciones de comercio exterior, varios periodos, SAT, 2019.

En cuanto a los países de origen y destino de los bienes importados/exportados por la Aduana de Juárez -representados en la siguiente

figura 5- podemos expresar que en los bienes importados generalmente para su procesamiento industrial y su incorporación a la producción de la economía local tienen una participación destacada los productos provenientes de China (CHN), EE.UU (USA), México (MEX) y Malasia (MYS), a los que siguen un conjunto de proveedores de la cuenca oriental del Pacífico. En contraste, los bienes exportados tienen como destino casi único a los EE.UU. Esto manifiesta como México forma parte de las cadenas globales de valor que integran suministros de diferentes países para generar productos que luego son exportados casi en su totalidad a los EE.UU.

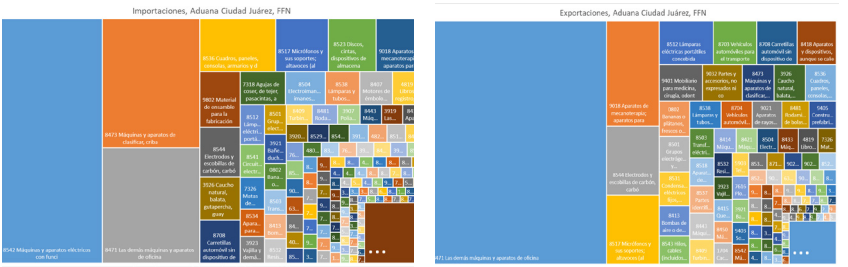
Figura 5. Participación por países en el comercio a FFN a través de la Aduana de Ciudad Juárez



Fuente: Elaboración propia con datos de la información pública de operaciones de comercio exterior, varios periodos, SAT, 2019.

Por tipos de bienes, según la Fracción Arancelaria en que se clasifican (ver Figura 6), podemos apreciar como las importaciones de maquinaria y equipos tienen un lugar preponderante, al que siguen en orden de importancia los componentes de las industrias de autopartes y de equipo electrónico; mientras que en las exportaciones los equipos de oficina son de gran importancia relativa y también diferentes productos de las industrias electrónicas y de autopartes.

Figura 6. Participación por Fracciones Aduanales en el comercio a FFN a través de la Aduana de Ciudad Juárez



Fuente: Elaboración propia, con datos de la información pública de operaciones de comercio exterior, varios periodos, SAT, 2019.

Experiencias acumuladas

De esta internacionalización de la economía de Ciudad Juárez se pueden derivar algunas experiencias que pueden favorecer el desempeño eficiente de la economía. Entre los más destacables están la integración de cadenas de suministro internacionales que permitirían acceder a insumos necesarios para la producción a un costo competitivo, con volúmenes suficientes, parámetros de calidad y tiempos de entrega que favorezcan el funcionamiento sin interrupciones de los procesos de producción.

También resulta destacable el aporte de empresas internacionales a la generación de ingresos macro y microeconómicos, pues las mismas significan para las economías locales una entrada de recursos que forman parte del derrame salarial a sus trabajadores y de los gastos de proveeduría en la localidad, que contribuyen a dinamizar las economías locales a través no sólo de sus impactos directos sino también de los indirectos, que se generan a partir de la disponibilidad adicional de estos recursos externos.

En la dimensión del conocimiento, podemos considerar dos elementos asociados a las empresas internacionalizadas: 1) la intermediación para la difusión del conocimiento de las tecnologías necesarias para el desarrollo de los procesos de producción con la red de proveedores locales; y 2) el aprendizaje tecnológico de los trabajadores sobre las formas de organizar y gestionar la producción industrial.

Finalmente, es importante destacar que las decisiones de compra de los consumidores locales, en ambos lados de la frontera, impulsan no solo la eficiencia del gasto de consumo y el rendimiento del presupuesto familiar, sino que también estimula a los productores y distribuidores nacionales al mejoramiento de su competitividad y al precio final de los bienes ofertados.

Bibliografía

Arreola Daniel y James Curtis (1993). *The Mexican border cities: Landscape anatomy and place personality.* Tucson and London: University of Arizona Press.

Canaco Servytur Juárez (s/f). "Nuestra Historia". Disponible en: http://www.canacojuarez.com/historia/ [visitado el 26 de junio de 2019]

Carrillo, Jorge y Arturo Lara (2004). "Nuevas capacidades de coordinación centralizada. ¿Maquiladoras de cuarta generación en México?" *Estudios sociológicos, XXII*(3), 647-667. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/598/59806605.pdf

Casalet, M. y L., González (2006). "El entorno institucional y la formalización de las redes en el sector electrónico de Chihuahua". En *La emergencia de dinámicas institucionales de apoyo a la industria maquiladora de México.* Villavicencio (Coord.): 49-87. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Porrúa.

Cerutti, M. (2013). "El algodón en el norte de México (1925-1965). De cultivo regional a materia prima estratégica". En *Algodón en el norte de México (1930-1970): impactos regionales de un cultivo estratégico.* M. Cerutti y A. Almaraz: 37-72. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Contreras, O., Carrillo, J. y Olea, J. (2012). "Desprendimientos de las multinacionales, ¿una vía para el aprendizaje y la innovación en empresas locales?" En *Dilemas de la innovación en México: Dinámicas sectoriales, territoriales e institucionales.* J. Carrillo, A.

Hualde, y D., Villavicencio: 301-336. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua. A. C. (2018). "Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua. A. C. [DESEC]". DIsponible en: http://desec.org.mx/quienes-somos/ [visitado el 26 de junio de 2019]

Escalona, M. (2004). "Cambio político y participación ciudadana en Ciudad Juárez". *Cambio político y participación ciudadana en Ciudad Juárez.* H. A. Padilla: 283-324). México: UACJ.

Estrada Lázaro, B. (2018). "Colaboración y red interorganizacional para el desempeño, mediante la capacidad de absorción, aprendizaje y transferencia de conocimiento en el sector de la industria metalmecánica en Ciudad Juárez". Disponible en: http://hdl.handle.net/20.500.11961/5798

Fuentes, C. M., y Fuentes, N. A. (2004). "Desarrollo económico en la frontera norte de México: de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 5*(11): 71-86. Disponible en: https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1032/936

Fujigaki, E. a. (2006). "La transformación económica del siglo xx: el caso de la economía mexicana". *Oikos, 10.21*: 89-121.

García, R., y Balderrama, C. O. (2016). "Visualización de la ebriedad en Ciudad Juárez durante la época de la prohibición del alcohol en El Paso, Texas 1918-1933". *Intersticios sociales* (11): 1-31. Disponible en: http://www.scielo.org.mx [visitado el 26 de junio de 2019]

Gilmer, R. W., y Cañas, J. (2005). "Industrial Structure and Economic Complementarities in City Pairs on the Texas-Mexico Border". Disponible en: https://www.dallasfed.org/~/media/documents/research/papers/2005/wp0503.pdf

Hernández, B. (1991). "Análisis de un mercado binacional de bienes: el caso de Baja California-California". En *Temas sobre México y su frontera norte.* R. Ramírez: 85-95. México: Universidad Autónoma de Baja California (UABC).

Instituto Nacional de Estadística e Informática, Censos Económicos 2014. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/

Instituto Nacional de Estadística e Informática, Exportaciones por entidad federativa, 2018. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/temas/exportacionesef/

Instituto Mexicano del Seguro Social. Datos abiertos, 2018. Disponible en: http://datos.imss.gob.mx/

Kada, N., y Kiy, R. (2004). *Blurred borders: Trans-boundary impacts & solutions in the San Diego-Tijuana border region.* San Diego, CA: International Community Foundation. Disponible en: https://www.issuelab.org/resources/6001/6001.pdf

Martínez, O. J. (1982). *Ciudad Juárez: El auge de una ciudad fronteriza a partir de 1848.* México: Fondo de Cultura Económica.

Mendoza Berrueto, E. (1982). "Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte". En *Administración del Desarrollo de la Frontera Norte.* M. Ojeda: 38-84. México, D.F.: El Colegio de México.

Moreno-Brid, J. C., & Ros-Bosch, J. (2011). El desarrollo a largo plazo de la economía mexicana: 1810-2008. En L. Bértola, y P. Gerchunoff, *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina* (págs. 71-92). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas.

Mungaray, A. (1998). "Maquiladoras y organización industrial en la frontera norte de México". En *Comercio Exterior, 48*(4), 266-272.

Ruiz, C. (1999). "La economía y las modalidades de la urbanización en

México: 1940-1990". En *Economía Sociedad y Territorio, 2*(5), 1-24.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1984). "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988". Diario Oficial de la Federación, 13 de agosto. Disponible en: http://dof.gob.mx/index.php?year=1984&month=08&day=13

Secretaría de Relaciones Exteriores (1993). Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Diario Oficial de la Federación,20 de diciembre. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1993&month=12&day=20

_____(1986). DECRETO de Promulgación del Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Diario Oficial de la Federación, 17 de julio. Disponible en: http://dof.gob.mx/index.php?year=1986&month=11&day=26

Timmer, M. P., Dietzenbacher, E., Los, B., Stehrer, R., y de Vries, G. J. (2015). "An Illustrated User Guide to the World Input–Output Database: the Case of Global Automotive Production". En *Review of International Economics, 23*, 575–605. Disponible en: https://doi.org/10.1111/roie.12178

Timmer, M. P., Los, B., Stehrer, R., y de Vries, G. J. (2016). "An Anatomy of the Global Trade Slowdown based on the WIOD 2016 Release". *Groningen Growth and Development Centre, Research Memorandum* (162).

Timmons, W. H. (1990). *El Paso. Borderlands History.* El Paso: Texas Western Press.

Vera-Cruz, A. O. (2004). "La IED y las capacidades de innovación y desarrollo locales: lecciones del estudio de los casos de la maquila automotriz y electrónica en ciudad de Juárez (No. 25668)". Disponible en: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/25668

Vera-Cruz, A. O., y Gil, J. L. (2006). "Creación de redes como un mecanismo para el desarrollo de capacidades de los proveedores mexicanos de la maquila: el caso de la industria del maquinado". En *La emergencia de dinámicas institucionales de apoyo a la industria maquiladora de México.* Daniel Villavicencio: 185-206. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Villavicencio, Daniel (2006). "El surgimiento de un entorno institucional de apoyo a las empresas maquiladoras en la frontera norte de México". En *La emergencia de dinámicas institucionales de apoyo a la industria maquiladora de México.* Daniel Villavicencio: 17-48. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

World Input-Output Database, 2014. Disponible en: http://www.wiod.org/home

Los sistemas fronterizos globales en América Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como pívot de integración?

Fernando Carrión Mena[32]

Introducción

Las *fronteras* pueden definirse a través de algunas de las siguientes acepciones: de la *antropología*, originada en las miradas alrededor de lo simbólico y de la pertenencia (alteridad); de la *sociología,* a partir de las diferencias y desigualdades socio-económicas venidas del racismo, la xenofobia y el clasismo; del *urbanismo*, mediante la lógica de la segregación urbana que se expresa en el espacio de la ciudad (fragmentación).

Adicionalmente de la etimología, en tanto se trata de una palabra compuesta, originada en el latín, donde *front* viene de frontis, frontera o frente, y *era* (arius) de lugar o de paraje; aunque también puede ser interpretada como fase o momento histórico. Esto es, de un sitio frente a una barrera, a un lugar o a un momento histórico. No puede quedar fuera la definición del Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), que la considera como *el confín, límit*e o *en frente de*.

Este conjunto de acepciones de la palabra frontera opera de manera simultánea dentro de las ciudades limítrofes, porque se tratan de *urbes complejas* donde lo intra, trans e interurbano —a varios niveles— están presentes de forma concurrente.

32 Académico de FLACSO Ecuador. Arquitecto Universidad Centra Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano Colegio de México y Doctorando en Ciencias Sociales en Universidad de Buenoes Aires. Especializado en ciudades, centros históricos, descentralización, violencia, narcotráfico y sociología del fútbol. Ha publicado más de 1.000 artículos periodísticos, 307 académcos, 28 libros de autor y 43 editados.

La condición de las fronteras se abordará en este capítulo mediante dos temas estructurales de la ciudad contemporánea: la centralidad y sus áreas de influencia (periferias), localizadas en espacios diferenciados, pero articulados. Lo relevante es que las dos demarcan sus propios límites o fronteras, bajo la dinámica de lo que se conoce como segregación urbana, que es un tema tradicional y clásico en los estudios urbanos Latinoamericanos (Sabatini, 2006). En el caso de las *ciudades de frontera*, a los procesos generales de división social del espacio según población y actividades, se les debe añadir los límites con otros Estados nacionales.

En América Latina las *ciudades de frontera* viven agudos procesos de transformación, distintos a los que ocurren en otras urbes, los cuales conducen a cambios respecto a cómo se las concibe dentro del Estado-nación. En la actualidad se supera la lógica anterior de la urbanización latinoamericana compuesta por *ciudades nucleares,* para transitar hacia las *regiones urbanas* (Carrión, 2017). En el caso de las urbes de las zonas de frontera se conforma una *aglomerción urbana* que se origina en la confluencia de varios Estados en simultáneo y no solo por uno solo, como era anteriormente.

Las interpretaciones de la existencia de varias ciudades en las fronteras se cae, dando paso a un nuevo patrón de urbanización caracterizado como *región urbana multinacional*. Esto es, se transita de una concepción que supone varias ciudades nucleares inscritas en cada Estado nacional colindante, hacia lo que en realidad ocurre en el momento actual: un territorio urbano integrado, independiente de su emplazamiento en varios Estados nacionales. En otras palabras, la condición fronteriza hizo pensar, erróneamente, que existían varias ciudades, una a un lado y otra al otro lado, solo porque el territorio estaba flanqueado por el límite interestatal. Una concepción de este tipo desconoció que la esencia de la ciudad es la heterogeneidad, nacida de la interacción que se produce por la fragmentación de actividades, poblaciones e infraestructuras (segregación urbana); a las cuales, en este caso particular, se suman los límites nacionales.

Sin duda que el elemento determinante de esta situación se sustenta en

una interpretación circunscrita en ámbitos domésticos de cada país, la cual impide comprender las nuevas características de la urbanización Latinoamericana, emergentes desde fines del siglo pasado. Se trata de una óptica inscrita en las relaciones de poder en el ámbito exclusivo de lo nacional. Por eso estas ciudades, cuando se analizan los procesos de urbanización son caracterizadas como pequeñas o, a lo sumo, intermedias, dentro de la jerarquía urbana rango-tamaño de cada país.

Las fronteras dentro de las ciudades de frontera se cimentan en una estructura urbana con importantes desigualdades y asimetrías, provenientes de, al menos, dos determinaciones. La primera, de las inequidades socio espaciales originadas en la dinámica de la segregación urbana (residencial, centralidades, periferias). Su expresión actual más extrema son las ciudades de los barrios cerrados o de los muros, según Teresa Caldeira (2008). La segunda, de las relaciones interestatales, que marcan cada uno de los Estados nacionales (soberanía). Desgraciadamente es una entrada poco trabajada en términos académicos, lo cual ha impedido realizar comparaciones con ciudades no fronterizas y con las que se encuentran, por ejemplo, dentro de la Unión Europea, donde el tema fronterizo no es tan gravitante. De todas maneras, las dos entradas productoras de las fronteras intra urbanas —locales e internacionales— están interrelacionadas e inscritas en la misma unidad urbano-regional multinacional.

En ese contexto, se genera un importante crecimiento de la economía y, consecuentemente, de la urbanización en las zonas de fronteras (poblamiento), hechos que ocurren por encima de los promedios de cada uno de sus países, con lo cual estas regiones logran un importante protagonismo nacional e internacional.

En la actualidad las sociedades de frontera se representan a través del fortalecimiento los gobiernos locales, gracias a los procesos de descentralización, democratización, y acumulación económica, los cuales les han permitido tener una inédita presencia local e internacional. Con ello, estos territorios reivindican una mayor autonomía frente a los centralismos estatales, representados principalmente por las ciudades capitales.

Adicionalmente estas ciudades asumen un nuevo rol, dado el peso de las atribuciones funcionales que adquieren en el contexto nacional y mundial. Por eso, las ciudades de frontera operan como *pivotes* de integración de las regiones fronterizas, como también de articulación a las economías mundiales, legales o ilegales. Este cambio induce a otro no menor: las relaciones interestatales en las zonas de frontera empiezan a constituirse sobre la base de los vínculos trans e interurbanos; es decir, de una integración que se proyecta desde lo local hacia lo nacional y lo global. No como ocurría antes, que estaban enclaustradas en el ámbito exclusivo de lo local y la integración nacional pasaba hegemónicamente por las entidades multilaterales (OEA, CELALC, CAN, SICA, MERCOSUR).

Un par de hechos deben resaltarse en este proceso. El primero, el límite interestatal se comporta como una centralidad urbana, dado que esa línea integra los territorios urbanos de un lado con los del otro —no separa, como era concebido antiguamente—, a través de la dinámica compleja de la *asimetría complementaria* (Carrión, 2013). Más compleja esta asimetría porque el diseño de las políticas urbanas en las zonas de frontera está marcado por las lógicas de defensa de la soberanía, del control aduanero y de las restricciones migratorias, contraria a la realidad de integración local que se vive. Por eso, no se diseñan políticas públicas con énfasis en lo transfronterizo, acorde con los procesos que ocurren en la zona, sino más bien en las que tienen un fuerte contenido nacionalista, incrementando el sentido del confín interestatal.

Y lo segundo, el COVID-19 ilustra la incidencia rupturista que tiene en las zonas de fronteras las políticas sanitarias, de corte nacional y centralista, siendo homogéneas en realidades heterogéneas, lo cual induce a un mayor distanciamiento a partir de la línea limítrofe. Como también los efectos que produce en el lado fronterizo donde hay más población y más pobreza (vulnerabilidad social). El mayor contagio y letalidad se produjo en las fronteras con mayor población (por interacción social), con mayor inserción en la globalización (por importación del virus) y con más alto índice de pobreza (enfermedades pre existentes) (Lara-Valencia, F. y García-Pérez, H. (2021).

Pero también debe resaltarse el impacto que produjo el cierre multiescalar de los territorios, que fueron de los ámbitos de la vivienda (QuédaeteEnCasa), del barrio, de la ciudad y del país, mediante las políticas del distanciamiento físico, la restricción a la movilidad y el cierre de fronteras. Sobre todo, esto último se mostró —por ausencia— que el límite es el verdadero cordón umbilical de la región urbana, generando un peligroso proceso de recentralización estatal que debilitó a las regiones transfronterizas a nivel local y global. Fue un proceso recesivo muy fuerte de la anterior interacción obtenida.

Para desarrollar esta tesis general, el presente texto tendrá una lógica expositiva con los siguientes apartados. Se inicia con la necesaria visión histórica de las fronteras, debido a al alto nivel de transformación que tienen, lo cual permite situar y entender la dinámica de la urbanización y de las ciudades limítrofes. Luego sigue el tema central del capítulo: mostrar, por un lado, como la ciudad de frontera opera bajo la forma de una región urbana (ciudad de ciudades), y por otro, la manera en que las ciudades de frontera construyen los límites intraurbanos. Se concluirá con un conjunto de recomendaciones que buscan resaltar algunas características de la ciudad de frontera, como región urbana.

Fronteras históricas, con regiones de integración urbana

El punto de partida fundamental para analizar las fronteras es su sentido histórico, debido a la dinámica altamente cambiante que tienen. En esa perspectiva se ubica Marc Augé (1998), cuando afirma que una característica típica de estas zonas es que: "*las fronteras nunca llegan a borrarse, sino que vuelven a trazarse*". Se trata de una realidad de fuerte mutación —pero no lineal— porque permanentemente se reconfiguran. El límite, la frontera, lo interfronterizo y lo transfronterizo actúan mancomunadamente con pesos relativos diferenciales según el lugar y el tiempo.

Las fronteras viven una metamorfosis profunda desde fines del siglo pasado, cuando adquieren un peso político y económico propios. Su territorio consigue autonomía relativa frente al centralismo gracias a su desarrollo económico y a su importante protagonismo político, con lo cual tiende a reconfigurar el sentido de periferia y a redefinir su relación

con el centro (Estado). Pero también a superar su cualidad local-nacional para convertirse en una zona interestatal de integración, por cuanto sus relaciones estructurales se conforman con otras fronteras, unas contiguas y otras discontinuas-distantes.

En esta mutación mucho tienen que ver los procesos de globalización y descentralización, que ocurren de forma simultánea en la región. Se produce la mundialización de la economía, la cultura, la tecnología y la sociedad, con su contraparte de concentración de sus efectos a nivel local (Borja,1994). En otras palabras, este fenómeno mundial necesita de lugares estratégicos, como son las ciudades, para proyectarse de forma ubicua por el territorio planetario. Esto es lo que Robertson (2003) describe como *glocalización* y que se expresa claramente en las ciudades de frontera. Como resultado se tiene una estructura de región fronteriza que alcanza una dinámica *cosmopolita,* porque hoy las *fronteras son universales.*

En el proceso de transformación de las fronteras, mucho tiene que ver la Reforma del Estado, que trajo algunas consecuencias inéditas, entre las que se deben mencionar las siguientes: i. La *descentralización, que* permitió promover la autonomía y el poder de los territorios, con gobiernos locales representativos[33], con más competencias administrativas y con mayor capacidad económica (presupuesto). ii. El signo de la *apertura internacional,* que cerró el ciclo del modelo de sustitución de importaciones, puso a las fronteras en una condición de pívot regional y global. iii. La *privatización*, que fortaleció las lógicas de mercado y debilitó al Estado, incrementando las desigualdades y reduciendo su capacidad reguladora.

Sin duda que las fronteras, en estas nuevas condiciones, adquieren un poder inédito, debido a que adquiere mayor legitimidad política gracias a la elección popular de las autoridades locales, a la mejora significativa de los mecanismos de gestión, administración y gobierno (modelos de gestión). Pero también a que aumentan los procesos de acumulación en la zona, gracias a la captación de cuantiosos recursos económicos, tanto

33 Mientras en 1985 solo 7 países de la región elegían autoridades locales, para el año 1997 todos lo hacen.

legales como ilegales.

Gracias a estas nuevas condiciones se establecen relaciones más directas con el otro lado para formar un *territorio transfronterizo multinacional unificado*, que tiende a cuestionar el centralismo de los Estados nacionales. Así como también a buscar nuevas formas de vinculación con otras fronteras más distantes, donde mucho aportan las lógicas de los tráficos ilegales.

Quizás esta expresión de ilegalidad sea uno de sus factores más complejos. Porque sin duda representa un fuerte desconocimiento del orden normativo estatal, nacional e internacional, que inicialmente se expresa en el contrabando y luego en los tráficos. Claramente la membrecía nacional de las instituciones públicas, privadas y comunitarias formales son franqueadas por las actividades ilegales locales, quedando por fuera del control y de la regulación Estatal. En este contexto, la autonomía entra en juego y debate, pero con un sello totalmente distinto al que ocurre en el resto de los territorios nacionales.

A este proceso abona la urbanización acelerada y gravitante de las fronteras en toda la región. Primero, porque las fronteras viven un importante proceso de poblamiento, que tiene lugar en las ciudades como su punto nodal; y segundo, porque a partir de las mismas se genera la integración regional multinacional: sistema fronterizo global.

De límite a frontera

El proceso histórico de las fronteras en América Latina está relacionado con tres momentos secuenciales, que muestran la transición sobre la base de tres conceptos: *el límit,* que es una línea que separa (sucesión de puntos); *la frontera,* que es una región-plano que relaciona sus partes (interfronterizo), y *lo transfronterizo*, que es un espacio de integración global.

1. El primero, se origina con la formación de los Estados nacionales, que nacen a partir de los procesos independentistas y descolonizadores en general en América Latina. En este contexto toma forma el sentido

del *límite*[34], bajo la definición tradicional del *confín*; esto es, de la demarcación territorial de los Estados o, en otras palabras, de hasta dónde llegan y desde donde empiezan. Es, en definitiva, una línea real o imaginaria de encuentro-separación con el otro (alteridad), a través de una tensión extraña entre clivaje (fractura) y otredad (integración), entre distintos Estados nacionales colindantes.

El límite es un concepto inicialmente concebido como de separación, que condujo incluso a disputas militares por la defensa de la llamada integridad territorial (soberanía). Pero también produjo la escisión de los pueblos originarios ubicados en esas regiones creadas, porque la constitución de los nuevos Estados nacionales hizo que varias de estas comunidades ancestrales se fragmenten, para en ocasiones terminar siendo incluso enemigas, independientemente de que su origen y parentesco hayan sido exactamente los mismos.

2. El segundo, se instala a partir de la segunda post guerra mundial, cuando empieza a desarrollarse lo que se denominó *el modelo hacia adentro* o de *sustitución de importaciones* (Rodríguez, 1980; Fitzgerald, 1993). Esta mutación permitió el paso del límite-línea a la frontera-región, instaurando el sentido de lo *interfronterizo*, porque son varias fronteras que interactúan entre sí. Es decir, una relación de dos o más regiones de frontera, diferentes y distintas, que comparten una misma línea de demarcación territorial.

   Las fronteras no son otra cosa que el espacio donde se expresan las relaciones interestatales, dado que el Estado de un lado es distinto al del otro. Esta situación entraña una relación que opera de manera similar a la condición de un imán: se trata de una zona que tiene un magnetismo particular que hace que los polos opuestos se atraigan. Esto es, fronteras de distintos Estados que se necesitan entre sí por ser diferentes[35].

34 Según el DRAE, la palabra *límite* es: "Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios".

35 Quizás el contrabando sea la expresión más clara de esta afirmación: lo que no

3. El tercer momento se origina en el contexto del proceso de globalización, cuando *se vuelven a trazar las fronteras* bajo la dinámica *transfronteriza*[36]. Con ello se superan los sentidos anteriores del límite-línea y de la frontera-plano, para dar paso a la región transfronteriza-plurinacional unificada. Esto es, un territorio integrado a partir de un límite que demarca varios países.

   Este proceso debe interpretarse en términos de *integración transfronteriza multinacional*, a través de dos modalidades interrelacionadas: por un lado, por el establecimiento de una sola entidad regional, formada por un ensamble plurinacional; y, por otro, por la articulación con otras regiones fronterizas localizadas en lugares distantes, para estructurar un *sistema fronterizo global*, donde las ciudades se comportan como los puntos estratégicos o eslabones de interconexión, formando un complejo urbano.

   En la actualidad, la dinámica de las fronteras opera como un *hub o router,* debido a que este conjunto de relaciones conduce a la confluencia de múltiples flujos de productos, capitales, materias primas, servicios, símbolos y personas inmersas en los procesos de importación y exportación (legales e ilegales), con los cuales las regiones transfronterizas, siguiendo a Castells (1999), viven *"el tránsito del espacio de los lugares al espacio de los flujos".*

Sin duda, esta nueva realidad de las fronteras nos muestra el carácter de una realidad compleja, donde políticamente los actores y las instituciones de la región cuestionan el poder central ubicado en lugares distantes (capitales), lo cual se convierte en un incentivo adicional para actuar mancomunadamente en ese espacio pluriestatal.

---

hay o es más caro acá se consigue al otro lado, pero bajo modalidades informales o ilegales. Esa lógica se origina en la diferencia y se resuelve en esa misma relación del mercado existente.

36 Según el DRAE, el prefijo *trans* (de origen latín*)* significa: "detrás de", "al otro lado de" o "a través de".

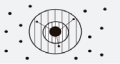
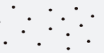
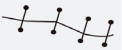
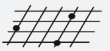
Patrones de urbanización

La urbanización de América Latina tiene dos grandes momentos: uno originado en la segunda post guerra mundial, donde se configura una ciudad nuclear o central, inscrita en un territorio específico (sea campo o región metropolitana), pero dentro de un solo Estado nacional. En otras palabras, se trata de un patrón de urbanización tradicional y clásico con *una ciudad nuclear, inscrita en un territorio y dentro de un Estado nacional*. Esta característica conduce a la formación de la denominada *jerarquía urbana*, constituida por atributos que surgen del rango-tamaño de la población, al interior de un mismo Estado-nación (Carrión, 2017).

Posteriormente se prefigura una nueva modalidad a partir de los años 80 del siglo pasado, cuando el patrón de urbanización se modifica: de la ciudad nuclear o central se pasa a una *región urbana*, donde ya no se urbanizan ciudades sino regiones urbanas, bajo la cualidad de una *ciudad de ciudades*. Esta región urbana ya no se inscribe en un territorio circundante (rural o metropolitano), sino en el marco de relaciones con otras ciudades, para construir el *sistema urbano global*.

Este fenómeno introduce una nueva característica: la región transfronteriza no está inscrita al interior de un solo Estado, sino dentro de varios, además de la presencia de un sinnúmero de corporaciones privadas de orden mundial que tienen efectos locales y que inducen a una capitalidad público-privada de carácter global. Con ello se consolidan nuevas formas de autonomía, sobre todo en las ciudades capitales (capitalidad) y en las ciudades de frontera (nacionalismo), que son diferentes a las que tienen el conjunto de las otras ciudades. Se configuran nuevas formas urbanas en las zonas de frontera, acordes a los patrones de urbanización más generalizados en América Latina, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes, que aparecen descritos en el siguiente Cuadro 1:

Cuadro 1. Patrones de urbanización y marcos institucionales de gobierno de las ciudades en América Latina

	TIPOS URBANOS	MODELO ESPACIAL	RELACIONES	GOBIERNO
URBANIZACIÓN DE CIUDADES	CIUDAD NUCLEAR		CIUDAD CAMPO	MUNICIPAL AISLADO
	CIUDAD METROPOLITANA		CIUDAD POLARIZADA	METROPOLITANO
URBANIZACIÓN INTERURBANA	SISTEMAS URBANOS		CIUDADES ARTICULADAS	MUNICIPAL HORIZONTAL
URBANIZACIÓN TRANSURBANA	CLUSTERS		CIUDAD FÁBRICA	PÚBLICO/PRIVADO MULTINIVEL
	FRONTERAS		CIUDADES PARES	MULTIESTATAL
	CIUDADES IMAGINADAS		CIUDAD MULTISITUADA	PLURIESTATAL
	URBANIZACIÓN REGIONAL		CIUDAD DE CIUDADES	MULTINIVEL

Fuente: Elaboración propia

En el primer momento de la urbanización Latinoamericana (Cuadro 1), se configuran ciudades inscritas en espacios inmediatos y contiguos (ciudad nuclear), contando con administraciones locales estructuradas en jurisdicciones territoriales específicas (municipios).

En el segundo momento, impera la lógica interurbana, propia de los sistemas urbanos, produciendo un problema complejo de resolverse: no hay una sintonía entre la emergente organización territorial con el vigente marco institucional, produciendo un gobierno multinivel que se ejerce en un territorio multiescalar con una institucionalidad con autonomías yuxtapuestas.

Más complejo aún, si se tiene en cuenta que el patrón de urbanización no es homogéneo sino diversificado y heterogéneo, pudiendo encontrarse, al menos, las siguientes tipologías analíticas:

- *Los clusters*, que son el resultado de la suma de ciudades en el marco de una región monoproductora de servicios o de bienes, como son los casos del Cluster del Salmón en Chile, con 45 comunas integradas o del Bajío en México, que produce vehículos de marcas norteamericanas en condiciones ventajosas para el mercado de EEUU. El gobierno se concreta con la implantación de zonas francas, ejercidas por varias administraciones públicas, pero sometidas al mercado de forma explícita.

- *Las regiones urbanas,* que son herederas de la lógica metropolitana (Soja, 2008), operan bajo el sentido de *aglomeración urbana*; que no es otra cosa que la concentración de población y de actividades en un mismo territorio *multiescalar*. El caso más evidente es la Ciudad de México, que tiene una población que bordea los 9 millones de habitantes, pero su zona metropolitana puede llegar a tener una superior a los 22 millones de habitantes. Y lo más complejo: en su seno se encuentran 60 municipios y 4 estados, los cuales hacen bastante complejo el manejo de autonomías distintas, provenientes de diferentes niveles de gobierno (*multinivel*).

- *Las ciudades imaginadas*, que se constituyen gracias a los procesos migratorios urbano-urbano internacionales, luego del cierre del ciclo de la migración rural-urbana y la apertura de la internacional. Se trata de ciudades articuladas en espacios distantes y discontinuos gracias al desarrollo de las tecnologías de comunicación, que permiten diversificar las remesas (económicas, culturales[37]) e integrar espacios. Se las conoce como *regiones urbanas multisituadas.* Este es el caso de las segundas y terceras ciudades de nuestros países que están localizadas fuera de los territorios nacionales. Ejemplos: la segunda ciudad de Cuba está en Miami, la de El Salvador en Nueva York, las de México en San Antonio o Houston, la de Ecuador en Murcia y la

37 No solo remesas económicas, sino también culturales y de productos comprados en los lugares de orígen con recursos provenientes de los lugares de destino. Y los enlaces tecnológicos de amplio espectro.

de Venezuela en Bogotá, entre muchos otros casos.

- *Las ciudades de frontera* son originadas históricamente en la línea limítrofe que demarca el confín de un Estado con respecto de otros. La línea demarcatoria interestatal define la separación de las ciudades por Estados. Esto es, el lugar de inicio de un Estado y de una ciudad, con respecto a los del otro Estado y de la otra ciudad, independientemente que se encuentren geográficamente contiguos. Pero esta consideración se modifica cuando las fronteras multinacionales se inscriben en circuitos globales. En ese caso, la ciudad de frontera reproduce la condición de una ciudad multisituada dentro de varios estados circunvecinos. Uno de los casos más relevantes es la unidad del área urbana que forman Ciudad Juárez (México) y El Paso (EEUU), donde solo un río limítrofe las separa. Si en la fase anterior, la existencia de una ciudad dependía de la otra, en la actualidad, por las dinámicas interestatales que ocurren en este espacio, termina integrándolas en una, tanto que se las empieza a concebir como áreas metropolitanas multinacionales.

En ese sentido, las ciudades fronterizas son lugares tradicionales de comercio, intercambio y servicios, que se posicionan como nodos de integración a través de dos dimensiones: la proveniente de la dinámica transfronteriza multinacional (región integrada) y la de una red o sistema fronterizo global. Es que las ciudades fronterizas facilitan los flujos y desplazamientos de personas y productos, ilegales e informales (Vera da Silva, 2015), más aún en la actualidad, cuando se percibe un tránsito de las lógicas *offshore* a las *nearshore*, que dan lugar a una integración supranacional más fuerte de base urbana.

En general, la dinámica transfronteriza tiene lugar gracias al sentido de las economías de *enclave*, que tiene un doble sentido: primero: según el DRAE, es de un "Territorio incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas, etc" (territorio enclavado); esto es lo que ocurre, para el caso que nos ocupa, en la región transfronteriza multinacional. Pero también un segundo, que

proviene de una economía localizada en un territorio donde el modelo de acumulación global se desarrolla sin integrarse con el ámbito local en el que se localiza. Este es el caso de las ciudades de frontera, que operan como un terreno estratégico donde se enclava una economía, legal e ilegal, bajo un mercado de importación-exportación. Para que ello funcione, existen rutas y circuitos, operando dentro de un sistema urbano global.

Las fronteras se urbanizan: complejo urbano regional

La región fronteriza en América Latina vive un crecimiento poblacional acelerado. A mediados del siglo XX la población fronteriza era muy pequeña por ser inhóspita, peligrosa y sin infraestructuras (Reboratti, 1992). En ese momento, las fronteras eran la periferia de la periferia.

Posteriormente, a partir de 1950 con la aceleración del proceso de urbanización en todo el continente, así como por la necesidad de controlar las fronteras y reafirmar la soberanía nacional, los Estados buscan redistribuir la población y los recursos con fines geopolíticos (Rodríguez, 2002). La propuesta de política pública se sustentó en los lemas de "*gobernar es poblar*" o de construir *"fronteras vivas"*, acentuando la función proteccionista de los territorios limítrofes, inscritos en las lógicas nacionalistas y, por tanto, de aupar la separación.

Será a partir de la década de los años 80´s del siglo pasado que las fronteras empiezan a vivir un importante dinamismo poblacional y de diversificación económica (legal e ilegal), que derivó en crecientes flujos de intercambio comercial y de producción industrial (maquila). En esta perspectiva, se impulsaron programas nacionales de integración interestatal (Rodríguez, 2002), como de los provenientes de los organismos multilaterales (CAF, WB, BID, OEA)[38].

38 Por ejemplo: un programa de la CAF es el denominado Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) con fines de integración regional.

Las fronteras se convierten en *espacios universales*, porque ya no son solo el vínculo entre los Estados colindantes, sino que forman parte del sistema económico mundial. A partir de este momento se inician nuevas formas de integración de lo local con la región urbana supranacional, la cual se convierte en un elemento central y gravitante.

En estas regiones de frontera se empiezan a generar externalidades positivas, legales e ilegales, que operan como una masa gravitatoria de atracción poblacional. El resultado evidente es los importantes cambios demográficos. Por eso, los tradicionales flujos migratorios que históricamente han operado en el continente se modifican: las migraciones campo-ciudad, rural-urbana o movilidad interna a los Estados nacionales, muestran rasgos de encontrase en su ciclo terminal.

Primero, porque el origen rural de la emigración ya no cuenta con el caudal poblacional que tenía. En América Latina, según ONU-HÁBITAT, en 1950 la población urbana en era del 41%, cuando ahora está sobre el 83%. Esto quiere decir, si el proceso migratorio es finito, solo queda potencialmente el 17% de la población por migrar desde la ruralidad, lo cual termina siendo imposible. Más aún, cuando existen procesos inversos, con dos características claras: el campo no puede seguir expulsando población, por más mecanización que se inserte, porque alguien debe sostener la producción agrícola y ganadera. Y adicionalmente, porque se empieza a verificar un movimiento poblacional inverso: urbano-rural, aunque todavía embrionario, sustentado en la búsqueda de una mejor calidad de vida y del trabajo a distancia, sobre la base de la alta tecnología en el trabajo y en los servicios.

Esta tendencia se fortalece con la presencia de la epidemia de la COVID-19. Así se tiene, por ejemplo, que en Perú varias ciudades vivieron procesos de retorno poblacional (Zolezzi, 2020), donde sobresale Lima, lugar que produjo una emigración de alrededor de 300 mil personas, por la necesidad de reducir los factores de contagio y de

captar bienes de consumo básico. Pero también en varias ciudades de la región, han visto un crecimiento de zonas y ciudades próximas, debido al cierre de negocios y actividades presenciales, sobre todo en las zonas de centralidad urbana, que han relocalizado sus actividades (Buenos Aires, Quito, Ciudad de México).

Y segundo, en términos del destino migratorio, porque existe un redireccionamiento de los lugares a los que se dirigía la población, como generalmente eran las ciudades más grandes, capitales o áreas metropolitanas, para dar paso a una fuerte migración urbana-urbana con dos lugares finales: el uno, inscrito dentro de los territorios nacionales en las regiones y ciudades de frontera, y el otro, de carácter internacional, en las ciudades localizadas en otros países (Lattes, 2001).

En estos nuevos procesos migratorios las ciudades de frontera tienen una función estratégica: ser el filtro natural que les asignan los Estados nacionales para el contacto interno-externo. De allí que se conviertan en espacios altamente conflictivos, porque allí operan las organizaciones ilegales dedicadas a estos fines, la mayoría de las cuales son internacionales.

Es decir, un nuevo ciclo de movilidad poblacional sustentado en una migración urbana-urbana, pero de carácter fronteriza e internacional. De allí que las segundas y terceras ciudades de los países latinoamericanos se encuentren fuera de los territorios nacionales, como lo afirma García Canclini, N. (1994), formando el patrón urbano de las *ciudades imaginadas o multi situadas (*Carrión, 2017). Por ejemplo, en EE. UU viven cerca de 40 millones de personas de origen mexicano y la mayoría absoluta de ellas en ciudades. De Venezuela han salido más de 7 millones de personas en este siglo; pero también de Haití, Colombia, Ecuador y Guatemala, entre otros. En general, esta migración internacional ha abierto el nuevo ciclo, predominantemente urbano-urbano.

Lo que sí es evidente es el acelerado crecimiento de la población en las

zonas de frontera, fenómeno que se puede observar en la Tabla 1. El porcentaje promedio de la urbanización de los países es bastante alto, pero aun superior el de las fronteras. Guatemala que arranca con el más bajo porcentaje de urbanización es la que más crece, tanto a nivel nacional como de sus fronteras. Por el contrario, Brasil y Argentina, que tienen las tasas nacionales de urbanización más altas, son los países que logran, a su vez, los porcentajes más altos en sus fronteras.

Tabla 1. Urbanización de las fronteras en relación con la de los países

País	% Urbanizacion Nacional censo anterior	% Urbanización Provincias Fronterizas Censo Anterior	% Urbanizacion Nacional censo último	% Urbanización Provincial Fronterizas Último Censo	% Crecimiento intercensal Nacional	% Crecimiento intercensal Provincial Fronterizas
Argentina	89,4	83,03	91,02	85,16	(+) 1,62	(+) 2,13
Ecuador	61,13	43,48	62,76	48,01	(+) 1,63	(+) 4,52
Bolivia	**62,42**	**56,11**	**67,50**	**61,01**	**(+) 5,08**	**(+) 4,90**
Colombia	70,90	40,17	76,00	50,72	(+) 5,10	(+) 10,55
Brasil	81,23	76,56	84,36	80,15	(+) 3,13	(+) 3,59
Guatema	**34,98**	**20,43**	**48,48**	**31,78**	**(+) 13,05**	**(+) 11,35**
Perú	70,11	58,62	76,70	68,89	(+) 6,59	(+) 10,27
México	**74,60**	**76,10**	**78,00**	**78,89**	**(+) 3,40**	**(+) 2,79**

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de 2000 y 2010

Si se compara el comportamiento demográfico de los dos períodos intercensales, se puede afirmar que el promedio de la tasa de crecimiento poblacional de las fronteras en Latinoamérica es más acelerado que el promedio que tienen los Estados nacionales. El crecimiento intercensal de la tasa de urbanización de los países es del 4.95%, mientras el de las zonas de frontera es de 6.26%. Estos datos comparativamente significan que, en este período, la tasa de población promedio de las fronteras crece en un 1.31% más que la de los países. Y este es un fenómeno relativamente reciente, propio del cambio de este siglo.

Hay que resaltar que el crecimiento de la población fronteriza está sustentado en las ciudades de frontera, lo cual nos lleva a la conclusión de que hay un proceso acelerado de urbanización de las fronteras en

América Latina. Por ejemplo, Ciudad Juárez en México, tiene un alto crecimiento poblacional: en 1980 tenía 544 mil habitantes mientras al año 2020 llega a tener 1,512,450; esto es, un aumento de casi tres veces en el período. Cúcuta en Colombia, fronteriza con Venezuela, tenía 379 mil en 1985 para llegar a 777 mil en 2020, es decir que crece al doble. Entre 1971 y 2001, la población de la Triple Frontera (Brasil, Argentina, Paraguay) creció en promedio 30% por año, llegando a los 664 mil habitantes en 2012 (Bello, 2013).

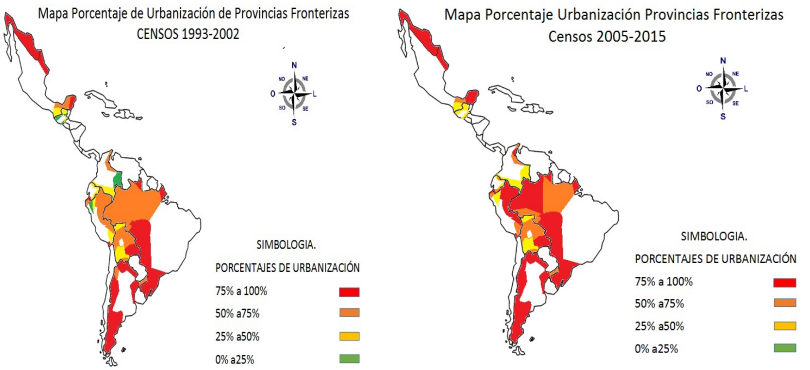
Otra de las características fundamentales del comportamiento demográfico en este período tiene que ver con el cambio sustancial de los perfiles que adopta la urbanización en Latinoamérica. Como las fronteras están localizadas en el interior del continente y existe el crecimiento poblacional de las ciudades o el nacimiento de nuevas, se produce el redireccionamiento de la lógica de la urbanización hacia zonas inéditas.

Antiguamente las ciudades estaban localizadas preferentemente en los perfiles costeros, en lugares estratégicos para el comercio (mares, ríos) o en zonas con vocación para la producción agrícola o ganadera. Sin embargo, en general existe un redireccionamiento que se expresa, por ejemplo, en el cambio de la capital de Brasil ubicada en la costa Atlántica (Río de Janeiro), hacia el interior (Brasilia). Pero el proceso más evidente tiene que ver con lo que se observa el Mapa 1, sobre todo en Sudamérica donde el fenómeno de mutación es evidente: la urbanización tendencialmente se dirige hacia el interior del continente. Y esta tendencia proviene del comportamiento del crecimiento de la economía de frontera y, como consecuencia, el poblamiento de las regiones transfronterizas.

Hay una connotación demográfica adicional en la población fronteriza (Picech, 2017): la mayor concentración de población se encuentra en la parte más "débil" del vínculo transfronterizo multinacional. Por ejemplo, en la relación de México con Guatemala, la mayor concentración proporcional de la población está en el lado guatemalteco, mientras

la situación es inversa en la relación de México con los EE.UU. Casos similares se presentan en República Dominicana y Haití, en donde en el primero viven el 4,7% de la población total en la frontera mientras en el segundo es el 25,6%, En la frontera de Argentina y Bolivia, la población es de 4,7% y 13,9% respectivamente (Canales et al., 2010). La explicación de esta inequidad va en la línea de la necesidad que tienen las fronteras más débiles de obtener provecho de las que tiene mayor desarrollo, anclada según la Ley física de los vasos comunicantes.

Mapa 1. La urbanización de las fronteras modifica el patrón de urbanización en América latina



Fuente: Elaboración propia con datos de la Tabla 1 de este texto.

De allí que las demandas sociales y económica tiendan a redirigirse a los lugares donde más población existe. Por eso se promueven y construyen importantes obras de infraestructura y de servicios que tienden a satisfacer las demandas sociales y de las funciones propias de las fronteras, en muchos casos distintas según el lado y las necesidades de integración a los territorios multinacionales. Las carreteras, autopistas, aeropuertos, puentes, puertos como también los hoteles, farmacias, restaurantes, escuelas, universidades, industrias y centros comerciales llegan para satisfacer las necesidades de su población, de sus actividades y de la interacción multinacional.

La lógica binaria inicial de la región urbana fronteriza

La formación de las ciudades de frontera tiene varios orígenes. El primero y doloroso, de los asentamientos de los pueblos originarios, que se ven escindidos cuando se forman los Estados nacionales. Las líneas limítrofes trazadas por los Estados emergentes utilizan accidentes geográficos como coordenadas y no toman en cuenta los criterios sociales. En este proceso se hace caso omiso de las sociedades allí asentadas; tanto que terminan por cercenarlas por razones de soberanía nacional[39]. Allí están, por ejemplo, los casos de los pueblos y nacionalidades indígenas transfronterizos de Colombia, Ecuador y Perú: Awá, Inga, Quillacinga, Pastos, A'i Kofán, Eperara Siapidaara, Kamentsá, Murui, Kichwa, Siona, Secoya, Coreguaje, Nasa, Embera Chamí, Shuar y Achuar.

Posteriormente, las ciudades que existían, previas a la delimitación de los Estados nacionales, empiezan a fortalecer sus relaciones interurbanas y a desarrollarse a lo largo de la línea limítrofe. En este contexto, mantienen sus especificidades, pero bajo una determinación estructural: el límite actúa bajo la metáfora del imán*: los polos distintos se atraen*. Pero esa atracción es voluble, en atención a las condiciones estructurales de los polos y de sus interrelaciones. De allí que, en un momento puede tener un mayor desarrollo una ciudad de frontera sobre la otra[40], mientras en otro puede ser al revés, estructurando diferencias sustanciales momentáneas.

Es precisamente la lógica de frontera la que otorga este dinamismo a

39 Según Tohono O'odham en la frontera entre México y Estados Unidos desde 1853 se movió libremente la población sobre sus tierras ancestrales, pero la reciente militarización de la frontera no sólo ha dificultado sus viajes sino que ha dividido a la gente. https://news.un.org/es/story/2018/08/1439422

40 Por ejemplo, una devaluación del peso colombiano hace que la centralidad de la ciudad de Ipiales (Colombia) atraiga el consumo de la población de Ecuador, deprimiendo a la ciudad ecuatoriana de Tulcán. El precio de los derivados del petróleo venezolano en Cúcuta (Colombia) genera unos procesos de acumulación impensados.

sus ciudades, permitiendo una nueva forma de integración, supeditada a relaciones asimétricas. En este contexto, se establecen vínculos interurbanos; ciudad-ciudad, independiente de la proximidad o la distancia que tengan, porque es la funcionalidad complementaria la que determina la formación de la región urbana.

Antiguamente fueron concebidas como ciudades distintas, porque los límites nacionales las dividían, conociéndolas bajo los nombres es de: i. C*iudades espejo*, como metáfora para decir que una urbe se refleja en la otra, cuando en realidad son absolutamente diferentes en tamaño y características. ii. *Ciudades gemelas*, como alegoría que sirve para afirmar que tienen un mismo origen, donde el límite opera como matriz, pero que en absoluto conduce a que sean similares. iii. Y las *ciudades pares*, simplemente se trata de una figura para reafirmar que se trata de dos urbes similares, cosa que en absoluto ocurre.

En términos de la utilización de estas nociones se puede afirmar que en Brasil prima el concepto de ciudad gemela, mientras en México el de ciudad espejo y en el mundo de la academia el de ciudad par. Estas tres denominaciones conceptuales hacen referencia a ciudades que tienen patrones supuestamente similares, cuando son muy distintos, tanto que existe una relación de determinación de la una sobre la otra. En otras palabras, en la realidad no son dos ni tampoco son ciudades iguales.

La ciudad de un lado con la del otro están interconectadas, gracias a la confluencia de tres procesos: los de la globalización (expansión de mercados y tecnologías), los nacionales (regulación económica, acuerdos de integración) y los locales (comercio, industria). Esta confluencia imprime una cualidad clave: las ciudades estructuran regiones transfronterizas, vinculadas con otras regiones de frontera y, en ese contexto, operan como *bisagras de integración* (Boisier, 1987). a la manera de una *cremallera* de amplio espectro.

La *cremallera* se comporta como un dispositivo que cuenta con un

conjunto de engranajes que sirven para unir los polos de la ecuación (frontera). Se trata de dos cintas paralelas (límites) que cuentan con un cúmulo de dispositivo que interactúan con la finalidad de integrar lo que se encuentra separado.

Un buen ejemplo de este proceso se lo puede observar en el Mapa 1, en que la lógica de *cremallera* se forma con las ciudades de la región fronteriza de México y Estados Unidos, operando como un engranaje. Sin duda se trata de un caso emblemático del proceso de urbanización de las zonas de frontera. En la línea demarcatoria de estos dos países existen 11 engranajes urbanos que arman el complejo urbano dentro de la región transfronteriza. Hay que resaltar que esta característica se reproduce en el conjunto de las zonas de frontera de América Latina, aunque en algunos casos sean más explícitas que en otros.

El proceso de urbanización de esta frontera ha sido acelerado: si en 1960 tenía 1,179,910 habitantes, para 2010 llega a 7.2 millones y ahora supera los 17 millones de residentes. Lo interesante de esta población es que es mayoritariamente urbana, debido a la migración interna e internacional, atraída por la oferta laboral localizada en las ciudades, convertidas en los centros de gravedad de la nueva economía global, sustentada en la digitalización y en los servicios especializados, entre los cuales se encuentra la industria maquiladora (Fuentes y Peña, 2018).

En las fronteras Latinoamericanas operan dos tipos de complejos urbanos, determinados según los países que la conforman:

Uno primero, *Urbano Binacional,* que se forma entre las ciudades de frontera. Casos interesantes de ciudades de frontera binacionales son aquellos que incluso tienen el mismo nombre a un lado y al otro de la frontera. A pesar de ello, hasta se las considera ciudades diferentes. Ahí están, por ejemplo, la ciudad de Nogales de EE. UU. como la de México; Paso Canoas en Costa Rica y en Panamá. Pero también está

la ciudad de Mexicali que es una fusión de México con California y su par del otro lado Calexico que proviene de California y de México.

Mapa 2. El complejo urbano fronterizo México-EE. UU. opera como cremallera

Fuente: Reyes et al. (2001:17).

Un caso muy interesante es el de la ciudad de Desaguadero en Bolivia y en Perú que comparten el mismo nombre, proveniente de la toponimia del Río Desaguadero, que es el límite geográfico entre los dos países. En la Imagen 1, además se aprecia la mancha urbana continua que tiene.

Imagen 1. Desaguadero (Bolivia) y Desaguadero (Perú)

Fuente: Google Earth

Por otro lado, se pueden señalar los casos de ciudades del Brasil, que tiene fronteras con todos los países de Sudamérica, con excepción de Ecuador y Chile. También los de Colombia (Ipiales) con Ecuador (Tulcán), donde el río Guáitara las separa e integra.

O, en el caso emblemático de Rivera (Uruguay) y Libramento (Brasil), en que es una calle divisoria que revela la presencia de dos estados nacionales (testimonian las bandeas), pero que además cumple la función de integración, para formar una sola ciudad, tal cual se puede observar en la siguiente imagen.

Imagen 2. Ribera (Uruguay) y Libramento (Brasil)

Fuente: Miguel Chaves

Otro ejemplo significativo en que un río integra-separa a las ciudades de un lado con la del otro es el de Río Grande, con las urbes de Ciudad Juárez en México y de El Paso en EE. UU.

Imagen 3. Ciudad Juárez (México) y El Paso (EEUU)

Fuente: Google Earth

Adicionalmente se encuentran aquellas ciudades donde la discontinuidad espacial está presente, pero que cuentan con lógicas complementarias: estos casos son los de Tacna (Perú) y Arica (Chile) con 53 kilómetros de distancia[41] y los de Cúcuta (Colombia) y San Antonio del Táchira (Venezuela) con 11 kilómetros, entre muchos otros casos de integración unitaria, donde la distancia física no es un óbice.

Un segundo, *Urbano Multinacional*, compuesto por algunos casos emblemáticos, donde operan varias fronteras. Allí están, por ejemplo, la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay que conforman una región urbana integrada alrededor de los ríos Paraná e Iguazú. En la misma confluyen Ciudad del Este con 308,983 habitantes (INE, 2022, Argentina), Foz de Iguazú con 272,656 (DGEEC,2022, Brasil) y Puerto de Iguazú con 82,849 (OMA, 2022, Paraguay). Estos núcleos conforman una ciudad tri nuclear que cuenta con 664,488 pobladores, alrededor de los sectores económicos del turismo, la electricidad y el comercio, con

41 Sin embargo, la mayor distancia no es la espacial sino la temporal, porque Santiago-Chile determina su hora de acuerdo a las condiciones propias de su área metropolitana, lo cual induce a que exista una hora de diferencia en las dos ciudades y que por tanto, la administración pública no cuadre temporalmente con la del otro lado

mercados orientados a la región transfronteriza y al mundo entero, de forma legal e ilegal (Rabossi, 2013). Lo paradójico está en que los ríos operan como límites nacionales que separan, pero también —dada su condición natural— como puntos de encuentro, tal como se observa en el Mapa.

Mapa 3. Tres fronteras una región urbana: Foz de Iguazú (Brasil), Ciudad del Este (Argentina) y Puerto de Iguazú (Paraguay)

Fuente: Fuente: Google Earth

Por otro lado, está la Tetra Frontera, con cuatro ciudades distantes pero articuladas mediante acuerdos de hermanamiento, que trabajan con funciones específicas de forma integrada. Son cuatro países inscritos en esta región de frontera ubicada en la cuenca amazónica que cobija a las ciudades de Manaos (Brasil), Iquitos (Perú), Leticia (Colombia) y Sucumbíos (Ecuador). En general se desarrollan a lo largo del Río Putumayo (afluente del Amazonas), convertido en la base material de integración, con la intención de que Brasil se una a la Cuenca del Pacífico, mediante la articulación de las ciudades de Manaos (Brasil) y de Manta (Ecuador), puerto en el Océano Pacífico. Otro caso interesante es el que se configura bajo el término de Trifinio entre: Honduras, El Salvador y Guatemala en Centro América, donde de forma multinuclear o multifocal se integran 45 municipios de frontera.

En todos los casos de los complejos urbanos existe una dinámica de conurbación sui generis, como expresión histórica de un hecho innegable: el proceso de integración en un doble sentido: urbano-urbano y urbano-regional, en un contexto de alta diversidad nacional.

La región transurbana multinacional

La actual ciudad de frontera se enmarca en los patrones generales de la urbanización de América Latina, pero con sus propias especificidades. Ahí se configura la modalidad de una *región urbana multinacional*, porque está inscrita en varios Estados nacionales que construyen el *continuum o conurbación*, para configurar una *ciudad de ciudades,* con varios tipos de fronteras intraurbanas. La lógica transfronteriza, en épocas de globalización, introduce la dinámica transurbana que supera el sentido de la mancha urbana, para conformar este nuevo patrón de urbanización, surgido de la confluencia territorial de las antiguas unidades citadinas, una por cada Estado, actuando independientemente.

Su lógica se contextualiza en un territorio unificado, donde existe una segregación espacial por localización de actividades, población, infraestructuras y la proveniente de los límites interestatales. Lo particular de este patrón de urbanización tiene que ver con el tipo de estructura

urbana que se configura a partir de la *centralidad urbana* y sus diversas *áreas de influencia*, a las cuales se suma el peso que tiene la determinación interestatal (límite).

La estructura urbana de la región urbana de frontera

Las ciudades de frontera se desarrollan a partir de la línea limítrofe interestatal, la cual conduce a dos posiciones divergentes respecto de los patrones urbanos: por un lado, de que existiría una ciudad y, por otro, de que serían varias. La tesis mayoritaria se inscribe en la que habría varias urbes, una a cada lado de la línea de demarcación interestatal. Una interpretación de este tipo reclama un nuevo paradigma explicativo, dada las mutaciones que introduce el proceso de globalización a las dinámicas de base nacionalista.

El fundamento más sólido para negar la existencia de varias ciudades en las zonas de fronteras se sustenta en el principio del *nacionalismo metodológico* (Faist, 2019 y Beck, 2005). Lo interesante de esta concepción es que opera no solo en las fronteras sino en el proceso general de urbanización en América Latina. Su tesis se asienta en la existencia de una ciudad nuclear inscrita en un solo Estado nacional.

Se trata de una interpretación errada que cobra más fuerza en las fronteras, porque en cada uno de los lados del límite interestatal existiría una ciudad distinta. Esto debido a que la soberanía nacional es el elemento constructor de esta pluralidad de urbes, negando, por ejemplo, el sentido de la *ciudad global* sostenido por Saskia Sassen (1999); es decir, de los procesos reales de integración.

El nacionalismo metodológico introduce distorsiones en los marcos institucionales, en el diseño de políticas públicas[42], en la organización social y en los imaginarios sociales. Se trata de un principio que sobredimensiona

42 En el año 2008 se realizó una mesa de debate sobre planificación urbana de las ciudades fronterizas de Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia). Lo interesante y paradójico: los secretarios de planificación de las dos ciudades no se habían reunido nunca y ni si quiera se conocían. Extraño, porque la determinación del desarrollo de una ciudad depende de la otra.

el peso de lo nacional, comportándose como la unidad esencial de análisis y el principio organizador de las estructuras institucionales, sociales y territoriales[43]. Además, es el que construye identidad, pertenencia y sistemas de representación dentro de su jurisdicción territorial. Todo esto volcado al sentido de las ciudades.

Sin embargo, esta visión tiende a desgastarse históricamente por el proceso de globalización, en tanto la transnacionalización licúa el peso de lo nacional[44]. Allí se fundamenta la tesis de que en las regiones transfronterizas no existen varias ciudades, sino una sola, bajo la modalidad de un complejo urbano transfronterizo o *región urbana*, desplegada en un territorio supranacional, que debe ser pensado y practicado como tal.

La región urbana se comporta como una matriz de localización de actividades urbanas, bajo la lógica de la *asimetría complementaria* (Carrión, 2022), originada en las políticas nacionales el proteccionismo, la paridad monetaria, los costos de producción y la oferta de empleo, entre otros. Lo paradójico: estas asimetrías tienden a hacerse complementarias gracias al contrabando y a los tráficos; debido a que el producto que hay al otro lado no hay acá, a que el precio del bien es más bajo o que es de mejor calidad que acá; con ello, los mercados ilegales los complementan, cuando debería ser todo lo contrario. Su resultado es la construcción de un espacio estratégico que se convierte en un HUB, en tanto lugar de entrada y salida de información, servicios, capitales, productos y personas que van y vienen desde lo glocal.

En este caso, las distintas partes que conforman la *región urbana* configuran una *estructura urbana* compuesta por fronteras multi escalares (espacio multi escalar), de distinto origen, las cuales provienen de la división social y económica del espacio, expresada en la de naturaleza variada, donde la

43 Incluso como base de la cooperación multilateral, que es de carácter nacional.

44 El Estado nación deja de ser el punto de partida de la organización de la sociedad, porque se produce la ruptura del principio de identidad entre estado nación y sociedad, considerados como una unidad de análisis cerrada en sí misma (Smith, 1979).

línea demarcatoria de los Estados colindantes es una más de ellas.

La localización de las actividades urbanas en el espacio forma lo que se conoce como zonificación, que no es otra cosa que los usos del suelo de las actividades principales de cada ciudad; en este caso provenientes de la asimetría complementaria. Así, por ejemplo, en la frontera EE.UU. y México se tienen un conjunto de armerías a todo lo largo, porque en EE.UU. la comercialización es legal mientras que en México está prohibida. Por el contrario, en el lado mexicano existen farmacias de forma recurrente porque en Estados Unidos la compra de una medicina se tiene que hacer con una receta, lo cual encarece el producto. En la frontera Brasil-Uruguay, Uruguay tiene legalizado el consumo de marihuana y el aborto mientras en Brasil no, lo cual genera flujos de población del Brasil para estos fines.

Por otro lado, la ubicación de la población en las ciudades sigue las condiciones propias de la segregación residencial, a la cual se suman las del nacionalismo. De esta manera, al paradigma de la segregación intraurbana, se añade la óptica multinacional, conformando el sentido de foraneidad, que también existe en las otras ciudades latinoamericanas[45], pero con más evidencia en este caso, por nacionalidad y extrañamiento.

Adicionalmente las infraestructuras, consideradas la base material de las urbes, van a tono con las demandas de la región urbana transfronteriza[46]. Este caso dependientes del sentido y contenido de los distintos niveles de gobierno (multinivel): en el multinacional, la movilidad y accesibilidad (puentes, carreteras, transporte); en el nacional los aparatos estatales con sus políticas (aduana, migración, soberanía, FFAA); y en el local, con el peso en el sector mobiliario y en los servicios (comercio, bancos).

45 http://www.arquitecturatropical.org/EDITORIAL/documents/CARRION%20ESPACIO%20PUBLICO.pdf

46 Así, por ejemplo, si se trata de una ciudad turística, tiene que tener las infraestructuras hoteleras, restaurantes, centros culturales, playas. Si es una ciudad capital, deben dominar las vinculadas a la condición de sede de los aparatos estatales. La ciudad industrial, tiene que contar con una densidad de las condiciones generales de la producción. Y así sucesivamente.

La centralidad urbana: punto nodal de integración y proyección

Walter Christaler (1966), en su libro de los lugares centrales sostiene que la centralidad de un lugar proviene de la oferta jerarquizada de servicios (sector terciario) y de la atracción a la población, localizada en sus áreas de influencia o en su zona de mercado (demanda), bajo los costos de distancia y transporte. Si bien Christaler se refería a la ciudad en su conjunto, siempre se ha hecho una interpolación a los lugares centrales intraurbanos.

Más allá de las críticas a esta definición, se debe resaltar el peso que tienen las relaciones que la definen. Así, la centralidad urbana no puede ser comprendida encerrada en sí misma o solo bajo ciertos atributos, sino a partir de las relaciones que la configuran, en este caso, desde la oferta (centralidad) y hacia la demanda (periferias). En definitiva, es una construcción de una relación de contenido plural, que proviene de la concentración de poderes y de capitales en el territorio que producen una atracción gravitatoria.

La centralidad urbana es la expresión de la segregación urbana, es decir de la desigualdad expresada territorialmente, en el siguiente sentido: se trata de la concentración jerárquica y polarizada de las funciones centrales en un lugar particular de la ciudad definido como centro.

En esa perspectiva, es importante hacer la distinción entre *centro,* como espacio específico o lugar central (sitio), con el de *centralidad urbana,* que tiene la propiedad de la atracción nacida de la concentración desigual de funciones en el territorio. De esta manera, la centralidad urbana genera una atracción de usuarios y consumidores al centro, por ser el lugar desde donde se ejerce esta atracción (masa gravitatoria)[47]. Eso supone una articulación del centro (nodos) con sus bordes (periferias) mediante una accesibilidad (movilidad) que termina por conformar todos los caminos que conducen al centro. Un elemento clave que construye y procesa la

47 El COVD-19 ayuda a entender esta condición gravitatoria de la centralidad urbana, debido a que la contabilidad de casos de personas contagiadas según unidades territoriales, las que cuentan con una expresión significativa son sus áreas de influencia.

desigualdad en el espacio de la ciudad es el precio del suelo. Es el que segrega y expulsa, actividades y personas.

Para entender las centralidades urbanas en las ciudades de frontera, se debe reconocer que el límite que separa a los estados se comporta como un centro gravitacional de atracción de las partes, lo cual es posible porque su función central es la complementariedad multinacional de lo diverso.

Pero también es imprescindible entender la centralidad bajo una dinámica que tiene un recorrido histórico, en que al menos puede manifestarse en los siguientes tres momentos secuenciales:

- Inicialmente, las ciudades crearon su *centralidad fundacional* cuando todavía su condición fronteriza no se prefiguraba como determinante, debido a que no existía esta funcionalidad interestatal. Sus ámbitos de influencia fueron los bordes intra urbanos y la región rural circundante.

- Posteriormente, con la formación de los Estados nacionales y la delimitación de sus confines territoriales, esta centralidad añade los componentes provenientes de la *centralidad de los negocios* (capital financiero, comercial). En este contexto nace un segundo tipo de centralidad, la de carácter longitudinal, ubicada a lo largo del cordón fronterizo.

- En la actualidad, con el proceso de globalización se vive un tercer momento, en que las centralidades incorporan la función del *terciario superior*, adoptando el sentido de *centralidades longitudinales de articulación global* (Carrión y Cepeda, 2021), en este caso, a lo largo de la zona limítrofe.

En la ciudad de frontera estas tres centralidades (fundacional, negocios y globales) se expresan de forma simultánea, pero bajo dos lógicas explícitas: la centralidad *longitudinal*, originada en el límite fronterizo adquiere la cualidad funcional de una *centralidad de flujos,* permitiendo la integración de los territorios multinacionales, colindantes y distantes. Mientras la segunda, de carácter *zonal* (fundacional y/o de negocios), se estructura

a partir de la localización privilegiada del capital para valorizarlo y del poder para ejercerlo, inscritos dentro del Estado nacional, conformando una *centralidad de lugar.* Esto es, inscrita en la relación de flujos y lugares que definen las centralidades urbanas, según Borja y Castells (997). Y las dos centralidades pueden ser catalogadas como c*entralidades históricas fundacionales,* porque encarnan un doble nacimiento: el de la ciudad enclaustrada en el ámbito nacional y el de la región urbana multinacional.

En las dos centralidades se concentran los poderes y los negocios, primando las relaciones de intercambio impulsadas por agentes económicos multinacionales, legales e ilegales. Y, además, combinan las funciones centrales propias del orden nacional y multinacional, las cuales manifiestan localmente las desigualdades transnacionales. Allí están las funciones aduaneras, migratorias, de soberanía territorial y las expresiones simbólicas de identidad, pertenencia y nacionalidad. Son tan fuertes estas funciones que generan un nivel de atracción que promueve una accesibilidad muy alta, con autopistas, carreteras, puertos y puentes para vehículos multi propósito (camiones, barcos, automóviles), así como con tecnología de punta.

Las funciones centrales están vinculadas al comercio (mayorista, minorista), a la administración (pública, privada), a ciertos servicios (salud, educación) y a algunas actividades productivas, entre la que está la *industria maquiladora*. Esta industria obtiene un buen beneficio de la asimetría complementaria, debido a que el capital foráneo es atraído al otro lado de la frontera porque desde allí puede importar insumos y exportar productos con beneficios arancelarios; además de obtener provecho de los bajos salarios y de sacar beneficios de las escasas prestaciones sociales.

Esta condición plural de las centralidades en las ciudades de frontera conduce a la formación de un *sistema de centralidades*, donde unas y otras están articuladas bajo la modalidad de un patrón multicéntrico. En esta perspectiva, se ha desarrollado una importante infraestructura, sobre todo, de transporte, que permite importante accesibilidad con sus periferias e integración de las distintas centralidades.

Sin embargo, la complejidad de esta realidad conduce a que ciertos actores clave les hayan dado la espalda, al extremo de negar su existencia[48]. Históricamente las sociedades desconocen el origen de las ciudades —es decir su historia— bajo lo que podría definirse como *parricidio* urbano (Carrión 2010), que puede llevar a un descentramiento o pérdida relativa de centralidad.

La centralidad longitudinal —la de flujos— no es reconocida como tal, porque se la concibe como espacio de separación y no de integración. Y la centralidad de los lugares vive un proceso de abandono y estigmatización por parte de las élites, debido a la concentración del comercio de bajo estándar, a la localización residencial de sectores populares y al impulso de la informalidad en todo sentido. En las dos centralidades la movilidad es un asunto clave, que ha convertido a estas centralidades en zonas de alta migración con contacto global; como también, en una forma plurinacional de integración de la región urbana.

Las áreas de influencia: el sentido plurinacional

La centralidad y sus áreas de influencia son parte de la estructura urbana y deben ser entendidas como dos formas desiguales de especialización de las actividades y la localización de las personas en el espacio. Entre una y otra hay una relación estrecha, donde la centralidad crea una red de interacción, bajo una lógica de atracción gravitatoria. Esta relación ha cambiado a lo largo de la historia, dando lugar a la presencia de viejas y nuevas centralidades y periferias, al menos, en los siguientes tres períodos:

- El primero, en el contexto de una ciudad pequeña y con bajas demandas de movilidad, las áreas de influencia de sus centralidades están ubicadas, por un lado, al interior de la propia ciudad, en lo que podría definirse como sus bordes o periferias urbanas (suburbios). Y, por otro lado, la estructura rural circundante o hinterland (campo-ciudad).

48 Así como se negó la existencia de una región urbana multinacional, por el énfasis en el sentido de lo nacional, en este caso se niega el origen histórico, porque al capital le interesa la velocidad de su rotación y a las élites su confort.

- Segundo, cuando se conforman los Estados nacionales, el área de influencia de la centralidad se expande y cambia, extendiéndose hacia el otro lado de la frontera, para construir una lógica interurbana sustentada en una condición multicéntrica. En otras palabras, a las periferias intraurbanas y a las inscritas en el ámbito rural, se suma esta interfronteriza, con lo cual la lógica de la expansión y de la mancha urbana son cuestionadas.

- Y tercero, cuando penetra la lógica transfronteriza multiescalar y multinivel, las centralidades y sus periferias se configuran dentro de los referentes global/local y flujos/lugares (borja y Castells, 1977). Esto hace que las periferias sean, de alguna manera, ex céntricas, porque adquieren una autonomía relativa frente a las centralidades. La ciudad dormitorio es una de sus expresiones evidentes, porque se define por un sin sentido: no existen ciudades monofuncionales. En esa perspectiva, una centralidad ubicada al otro lado puede convertirse en periferia de la otra y viceversa.

La centralidad por razones laborales, de servicios, de actividades administrativas o por motivos comerciales puede desarrollarse dentro de uno o varios Estados; dependiendo de su masa gravitatoria. En general la atracción de la centralidad del otro lado tiene que ver con cuestiones vinculadas las asimetrías complementarias, mientras la que se desarrolla en el espacio nacional se relaciona con cuestiones cotidianas y menos especializadas. En otras palabras, el poblador escoge la centralidad a la cual dirigirse, mientras su localización tiene un sentido más nacionalista y propio de la segregación residencial.

Lo que si ocurre y siguiendo a Wacquant (2007) es que se construyen estigmas territoriales, donde uno de los elementos claves es la xenofobia, la cual conduce a que, dentro de las ciudades, se diluya el sentido de ciudadanía y se fortalezca el de foraneidad.

Conclusiones

El *nacionalismo metodológico* negó la posibilidad de que exista una ciudad

bajo la influencia de distintos Estados nacionales. La globalización desnudó esta incoherencia, porque, por ejemplo, en muchas capitales tienen presencia varios Estados nacionales, así como varias corporaciones privadas globales. Un caso que ilustra esta discordancia es el de las ciudades de frontera, que configuran *regiones urbanas multinacionales*, gracias a que la *asimetría complementaria* hizo que las fronteras entren en una lógica de integración. De allí que los límites interestatales se comportan como líneas de integración de los Estados colindantes y las fronteras en regiones de articulación de universal. En este contexto, no solo que las ciudades de frontera son un territorio unificado pluriestatal, sino que las mismas operan como pívots de articulación de las lógicas trans e inter fronterizas, como también de los *sistemas fronterizos globales*.

Las fronteras se inscriben dentro de un sistema fronterizo global, donde sus ciudades son sus polos medulares de articulación multinacional, debido a que han logrado generar una economía sólida (legal e ilegal), un importante proceso de urbanización, un fortalecimiento de los poderes locales y unos estrechos vínculos transfronterizos.

Por ello y en este contexto, las denominadas ciudades espejo, pares o gemelas, pluralidad de ciudades deducidas del nacionalismo metodológico, caen en desuso para dar paso a la creación de un nuevo patrón de urbanización llamado *regiones urbanas de carácter multinacional.* Este nuevo orden territorial cuestiona los marcos institucionales vigentes y las políticas tradicionales de gobierno, para empezar a repensarlas desde una perspectiva integrada local-fronteriza-global.

La región urbana se convierte en el centro de gravedad del sistema fronterizo global, porque actúa como polo o pívot de la ecuación, convirtiéndose en elemento articulador de la economía y de la vida en la frontera, así como en el eslabón fundamental que articula las economías nacionales con las internacionales. En esa perspectiva, lo transurbano es el elemento definitivo, gracias a que las centralidades y sus áreas de influencia adquieren la condición multinacional, comportándose, unas y otras, alternadamente según el vaivén internacional.

De esta manera, las vinculaciones entre ciudades ocurren por encima de las relaciones entre naciones, sustentadas en los nuevos flujos migratorios, las tecnologías de la comunicación y los mercados legales e ilegales. Así, ciudades localizadas en territorios distantes se integran por la economía, la cultura, la sociedad y la tecnología.

Estas mutaciones estructurales desembocan en dos procesos: por un lado, en el inédito protagonismo alcanzado por las regiones de frontera frente a los Estados nacionales, gracias a la mayor autonomía política deducida de la descentralización, del crecimiento económico, del aumento de su población y de la nueva forma de integración nacional, originada desde las regiones urbanas pluriestatales.

En términos de la innovación de los gobiernos de estos territorios, se deben resaltar algunos ejemplos icónicos y aleccionadores. Están los casos de Ciudad Juárez (México) y El Paso (EE. UU.) que piensan en un área metropolitana de gestión dual. También están los acuerdos de formación de mancomunidades entre Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia) para el manejo de residuos sólidos[49]. Algo más ambiciosos son los casos del Trifinio (Honduras, El Salvador, Guatemala), en el cual está presente la cooperación internacional, los gobiernos nacionales y 45 municipios de los tres países. De igual manera, en la frontera entre Perú y Ecuador, existe un grupo de municipios que trabajan en la misma perspectiva, sobre todo después de la firma de la Paz en el año 1998, gracias a la cooperación, internacional y nacional.

Internamente estas regiones urbanas tienen fronteras deducidas de la localización desigual de las actividades, los habitantes y los servicios, así como también de la línea demarcatoria de los estados (multinacional). Así se han construido históricamente fronteras intraurbanas en las ciudades de frontera, afirmación conceptual que hace referencia el título este artículo.

Algo que también debe resaltarse de manera particular: las centralidades

49 Algo complejo porque Naciones Unidas prohíbe el depósito final de residuos sólido producidos en un Estado distinto. En este caso ha sido superado por la propuesta de captar mayor escala de basura para el reciclaje.

y sus áreas de influencia tienen una dinámica única, que les hace comportarse de forma nacionalmente intercambiable, debido a que en unos momentos pueden comportarse como área de influencia y en otros como una centralidad, lo cual hace que las centralidades de las ciudades de frontera sean itinerantes, como se afirma en el título de este artículo. Por lo tanto, también sus límites intraurbanos

Sin embargo, estos nexos no se desarrollan por fuera de conflictos, porque representan nuevas relaciones de poder, más aún si las fronteras empiezan a tener un peso político mayor. Pero también de violencia y de ilegalidades (contrabando, tráficos), por las propias características de la asimetría que provocan, lo cual lleva que llevan a que estas regiones tengan tasas de homicidios bastante más altas que los promedios nacionales (Carrión y Gotsbacheer, 2021).

Estos procesos negativos se acrecentaron con el COVID-19 y las políticas impulsadas para contrarrestarlo. Las fronteras se cerraron, con lo cual las inequidades se incrementaron, por el fuerte énfasis puesto en el gobierno de lo nacional. Como resultado se experimentó una redefinición de las funciones locales en beneficio del poder nacional o, en otras palabras, la generación de un giro hacia el centro, que terminó incrementando la ilegalidad y la violencia, así como perjudicando sanitariamente a los habitantes de frontera, sobre todo a los más vulnerables (enfermedades preexistentes).

En términos estructurales el COVID-19 introdujo un proceso de refronterizacón, en un momento en el que se había caminado mucho hacia la integración interfronteriza. Pero también se aceleró, con el retorno de las críticas a la globalización y del reposicionamiento de las visiones nacionalistas, que volvieron a posicionar el concepto de la frontera como un escudo protector frente a las amenazas externas (Lara-Valencia, F. y García-Pérez, H. (2021).

Y lo paradójico: con ello se buscar ir en contra de los procesos históricos de integración, construyendo además de los muros ideológicos, los físicos, tanto al interior de las ciudades como entre los países colindantes. Sin

lugar a duda, el nacionalismo metodológico es un peligro real y una apuesta contra la historia.

Bibliografía

Augé, M. (1998). *Los no lugares, espacios del anonimato*. Ed. GEDISA, Barcelona.

Beck, U. (2005): La mirada cosmopolita o la guerra es la paz. Barcelona: Paidós

Bello, D. (2013). La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad. En: Atenea No 508, Concepción.

Boisier, S. (1987) "Notas en torno al desarrollo de regiones fronterizas en América Latina", Estudios Internacionales (78). Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Borja, J. (1994). Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares. Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, 20(59).

Borja, J. y Castells, M. (1997). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Ed. Taurus. Barcelona.

Caldeira, T. (2008), *Ciudad de muros*, Editorial Gedisa, Barcelona.

Canales, A. Martínez, J. Reboiras, L., y Rivera, F., (2010), "Migración y salud en zonas fronterizas: informe comparativo sobre cinco fronteras seleccionadas", CEPAL - Serie Población y desarrollo, (95): Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Carrión, F. (2010). Ciudad, memoria y proyecto. Ed. IMQ-FLACSO. Quito.

Carrión F. (2013). Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema. Ed. FLACSO-IDRC, Quito

Carrión, F. (2017). Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina, Monografías CIDOB, Barcelona.

Carrión F. (2017). Nuevos Patrones de urbanización en América Latina, En: Borja, Carrión y Corti (Editores). Ciudades resistentes, ciudades posibles, Barcelona.

Carrión, F. y Gotsbacher M. (2021). Border violence in Lain American: an expresion of complementary asymmetries. The Oxford Handbook of he Sociology of Latin America. New York.

Carrión, F. y Cepeda Pico, P. (2021). Corredores urbanos: centralidades longitudinales de articulación global. *Revesta INVI*, *36* (102), 183–207.

Carrión F. Zepeda B, Enriquez F. (2022). Latin America´s Global Border Systema, an introduction, Ed Routledge, New York.

Castells, M. (1999): La era de la información, Ed. Siglo XXI, Barcelona.

Christaller, W. (1966) ''Central Places in Southern Germany". Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Faist, T. (2019). The transnationalized social question: migration and the politics of social inequalities in the 21st Century. Oxford: Oxford University Press.

Fitzgerald, (1993), ECLAC and the formation of Latin American economic doctrine, Los Angeles.

Fuente, C. y Peña, S. (2018), Las fronteras de México: nodos del sistema global de las drogas prohibidas: Ciudad Juárez, FLACSO Ecuador, IDRC-CRDI, El Colef.

Garcia Canclini, N. (1997). Culturas Híbridas, Ed. Eudeba, Buenos Aires.

Lattes, A. (2001). Población urbana y urbanización en América Latina, En: Carrión F. La ciudad construida, urbanismo en América

Latina. Ed. FLACSO-JA, Quito.

Lefebvre, H. (2013), La producción del espacio la production. Ed. Capitan Swing, Madrid.

Picech, M. (2017). Ciudades de fronteras: pivotes locales de procesos globales. En: Revista Cuestiones Urbanas, Ed. IC-IMQ, Quito.

Lara-Valencia, F. y García-Pérez, H. (2021). Las fronteras de la pandemia: lecciones para la gobernanza y la cooperación en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos. En Revista: Estudios Fronterizos, Mexicali.

Martins, H. (1974). "Time and theory in Sociology", en: John Rex (ed.). Approaches to Sociology. An Introduction to Major Trends in British Sociology, London: Routledge & Kegan, pp. 246-294.

Rabossi, F. (2013). "Dinámicas económicas de la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina)" Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas, Fernando Carrión (Comp.). Ed. FLACSO Ecuador, IDRC-CRDI. Quito.

Reboratti, C. (1992) "Fronteras agrarias y población en América Latina", International Union for the Scientific Study of Population, El poblamiento de las Américas, Actas, Lieja, vol. 4.

Reyes, C., et al. (2001) "Explorando la Geografía de México 2", Editorial Nuevo México, S.A. de C. V. México.

Robertson, R. (2003). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad heterogeneidad. Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización. Madrid.

Robertson, R. (1992) Globalization: Social Theory and Global Culture, Londres, Sage,

Rodríguez, O. (1980), Teorías del subdesarrollo de la CEPAL, Ed. Siglo XXI. México, D.F.

Rodríguez, J. (2002) Vignoli, Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas: Santiago de Chile, CELADE División de Población, Naciones Unidas.

Sabatini F. (2006). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Ed. BID. Washington D.C.

Soja, E. (2008): Postmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones , Ed. Mapas, Madrid.

Sassen, S. (1999): La ciudad global. Buenos Aires: EUDEBA.

Vera da Silva, T. (2015) "Los ilegalismos y la ciudad de São Paulo". La globalización desde abajo. La otra economía mundial, Carlos Alba Vega, Gustavo Lins Ribeiro y Gordon Mathews (coord.), Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

Wacquant, L. (2007). Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y Estado, siglo XXI, Buenos Aires.

Zolezzi, M. (2020). La ciudad. La Covid-19 y "el desborde inverso", En: Revista de Sociología No 30. Lima.

Dimensiones de internacionalización del Municipio de Foz Do Iguaçu

Gustavo Oliveira Vieira[50]

Introducción

El objetivo de este texto es dar a conocer la situación internacional y los actores paradiplomáticos más evidentes y atentos en el municipio de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil - un primer acercamiento introductorio. La condición internacional de Foz do Iguaçu debe entenderse dentro de los procesos integracionistas e históricos que moldearán la dinámica y los desafíos sociales, políticos, ambientales y económicos de la Cuenca del Plata. Ubicada en la confluencia de los Ríos Iguaçu y Paraná, con las márgenes de tres países, frente a la frontera con Argentina, que se ubica al sur del Río Iguazu, y como Paraguay al oeste del Río Paraná. Esta es la esquina entre los dos ríos se hizo en las últimas décadas, o siglos, el desarrollo transfronterizo con diferentes malentendidos sobre las fronteras y los diversos ciclos migratorios, políticos y económicos.

La región tuvo su formación histórica marcada por la presencia de pueblos nómadas como Caigangues y Je, grupo guaraní y por el paso del sendero Peabiru, en medio de los dos centros de colonialismo que se formaron en los siglos XVI y XVII (colonialismo portugués de São Vicente y colonialismo español por Asunción). Así, el actual territorio del Paraná constituía gran parte de la República del Guayrá en el siglo XVII, en el contexto de la presencia de jesuitas y reducciones guaraníes (Schallenberger, 2015). En la secuencia, por el hilo conductor de la institucionalidad de la ciudad de Foz do Iguaçu, la conexión se da con la presencia militar de 1889 - que, al

50 Doctor en Derecho de la Universidad de Vale do Rio dos Sinos, Brasil (2012); Profesor adjunto de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Gvieira7@gmail.com

instalarse, enfrenta una dinámica económica y étnica diversa, con impulsos diferenciales en el segundo mitad del siglo XX, con la construcción de grandes obras, los puentes sobre los ríos e Itaipú Binacional y profundas transformaciones y resignificaciones de las fronteras y en la frontera.

Con el fin de develar la Paradiplomacia, percibida como las relaciones internacionales que realizan los actores subnacionales, las instituciones locales, para el desarrollo de este texto, inicialmente expone las peculiaridades de la condición "fronteriza" del municipio, y luego presenta a sus actores y interacciones internas e internacionales. Para ello, tomamos como referencia el marco explicativo esquemático de los actores locales para la construcción del interés local internacional, subdividido en sociedad civil, gobierno no central, empresas (mercado) y universidades, abordado por Daniel Villarruel et.al. (Villarruel, Rodríguez, Pérez; 2019, p. 26). Es importante señalar que este es un primer esfuerzo descriptivo, en el marco de la ejecución de la investigación en Integración Fronteriza y extensión en Paradiplomacia para la Integración (Trans)Fronteriza registrada y apoyada por la UNILA (Programa Institucional de la Triple Agenda, 2018).

Las (Re)dediniciones de la "Frontera"

Las regiones fronterizas están originalmente internacionalizadas. La condición internacional de las regiones aledañas es parte de la identidad de los pueblos e instituciones del territorio. En el caso de la región limítrofe trinacional donde se ubica Foz do Iguaçu, inicialmente habitada por indígenas guaraníes, una región de la República de Guayra circundante a ciudades españolas y misioneros jesuitas en la primera mitad del siglo XVII (Schallemberger, 2015) - con hipótesis de historiadores de una reducción jesuita (*Santa María de la Mayor*) en el territorio de Foz do Iguaçu, cerca del Río Iguaçu.

En la narrativa colonial, la región era de posesión españolas basada en el Tratado de Tordesillas, posteriormente redefinido por el Tratado de

Madrid de 1750 y finalmente resuelto con el Tratado de Límites de 1872, conocido como Tratado de Cotegipe-Loizaga (Vargas, 2017, pág.284). Por lo tanto, en el proceso de conformación de los estados latinoamericanos, la región fue territorio de la colonia española, luego portuguesa, pasando luego al Imperio de Brasil en la secuencia que, reclamado por Paraguay, tuvo como resultado dos negociaciones resolutivas, el Tratado de Cotegipe-Loizaga y luego el Tratado de Itaipú en 1973 para sellar e inundar áreas aún reclamadas por el país vecino.

De la delimitación de las fronteras a la integración

El Río Iguazú, donde se ubican las famosas Cataratas, es el río más grande del estado de Paraná, con más de 1300 kilómetros de longitud, atravesando el estado de este a oeste, de Curitiba a Foz, hasta desembocar en el Río Paraná. Es el río que da nombre al municipio, pues ubicado en la desembocadura del Río Iguazu, se convirtió en Foz do Iguaçu, que también sirve como la delimitación del territorio entre Argentina y Brasil, en los términos del acuerdo de límites firmado entre ambos países en 1895:

> "Artículo 3 - Desde la desembocadura del río Santo Antonio la línea corre a lo largo del río Iguassú hasta su desembocadura en el río Paraná, perteneciendo al Brasil la margen norte o derecha del río Iguassú y a la República de Argentina la margen sur o izquierda" (Tratado de Límites de 1898 entre la Argentina y el Brasil, en aplicación del laudo arbitral de 1895 del Presidente de los Estados Unidos Groover Cleveland [Vargas, 2017, págs. 179-181]).

Las Cataratas generadas por las 275 cascadas del Río Iguazú, alcanzan los 82 metros de altura, forman el principal atractivo turístico que mueve la economía regional, tanto del lado brasileño como del argentino, habiendo sido reconocida como una de las siete maravillas naturales del mundo. Cabe señalar que el primer registro de las cataratas lo hizo el explorador español Álvar Núñez Cabeza de Vaca en 1541 cuando buscaba el Peabiru (la ruta que usaban los habitantes de la costa atlántica hacia supuestos

montes plateados). El lado brasileño fue visitado por más de 2 millones de personas de decenas de nacionalidades y regiones del país, solo en el año 2019. Esta maravilla de la naturaleza se encuentra inmersa en un complejo natural más amplio que son los Parques Nacionales.

El Río Iguazú desemboca en el Río Paraná, que forma la Cuenca del Plata, de casi 5.000 kilómetros de longitud, bordeando la frontera entre Brasil y Paraguay a la altura de Foz de Iguazú con Hernandarias (más al norte donde tiene su sede Itaipu Binacional), Ciudad del Este (donde llega al Puente de la Amistad) y Presidente Franco (frente a Brasil y Argentina, donde se está construyendo el nuevo puente de integración), con su desembocadura en el Río de la Plata. Es el río que forma la represa de Itaipú donde se explota la energía hidroeléctrica, cuya delimitación fronteriza viene dada en último lugar por el Tratado Cotegipe-Loizaga.

> "el territorio del imperio del Brasil está dividido con el de la República del Paraguay por los alvéolos del río Paraná, desde donde las posesiones brasileñas comienzan en la desembocadura del Iguassú hasta el Salto Grande das Sete Quédas del mismo río Paraná". (Artículo 1 del Tratado de Límites entre el Brasil y el Paraguay de 1872, conocido como el Tratado de Cotigepe-Loizaga).

La presencia "nacional" en la frontera

La ocupación permanente del Estado brasileño sobre el territorio del Municipio de Foz se inició con la presencia de la colonia militar establecida en 1889, que interactuó mucho con los pueblos guaraníes (Brito, 2005) y fue posteriormente reforzada por los órganos de fiscalización tributaria, que desde su llegada percibierón la extracción de yerba mate y madera en la región. Desde entonces, la informalidad y la interculturalidad han sido constitutivas del modo de vida fronterizo. A lo largo del siglo XX, la ciudad ha delineado sus contornos, con relaciones principalmente con Argentina por transbordadores que nutren el comercio local y permiten acceder al complemento económico local de subsistencia. Gradualmente, las obras de infraestructura conectaron mejor Foz do Iguaçu con el oeste

de Paraná y otras partes de Brasil (Paro, 2016).

En la segunda mitad del siglo XX, la importancia de la integración física que se dio a través de los puertos fluviales paso a los puentes. El Puente de la Amistad Internacional que une Brasil y Paraguay, Foz do Iguaçu con Ciudad del Este, fue construido entre las décadas de 1950 y 1960, habiendo sido inaugurado en 1965, sobre el Río Paraná, con un intenso flujo de personas, automóviles y camiones, cerrado solo durante la pandemia de 2020, manteniéndose solo para el flujo de camiones. Para la conexión entre Foz y Puerto Iguazú, en Argentina, el Puente Tancredo Neves, también conocido como Puente de la Fraternidad Internacional, fue erigido sobre el río Iguazú entre 1982 y 1985, cuando fue inaugurado.

Foz do Iguaçu también forma parte del flujo logística internacional para el comercio regional, especialmente en lo que se refiere al transporte de carga por carretera, el que ha convertido al Municipio de Foz do Iguaçu en el puerto seco de manejo de carga más grande de América Latina. El Puente de la Amistad facilitó la conexión entre Asunción y el Océano Atlántico, como alternativa a la vía fluvial y facilitando la logística del flujo de la producción paraguaya, en particular de soja y derivados, además de otros productos agrícolas. Al mismo tiempo, existe un intenso flujo de carga desde las manufacturas de Brasil a Paraguay. En la agenda logística, a pesar de los puertos fluviales para el transporte de granos, la ausencia de una esclusa donde se ubica el lago de Itaipu que permita la navegación por el Río Paraná, sigue siendo una agenda en discusión y compromiso del Anexo B del Tratado de Itaipú. En el territorio donde se construyó la presa para la generación de energía, hay más de 120 metros de desnivel, lo que ha estancado la potencial vía fluvial.

También se debe enfatizar la condición internacional de los servicios públicos prestados por las agencias estatales ubicadas en Foz de Iguazú, vinculadas a la salud y la educación, por ejemplo, que atienden porcentajes significativos de no nacionales, después de todo, el público que visita o vive en Foz de Iguazú es de diferentes nacionalidades, con un evidente énfasis en la presencia de paraguayos fronterizos y “brasiguaios”.

Es de destacar que la condición de frontera permite compartir una gran riqueza natural y artificial. Ríos internacionales transfronterizos, en su potencial de navegación, seguridad hídrica y energía. Más que una usabilidad instrumental, los territorios son parte de un mismo bioma, muy rico en biodiversidad. La región trinacional es parte del bioma de la Mata Atlántica, con unidades de conservación como el Parque Nacional Iguaçu con más de 185 mil hectáreas en el lado brasileño y otras 67 mil hectáreas en el lado argentino. Un sitio del patrimonio mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, el Ciencia y Cultura (UNESCO), depositario de una amplia biodiversidad y bañado por dos grandes ríos.

Como resultado de ello, la visión que ha surgido sobre la frontera no tomaba en cuenta la visión de la comunidad fronteriza. Fue una mirada desde afuera, originalmente militarizada o de geopolítica con un perfil estratégico-militar, orientada a la seguridad nacional, que definió las políticas públicas relevantes al territorio, sin tomar en cuenta la mirada desde el lugar, pero sobre todo se limitó a problematizar la frontera y su interior (CARDIN, 2020). La imposición de nuevas realidades locales, regionales y geopolíticas que llevaron a empezar a pensar en la condición transfronteriza como parte de lo existencial regional, en la comprensión experiencial de que la frontera "exterior" es también constitutiva de la realidad experimentada "dentro".

Transfronterización: la frontera en el frente de la paradiplomacia

En la geografía política que engloba al Municipio de Foz do Iguaçu, se promovió el fenómeno de la transfronterización, que hoy define la región de una triple frontera en una frontera trinacional o una metrópoli trinacional. Condición que favorece la paradiplomacia transfronteriza (Oddone, 2015). Esto es más que una mera descripción de la dinámica social, que implica la redefinición de la condición comunitaria a través de las fronteras, evocando la revisión de las políticas públicas que veían la frontera como un fin o una amenaza, a una frontera de continuidad de vida y demandas comunitarias. Es evidente que el formateo de la mentalidad que diseña y ejecuta las políticas públicas no necesariamente

cambia, y si lo hace, no de manera uniforme, permitiendo que diseños y proyectos de diferentes épocas históricas que el pensamiento "frontera" coexistan en la época contemporánea (Vieira, 2019).

Con toda esta riqueza compartida, ambiental (parque, cascadas, ríos) y artificial (puentes e Itaipú Binacional), la formación urbana ha producido el fenómeno de la transfronterización, ya que la misma comunidad transfronteriza comparte las mismas vidas, rutinas, flujos. e interacciones. La naturalización de la cotidianeidad de una comunidad migratoria desplazante posnacional, que duerme en un país y trabaja o estudia en otro, es esa banalización del paso fronterizo lo que induce a una gestión pública de los intereses locales hacia foros inevitablemente internacionales. Como resultado, la transfronterización convirtió la frontera en el frente de la paradiplomacia.

Sin embargo, la condición de frontera ha permitido compartir dimensiones existenciales, en el campo simbólico -como los resentimientos contextuales-, así como logros materiales concretos, que desafían y orientan potenciales resultados positivos de la paradiplomacía.

En la frontera, la geopolítica de los resentimientos

Las realidades fronterizas se observan bajo diferentes enfoques, como aspectos económicos, migratorios, políticos, legales, criminógenos, ambientales, pero también es posible indagar sobre sentimientos, así como resentimientos, que alimentan interacciones, fricciones, miradas, escenarios transfronterizos entre los pueblos que conforman su vida cotidiana. En el caso de la frontera trinacional, es necesario resaltar los resentimientos históricos presentes bajo tres realidades: el etnocidio o genocidio indígena, la tensión militar con Argentina y, sobretodo, la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay.

Las relaciones de sometimiento, si no de aniquilación, perpetradas contra los pueblos originarios, los "indígenas", a lo largo de tantos siglos, sigue siendo algo presente y sensible en el territorio trinacional. Sumisión que parte de las encomiendas del siglo XVI, pasando por los procesos de

esclavitud, hasta las reducciones jesuitas y sus paradojas interculturales (Schallenberger, 2015, p. 75-103), pasando al etnocidio que toma la forma de encubrimiento repetido durante siglos y formas de genocídio, como denuncian los investigadores Moema Viezzer y Marcelo Grondin (2018). Las demarcaciones territoriales, la imposición de una agenda de desarrollo sin bases interculturales y las prácticas de imposición de la subciudad, la subalternidad aún desafían la vida cotidiana, al mismo tiempo que el idioma guaraní todavía se escucha en las calles de la ciudad y la región.

Además, la Guerra de la Triple Alianza, formada por Argentina, Brasil y Uruguay, contra Paraguay, perpetrada entre los años 1864 y 1870, persiste en la precomprensión de las interacciones contemporáneas. Sentimientos colectivos nacionales que se evocan constantemente en las tensiones cotidianas con Paraguay (Benvenuto, 2016, p. 40-44), movilizando emociones que se evocan reiteradamente, como el hecho de que el día del niño en Paraguay es em recordación de la Batalla de Acosta Ñu, donde miles de niños soldados paraguayos fueron asesinados por tropas brasileñas, para compensar las disputas diarias. Son dolores y malestar, por regla general no dichos, pero presentes en la interacción.

Disminuida paulatinamente, también es parte del horizonte de significados que configuran la vida fronteriza, la tensión bélica históricamente existente entre Argentina y Brasil, que ha guiado los intereses brasileños por la independencia de Paraguay, bajo el riesgo de una Argentina aún mayor, como se puede ver en los Recuerdos diplomáticos brasileños. Es interesante notar que uno de los hitos para la disolución paulatina de este proceso en la década de 1980 fue el tratado bilateral denominado "Ata do Iguassu" para que ambos países renuncian recíprocamente al desarrollo de tecnología nuclear con fines bélicos y en el futuro conformarán la Agencia Argentina-Brasileña de Contabilidad y Control de Material Nuclear, ABACC.

Son resentimientos provenientes de narrativas históricas que forman parte del horizonte de sentido de las relaciones cotidianas de los pueblos que se entrelazan en el traspaso de sus vínculos, diluyendo paulatinamente el

sentido de nacionalismo más arraigado y bélico por los beneficios tangibles de la integración - como por la explotación del potencial hidroeléctrico del río binacional.

Actores paradiplomáticos en Foz Do Iguaçu

Los actores paradiplomáticos más evidentes en el Municipio de Foz do Iguaçu están integrados por el propio gobierno del Municipio (II.1), con competencias y responsabilidades constitucionales para los asuntos locales, además de otras entidades presentes en el territorio que atraen enorme interés binacional como la empresa interestatal Itaipu Binacional (II.2), así como las universidades, con énfasis en la autarquía federal educativa joven que es UNILA - Universidad Federal de Integración Latina (II.3).

Gobierno Municipal de Foz do Iguaçu: la administración pública local

El Municipio de Foz do Iguaçu fue fundado el 10 de junio de 1914, emancipando el mismo para valorar un mayor grado de autonomía política y administrativa. El poder ejecutivo del gobierno municipal encabezado por el Alcalde, elegido por la mayoría de los votantes locales, es la principal representación gubernamental de los intereses locales. Para la organización política y administrativa diseñada en la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios son entidades federadas, teniendo estos últimos las competencias materiales y legislativas para los asuntos de carácter local. Las relaciones internacionales son asuntos de la Unión, dirigidos por el poder ejecutivo; en casos de compromisos serios, el poder legislativo debe aprobar y los actos también están sujetos al control de constitucionalidad por parte del poder judicial, en los términos de la separación tripartita del poder actual y el poder garantizado constitucionalmente. No se menciona en la constitución ni en la legislación infraconstitucional sobre atribuciones internacionales de las demás entidades federadas. Aún así, tanto los gobiernos estatales como municipales cuentan con servicios de asesoría internacional, como el Estado de Paraná y el Municipio de Foz do Iguaçu.

La paradiplomacia de los demás poderes, Estados y Municipios ha sido persistente. Especialmente en regiones transfronterizas, como es el caso de la ciudad de Foz do Iguaçu, donde la fluidez del territorio tiene un carácter internacional. Cabe señalar que la gestión municipal tiene dimensiones de internacionalización en todos los ámbitos, desde la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Asistencia Social (que por cierto generó políticas públicas para atender a los migrantes internacionales), la Secretaría de Salud en la atención rutinaria de los no brasileños con mismas bases asistenciales que los nacionales a través del Sistema Único de Salud, sin cobrar honorarios. Pero es en la Secretaría de Industria y Comercio donde se ubica la Dirección de Asuntos Internacionales, que se originó en la ley de 2005 que creó la Secretaría de Relaciones Internacionales.

La Dirección de Asuntos Internacionales, que en otras administraciones municipales ya ha tenido la condición de Secretaria, se ocupa tanto del ceremonial de las autoridades extranjeras frecuentemente presentes en el Municipio, representa y articula la representación del Municipio en foros internacionales, con protocolos de hermanamiento, conformando ciudades hermanas para la cooperación. En los dilemas de abrir y cerrar puentes internacionales, fue a través de la Dirección de Asuntos Internacionales que facilitó la articulación con otras ciudades de la frontera, a pesar de contar con una pequeña infraestructura de personal.

El Gobierno Municipal también está integrado por el Ayuntamiento, que está integrado por quince legisladores locales, elegidos por voto popular, en un sistema proporcional, y deben actuar como inspectores del desempeño del Ejecutivo municipal. A pesar de las funciones ejercidas, la agenda paradiplomática no aparece en el día a día de los legisladores locales, ni la discusión del interés local internacional aparece en las agendas de discusión.

Se observa que el Municipio participa en redes internacionales de ciudades, quizás todavía tímidamente, pero de manera persistente, incluso con viajes internacionales del Teniente de Alcalde Municipal, el Jefe de Gabinete del Alcalde y el Director de Asuntos Internacionales, quienes concurren a reuniones de Mercociudades y de la Organización Latinoamericana y del

Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF). Además, cabe destacar la presencia de autoridades locales en el subgrupo de trabajo 18 del Mercosur sobre "Integración Fronteriza".

En cuanto a los intereses locales, además de los temas transversales que afectan a todas las ciudades, como las ODS que resultarón en el Proyecto Oeste 2030 y otras agendas globales, se destaca la proyección del turismo, bajo diferentes segmentos y evidenciando múltiples demandas; la protección ambiental para la conservación del Parque Nacional do Iguaçu y áreas verdes urbanas; las agendas migratorias y las agendas por las cuestiones en que el Municipio es una puerta de entrada y salida internacional y también los desafíos del sector logístico internacional. Sin embargo, la visibilidad política de Foz do Iguaçu ganó protagonismo con la construcción de Itaipu Binacional en su territorio.

Itaipú binacional: reconciliación y desarrollo binacional

Itaipu Binacional es una entidad *sui generis* en términos paradiplomáticos. Una empresa binacional, eje de la relación bilateral Brasil-Paraguay, trabaja en un proceso continuo de negociación bilateral y de gran repercusión local, atrayendo la atención política desde el centro de los países hacia las fronteras. Por ello, está profundamente articulado con la diplomacia oficial, con el Viceministro de Relaciones Exteriores y otro embajador de carrera como asesores formales de la institución. Más que eso, el nombramiento del Director General brasileño está a cargo de la Presidencia de la República, por lo que es responsable de los escalones más altos de la Unión: el Ministro de Minas y Energía y el Presidente.

La explotación hidroeléctrica del Río Paraná brindó oportunidades al proyecto, a través de las negociaciones y la consecuente construcción de Itaipu Binacional, una gigantesca obra de ingeniería civil, *la central hidroeléctrica de mayor producción energética del planeta*, así como la ingeniería política, debido a la notable hazaña de las Diplomacias brasileña y paraguaya. La convergencia de intereses binacionales se produjo a favor del "uso internacional de recursos energéticos para un río fronterizo" (Betiol, 2008, p. 23). Gobernado por el Tratado de Itaipú del 26 de

abril de 1973, entre Brasil y Paraguay, la obra iniciada en 1974 trajo más trabajadores a sus obras que el total de habitantes que albergaba la ciudad de Foz en ese momento, orientando la urbanización y el desarrollo de la región norte de la ciudad. Además de ser una estrategia para el desarrollo binacional, a través de la producción de electricidad para ambos países, también resolvió disputas fronterizas binacionales, ya que la formación del embalse inundó el área reclamada por Paraguay.

Dotado de personalidad jurídica internacional *sui generis*, como empresa binacional (ITAIPU, 2004), este "modelo avanzado de cooperación internacional en la Cuenca del Plata" (Betiol, 2008), ha generado la mayor parte de la energía de Paraguay (75-90%) y entre el 12% y el 17% de la energía de Brasil, más US $ 3.200 millones cada año para el desarrollo binacional. Luego de décadas de operación y generación de energía por parte de Itaipu Binacional, es claro cuánto está sirviendo para impulsar el desarrollo regional, incluyendo ampliar la misión por sesgos socioambientales, y para financiar obras municipales y políticas públicas a través de *royalties* pagadas anualmente con contribuciones significativas al desarrollo local - regalías que se pagan a ambos países, y en Brasil a la Unión, al Estado de Paraná y 15 municipios aledaños a la presa y en 2020 se incluyó la transferencia a un Municipio de Mato Grosso do Sul (Mundo Novo).

Entre las obras estructurales más significativas en construcción en 2020, que tienen un compromiso de financiamiento por parte de la empresa binacional, se encuentran el segundo puente entre Brasil y Paraguay, que conecta Foz do Iguaçu con Presidente Franco, para reforzar el modal vial internacional, ampliación de la pista del Aeropuerto de Foz do Iguaçu, circunvalación para la reorganización del tráfico rodado en el Municipio, además de ciclovías, y la remodelación del Puente de Amizade, finalizada recientemente. En la expectativa de nuevas obras, se encuentra la esclusa para permitir la plena navegación del Río Paraná sobre la brecha creada por la presa, fortaleciendo el río modal, en línea con el compromiso suscrito en el Anexo B del Tratado de Itaipú.

Además de la cadena de servicios y empleos, directos e indirectos, generada

por la presencia de Itaipú Binacional y el financiamiento de políticas públicas en servicios y obras, gran parte de la atención a la Itaipú, que es el centro de atención político, a veces se dirige a la frontera trinacional, por la presencia sistemática de jefes de estado, ministros de estado y delegaciones de organismos internacionales. La dimensión institucional y financiera de la empresa binacional requiere que sus directores generales, tanto brasileños como paraguayos, tengan un *status* cercano a los ministros de estado, desplazando en ocasiones el espacio de toma de decisiones hacia la frontera, o haciendo que el poder central se mueva y / o mire a la frontera.

Universidades en Paradiplomacia: UNILA, UNIOESTE (campus Foz do Iguaçu) y UNIAMÉRICA

La educación superior llegó a Foz do Iguaçu en 1979 y gradualmente la ciudad se convirtió en un centro universitario, especialmente después de la década de 2000. Las instituciones universitarias paradiplomáticas más destacadas son la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA, universidad pública federal), Campus Foz do Iguaçu de la Universidad Estatal del Oeste de Paraná (UNIOESTE, rectoría en Cascavel, universidad pública estatal) y UNIAMÉRICA (centro universitario comunitario). En cuanto a educación, todos atraen de alguna manera a estudiantes de pregrado y posgrado de la región trinacional, con énfasis en UNILA que tiene el 50% de sus 1.415 vacantes anuales para los 29 cursos de pregrado dedicados a estudiantes no brasileños, y con ello, atrae a cientos de residentes de las fronteras paraguayas con Foz, en particular de Ciudad del Este, Hernandarias y Presidente Franco.

En materia de investigación y posgrado, el campus local de Unioeste cuenta con un programa interdisciplinario de maestría y doctorado sobre "Sociedad, Cultura y Frontera" que ha contribuido de manera muy significativa a la resignificación del entorno social, cultural, ambiental, educativo, sanitario, político y legal de la frontera, ya en el entendimiento de la *transfronterización*. El campus de Foz do Iguaçu de Unioeste es la institución de educación superior pionera en el territorio, cuya rectoría está ubicada en el municipio de Cascavel.

UNILA, como la agencia del Gobierno Federal de la Unión, fundada en 2010, llega en 2020 con una presencia significativa en el proceso de investigación, docencia y extensión de la región, con aportes de investigadores y cursos de posgrado aún sin precedentes para la región. Orientado a la integración regional, con formación bilingüe e intercultural y con un mayor número de estudiantes extranjeros entre todas las universidades brasileñas, ha capacitado y puesto a disposición marcos de internacionalización territorial de manera transdisciplinaria y transversal, asumiendo la docencia-investigación-extensión en temas estratégicos para el desarrollo regional transfronterizo.

Ciertamente, muchas otras agencias gubernamentales tienen un papel paradiplomático en la frontera trinacional, ya sea ligada a la Unión, al Estado, al municipio, o incluso a la sociedad civil, el mercado o la educación. En este sentido, no se puede dejar de destacar al Parque Nacional Iguaçu en la diplomacia ambiental, la Comisaría Federal de Foz do Iguaçu en la paradiplomacia policial, vinculada a la Unión y al gobierno del Estado de Paraná, mesogobierno, con su oficina civil en Foz do Iguaçu, hablando persistentemente de la agenda internacional de la región y, en particular, de Itaipu Binacional; CODEFOZ (Consejo de Desarrollo de Foz do Iguaçu), como representación de la sociedad civil y el mercado en la agenda de desarrollo local y regional, junto con CODETRI (Consejo Trinacional de Desarrollo).

El SINDIFOZ (Sindicato de Transportistas Internacionales por Carretera de Foz do Iguaçu) también participa activamente en la expresión del interés local internacional, como el Sindicato de Empresarios del sector logístico, una área clave para el Municipio. SINDIFOZ actúa como actor paradiplomático en el diálogo diario con las autoridades aduaneras para facilitar el flujo de vehículos de carga y con las autoridades del gobierno central sobre los cobros por tasas consulares como obstáculo al libre comercio en Paraguay.

Tabla 1: Tipología de actores paradiplomáticos en Foz de Iguazú

Entidad	Espacio	Especificidades
Município de Foz do Iguaçu	Gobierno local (municipal)	- División de Asuntos Internacionales
Itaipu Binacional	Regional transfronterizo (Binacional, Brasil-Paraguai)	- Agenda bilateral contínua, bajo el mando de los gobiernos centrales de ambos países
UNILA **UNIOESTE, campus Foz** **UNIAMÉRICA**	Universidades, Educación (federal/Unión) (estadual/Estado del Paraná) (comunitária)	- Educación, investigación y extensión sobre frontera, integración e internacionalización territorial -Paradiplomacia educacional
CODEFOZ	Sociedad Civil y Mercado	- Articulado con CODETRI, para abarcar a los actores de la frontera trinacional
SINDIFOZ	Mercado (logística)	- Funcionamiento de las Aduanas, sistema tributário internacional

Parque Nacional del Iguazú	Gubernamental, Unión / ICMBio	- Paradiplomacia ambiental
Comisaría de Policía Federal de Foz do Iguaçu	Autoridad policial de la Unión	- Paradiplomacia policial, con una agenda de seguridad de la cooperación policial

Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones finales

La internacionalización del territorio de Foz do Iguaçu se confunde con la historia del municipio, con la presencia de los pueblos originarios, el colonialismo español (siglos XVII y XVIII), portugués (siglos XVIII y XIX) y, finalmente, la presencia militar brasileña (finales de siglo XIX). El municipio se ubica sobre un eje logístico continental, entre ríos y caminos terrestres de articulación bioceánica. Se crearon nuevos vientos de desarrollo con el éxito de las negociaciones diplomáticas para explorar el potencial hidroeléctrico binacional del Río Paraná, con la Itaipu Binacional. El bioma, que solía ser fuente de extractivismo, ahora se entiende como una riqueza compartida que se debe preservar y cuidar, también se convierte en una fuente de ingresos en el turismo sostenible y el ecoturismo. La expansión del territorio requiere mejores condiciones educativas, y la universidad pública diseñada para formar agentes de la integración latinoamericana, UNILA, se instala en la ciudad en 2010.

La intensa urbanización y dinamismo económico de la región trinacional es algo absolutamente reciente, debido a las políticas de los gobiernos centrales adoptadas después de 1970 y con reflejos más evidentes a partir de la década de los 90. Tal jovialidad se refleja en las entidades públicas estatales presentes en Foz do Iguaçu, que exigen una mayor profundización de la condición internacional del territorio y, em particular, mejores condiciones para la construcción del interés local internacional, en

cooperación con las instituciones y la comunidad local.

La vocación de las políticas públicas transfronterizas es asumir un carácter específico que permita mediaciones y gestiones capaces de atender la amplia diversidad de demandas que surgen de las múltiples realidades locales. Em otras palabras, una política única y homogeneizadora, sin arreglos locales/localizados en los miles de kilómetros de fronteras que tiene Brasil, no es capaz de hacer viable la integración transfronteriza en sus potencialidades y necesidades. Nótese que Brasil no tiene una legislación que favorezca y regule la inserción internacional de los gobiernos subnacionales.

La condición de Doble Periferia (Oddone, 2015) explica el escenario político del Municipio de Foz do Iguaçu. La suma periférica se da primero en relación al gobierno central brasileño, lejos de Brasilia, capital del país, y lejos de Curitiba, capital del Estado de Paraná, así como por estar en un país, Brasil, y en una región del planeta, América Latina, periférica en relación con los estados centrales de la política internacional. Por el contrario, tal condición y el desafío periférico, pueden eventualmente enfrentarse sumando la cooperación transfronteriza con la integración regional.

Con todo ello, se hace evidente que la estructuración de la Paradiplomacia, a través de la concertación entre los actores del territorio, especialmente a través de la cooperación transfronteriza, puede jugar un papel clave para el desarrollo local y regional en un futuro próximo, con mejores condiciones para el ejercicio de la democracia y autonomía política local.

Bibliografía

Benvenuto, Jayme. *Integração Regional a partir da Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai*. Curitiba: Juruá, 2016.

Betiol, Laércio F.. Itaipu: modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

Brito, José Maria de. Descoberta de Foz do Iguaçu e a fundação da colônia

militar. Curitiba: Travessa dos Editores, 2005.

Cardin, Eric. Fronteira, estado e teoria social: um giro político-analítico nos processos de apreensão das fronteiras. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (Org.). *(Re)definições das fronteiras*: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu/PR: IDESF, 2020, p. 167-186.

Folch, Christine. *Hyidropolitics*: The Itaipu Dam, Sovereignty, and the Engineering of Modern South America. New Jersey: Princeton 2019.

Grondin, Marcelo; Viezzer, Moema. *O Maior Genocídio da História da Humanidade*. Mais de 70 milhões de vítimas entre os Povos Originários das Américas. Toledo: GFM, 2018.

ITAIPU Binacional. Diretoria Jurídica. *Natureza Jurídica da ITAIPU*. Curitiba: Itaipu Binacional, 2004.

Oddone, Carlos Nahuel. *La Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el MERCOSUR* (2003-2013): una aproximaxión teórica y práctica. Tese de Doutoramento do Departamento de Direito Internacional Público, Relações Internacionais e História do Direito da Universidad del País Vasco. Bilbao, 2015.

Oliveira, Nara. *Foz do Iguaçu Intercultural: cotidiano e narrativas da alteridade*. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2012.

Paro, Denise. *Foz do Iguaçu: do descaminho aos novos caminhos*. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2016.

Schallemberger, Erneldo. *A Integração do Prata no Sistema Colonial:* colonialismo interno e missões jesuíticas do Guairá. Cascavel: UNIOESTE, 2015.

Vargas, Fábio Aristimunho. *Formação das Fronteiras Latino-Americanas*. Brasília: Funag, 2017.

Vieira, Gustavo Oliveira. Integração Transfronteiriça: ressignificar sentidos com "novos" atores. Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL. Año 7, Nº 13; Marzo 2019; pp. 15-32.

Villarruel, Daniel; Rua Rodríguez, Besty Karenina; Morales Pérez, Ana Paula. Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco. In: Villarruel, D.; Lara Pacheco, Ray Freddy; Moreno Arellano, Carlos Iván; Sigala Gómez, Miguel Ángel. *Actores Locales, Impactos Globales:* aportes académicos en paradiplomacia. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2019,p. 14-33.

Sin cruzar la frontera no hay integración: Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí en el diálogo regional del MERCOSUR

Nahuel Oddone[51]
Mariano Pauluk[52]

A la memoria de nuestro amigo Eduardo L. Galantini

Resumen

El presente capítulo analiza la relación entre tres ciudades de frontera del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se trata de las ciudades de las localidades de Monte Caseros (Argentina), Barra do Quaraí (Brasil) y Bella Unión (Uruguay). Estás tres ciudades han profundizado su proceso de cooperación transfronteriza a lo largo de los últimos años y, actualmente, persiguen la construcción de una obra de infraestructura, un puente, que pueda unir el territorio. En este contexto, el puente que busca unir Monte Caseros con Bella Unión fortalece, de acuerdo a las autoridades locales, la gobernanza transfronteriza trinacional.

51 Doctor en Estudios Internacionales (UPV/EHU). Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), Paraguay e Investigador asociado en la United Nations University en el Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS). Las opiniones aquí presentadas son de estricto carácter personal y no se corresponden con su institución de pertenencia. Mail: oddone.nahuel@gmail.com

52 Maestrando en Ciencias Sociales y Humanidades, con mención en Gestión Pública (UNQ). Docente-Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad Nacional de Avellaneda, Argentina. Mail: mariano@pauluk.ar

Palabras clave

Gobiernos locales, infraestructura, gobernanza transfronteriza.

Introducción

Hace diez años el destino cruzó a los autores en Monte Caseros (provincia de Corrientes, Argentina), ciudad parte de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay. Hoy, se vuelven a cruzar, para escribir en conjunto sobre la misma temática y un mismo lugar. Se trata de una frontera con características particulares que la distinguen de otras y, sobre todo, de otras triples fronteras. Es una triple frontera húmeda, en donde sólo dos de los tres lados están interconectados por un puente.

En este texto se asume que la mejor forma de percibir, entender y explicar las fronteras y sus dinámicas es abordarlas desde una construcción social que permita pensar políticas de integración regional en términos sociales, culturales y educativos, en un marco paralelo de desarrollo de infraestructura que permita superar las brechas territoriales que implican los accidentes geográficos.

Este capítulo se enmarca dentro del avance del proceso de globalización que impacta sobre las fronteras, la discusión del alcance del Estado y el rol de las instituciones locales. Los problemas relacionados con el cobro de impuestos, los precios de transferencia, las cuestiones migratorias y otros temas llevan a las fronteras, en su concepción más cercana al límite jurídico-político, a convertirse en un espacio de redefiniciones conceptuales. En este escenario, las tensiones se reflejan en la necesidad de pensar estrategias desde el Estado para lograr actualizar ese entendimiento con el fin de remover algunas barreras y, al mismo tiempo, redefinir el alcance de sus políticas.

Se trata de un escenario global que trae nuevos desafíos para las áreas de frontera, en donde los actores del territorio deben comenzar a (re) pensar(se) y actuar de una forma translocal más activa. Esto implica alterar la autopercepción y lograr encontrar en los habitantes de los territorios vecinos algunas respuestas para afrontar los efectos locales de los procesos

globales, en donde los actores subnacionales encuentran un nuevo perfil y un protagonismo que antes no tuvieron. Para ello, se hace necesario deconstruir el concepto de frontera bajo una nueva clave territorial[53].

En esta nueva ontología de la frontera, es importante colocar, dentro del proceso de elaboración de políticas públicas translocales, la promoción de una coordinación intersectorial de políticas transfronterizas, porque muchas decisiones de un gobierno local pueden afectar el desarrollo de toda una región, así como la creación de mecanismos que logren garantizar la continuidad de estas políticas y los procesos de integración regional, de forma que trasciendan las gestiones políticas locales de cada período. Asimismo, es necesario prevenir como los intereses locales, personales y de desencuentro dentro de una perspectiva estratégica por parte de algunos autores clave pueden constituirse en obstáculos complejos que dificulten el desarrollo regional.

Descripción de un cruce en esta región "transfronteriza"

Con el objetivo de contextualizar el territorio fronterizo[54], se describe brevemente la región. La triple frontera más austral del mundo está compuesta por tres localidades: Monte Caseros (Argentina), Barra do Quaraí (Brasil) y Bella Unión (Uruguay). Por un lado, tiene una ubicación geográfica estratégica y eso la convierte en un área con una enorme potencialidad económica, pero, a la vez, carga con algunas limitaciones propias de las zonas fronterizas. Se trata de un lugar con una valiosa interculturalidad, con posibilidades amplias de intercambio e integración donde las fronteras se unen con lazos de *hermandad* e historia y construyen

53 Es en este sentido que se propuso un Plan Estratégico de la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay. Un proyecto construido con base en las conclusiones de la reunión del Pro-Comité de Frontera del año 2017, aprobado y financiado por la Universidad Nacional de Quilmes para llevar adelante un diagnóstico y la formulación y coordinación de políticas territoriales que busquen encontrar un horizonte de desarrollo conjunto.

54 Con base en la tesis de Maestría de Mariano Pauluk, actualmente en curso, titulada: *Políticas de integración transfronteriza y competitividad sistémica en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay. La fuerza neta suma cero*.

una identidad territorial[55]. En la siguiente tabla se presenta una síntesis de las características principales de las tres localidades fronterizas analizadas.

Tabla 1. Características principales de las localidades fronterizas

	Monte Caseros	Bella Unión	Barra do Quaraí
País	Argentina	Uruguay	Brasil
Categoría	Municipio	Municipio	Municipio
Nivel intermedio de gobierno	Provincia de Corrientes	Departamento de Artigas	Estado de Rio Grande do Sul
Población	23.470 (2010)	18.406 (2011)	4.201 (2015)
Año de fundación	5 de octubre 1829 fundación del Pueblo de Paso de Higos. 2 de febrero de 1855 se coloca y se delimita el departamento separándose así del Departamento de Curuzú Cuatiá con el nombre de Monte Caseros	En 1929 se aprueba el nombre Bella Unión (Villa). Recién el 15 de marzo de 2010 se convierte en municipio (Ley N° 18567)	28 de diciembre de 1995. Por la Ley Estadual nº 10.655. Se independiza de Uruguayana
Economía local	Cítricos, forestación, apicultura, arroz, jugo concentrado, esencias, hilado de algodón.	Caña de azúcar, hortalizas, arroz, ganadería, biocombustible a partir de la caña de azúcar.	Arroz, ganado

55 Según Montañez y Delgado (1998: 123) "el sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de la acción ciudadana sólo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades".

	En los tres casos, el comercio y las distintas dependencias del Estado tienen una importante relevancia en la economía local.
Distancia entre sí	Entre Monte Caseros y Bella Unión: 1 Km
	Entre Bella Unión y Barra do Quaraí: 7 Km
	Entre Monte Caseros y Barra do Quaraí: 8 Km

Fuente: Elaboración propia.

Se trata de tres ciudades escasamente integradas (ver Mapa 1), aunque podría decirse que la relación entre Bella Unión y Barra do Quaraí es más fluida ya que ambas localidades se encuentran conectadas por un puente. En el caso de Monte Caseros–Bella Unión, se observan algunos vínculos comerciales en gran parte informales. Sin lugar a duda, la construcción de un puente presentaría un fuerte impulso al desarrollo regional porque, además de estar justificado por la localización, permitiría un flujo internacional de bienes, servicios y personas que alentaría el crecimiento económico y comercial.

En materia de desarrollo económico, se identifica a ambos márgenes del río Uruguay potencial para la explotación citrícola[56], la explotación de azúcar del lado uruguayo, la pesca y el turismo. En los últimos años, ha cobrado relevancia el papel de los *free shops*. Actualmente, Bella Unión cuenta con seis tiendas comerciales exentas de impuestos mientras que Barra do Quaraí inauguró la primera en el año 2019.

56 La producción citrícola extendida en ambas márgenes del Río Uruguay presenta índices significativos para ambos países. Las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones, del lado argentino, y los Departamentos de Rio Negro, Paysandú, Salto y Artigas, del lado uruguayo, constituyen territorios limítrofes con un patrón de producción citrícola basado en pomelos, naranjas, mandarinas y limones.

Mapa 1: Triple frontera de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí

Fuente: Galantini y Oddone (2013: 8).

Sin embargo, las ventas y el flujo de personas que allí compran se alteran en función de la situación económica de cada uno de los países, pero principalmente por el tipo de cambio. Hasta hace algunos meses, esa ventaja cambiaria provocó que muchos argentinos fueran los principales clientes. La alta demanda del cruce en lancha desde Monte Caseros a Bella Unión permitió agilizar el transporte hasta tenerlo disponible de lunes a viernes cuatro veces al día. Esa dinámica fue alterada por las sucesivas devaluaciones del peso argentino. Esto provocó que el transporte de personas en un servicio de lancha colectivo se redujese a sólo tres veces por semana, dos veces al día. Sumado a las desventajas cambiarias de comprar en otro país, el precio del servicio de transporte aumentó en este último período disminuyendo así la cantidad de personas que realizan el cruce. Como sostiene la población local, si el costo del cruce es alto para fines de comercio vecinal (a veces ilegal) más aún lo es para las iniciativas culturales, educativas, deportivas o sociales. Si esas iniciativas incluyen trasladar menores de edad, debe sumarse el costo de la autorización de los

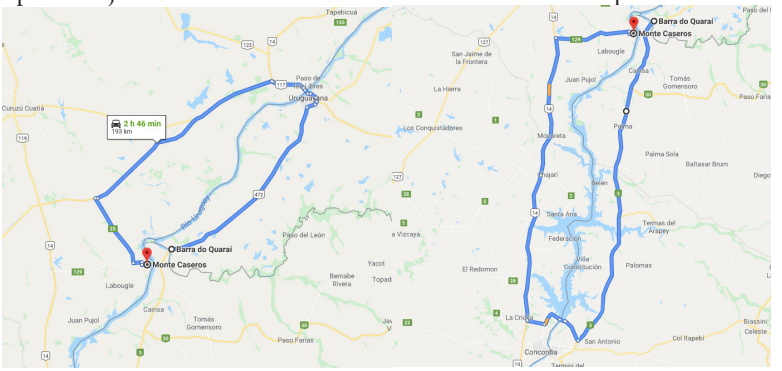
padres a través de un escribano público.

Superado lo anterior, sólo queda esperar que haya lugar en la lancha y programar todo para que sea en los días y horarios disponibles del transporte y en el horario habilitado por el personal de migraciones de ambas costas del río Uruguay. Al ser un cruce vecinal todas las personas que quieran cruzar deben hacer el trámite migratorio correspondiente, sin excepción.

A los factores económico-administrativos, hay que sumar la variabilidad climática. Si, por las lluvias en el norte de Argentina, aumentan los caudales del río Uruguay la represa de Salto Grande cierra preventivamente sus compuertas con el fin de evitar la inundación de las ciudades que se encuentran al sur. Cuando se cierran las compuertas, la cota del lago de esa represa llega a afectar el cruce.

Lo más curioso de esta travesía es que cruzar de una orilla a la otra es un viaje de unos 1.200 metros. Sin embargo, si fracasara el intento de cruzar en lancha, podría hacerse en automóvil pero, para lograrlo a partir de la ciudad de Monte Caseros, primero hay que hacer treinta kilómetros para llegar hasta la ruta nacional N°14 y luego ir, hacia el norte, hasta el puente que une Paso de los Libres (Corrientes, Argentina) con Uruguayana (Río Grande Do Sul, Brasil) para luego poder ir hacia el sur nuevamente hasta Barra do Quaraí, primero, y Bella Unión después. Esto implica un mínimo de seis horas de viaje y unos 400 kilómetros aproximadamente. La otra alternativa es dirigirse al sur una vez que llegamos a la salida de Monte Caseros, sobre la ruta nacional N°14, hasta la altura del puente que une la ciudad de Concordia (Entre Ríos, Argentina) con la ciudad uruguaya de Salto para luego volver a ir hacia el norte, del lado de Uruguay hasta Bella Unión, primero, y Barra do Quaraí después. Esta segunda alternativa es más costosa, con un mínimo de ocho horas de viaje y un recorrido de unos 650 kilómetros aproximadamente.

Mapa 2: Viaje terrestre de Monte Caseros a Bella Unión: comparación de rutas



Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó, la localidad uruguaya y la brasileña están conectadas por un puente. Una vez que se ingresa en el puente internacional que une Bella Unión con Barra do Quaraí se observa de un lado y el otro los controles fronterizos de ambos países. Sin embargo, en general no piden la documentación migratoria. No obstante, la desconexión entre Monte Caseros y Bella Unión dificulta y encarece cualquier tipo de política o iniciativa transfronterizas y, por lo tanto, restringe las posibilidades de un desarrollo regional, por lo que se hace indispensable la promoción de políticas de infraestructura que logren resolver este obstáculo.

Infraestructura para la integración física y productiva

Si bien desde hace varios años en el nivel bilateral y subregional existen diferentes programas destinados a la integración de la infraestructura, las localidades de Monte Caseros y Bella Unión no han resultado beneficiadas con la construcción de un puente.

Entre los antecedentes más cercanos sobre la propuesta de un puente que pueda unir ambas ciudades, que surgió allá por los años ‘50, se destaca la reactivación del Comité de Monte Caseros-Bella Unión, que realizó su primera reunión el 10 de junio de 2011. En dicha reunión se suscribió el Acta de Intención para el estudio y futura ejecución de un puente sobre el Río Uruguay entre las localidades de Monte Caseros y Bella Unión. Posteriormente, los Presidentes Cristina Fernández y José Mujica

firmaron la Declaración de Buenos Aires, el 2 de agosto de 2011, que constituye un nuevo paso en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales de Argentina y Uruguay. Abarca distintos campos que van desde el comercio y la industria, la energía, la minería y la protección de cuencas, la salud y el inicio de una serie de estudios de prefactibilidad para obras de infraestructura de conexión en la zona de frontera.

En el punto 7 sobre 'Integración Física' de la Declaración de Buenos Aires (2011) se menciona

> El acuerdo para la construcción de un puente internacional entre las localidades de Monte Caseros y Bella Unión, encomendándole a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) la elaboración de los estudios necesarios para la realización de la obra, manteniendo una adecuada coordinación con las respectivas autoridades nacionales competentes. Las gestiones en curso para un Estudio Binacional Integral para la elaboración de un Programa destinado a la mejora de la Conectividad Territorial Argentina-Uruguaya, financiado a través de fondos de preinversión instituidos en el marco de Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) por los organismos internacionales de crédito que apoyan a la misma.

La IIRSA actualmente está en revisión y rediseño, y cuenta con un papel clave en el fortalecimiento de cadenas de valor transfronterizas de carácter estratégico que permitan aumentar el comercio intrarregional en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Durante la década de 1990, el incremento del comercio intrarregional e internacional en América del Sur permitió reforzar las virtudes de la especialización y de las economías de escala. Fue en este contexto que la integración productiva se constituyó en una herramienta para alcanzar un conjunto de metas y objetivos de desarrollo, al capturar los efectos dinámicos de las transformaciones productivas generadas por los acuerdos regionales (IIRSA, 2006).

La integración productiva de las fronteras se da por medio de la creación y fortalecimiento de vínculos y encadenamientos productivos "hacia atrás" y "hacia delante", en cadenas de valor cuyos eslabones se encuentran situados en ambos lados de la frontera. El desarrollo de la infraestructura que aumente o facilite el contacto entre los países puede estimular la integración productiva porque aproxima espacios económicos, reduce barreras físicas al comercio, reduce los costos de transporte y amplía la dimensión de los mercados (BID, 2011).

La integración productiva transfronteriza puede ser entendida como un proceso que otorga mayor densidad a los flujos de producción y comercio, derivado de la ampliación del mercado regional que es impulsado por la agregación de valor, las complementariedades productivas y la especialización, cuyo instrumento de acción es la infraestructura y la reducción de los costos del transporte. De acuerdo con el BID (2011, 2012) la integración productiva es un proceso que profundización de la integración regional y requiere de la superación de trabas de naturaleza física, burocrática e institucional, en el que se destaca la dotación de infraestructura, la reducción de barreras no arancelarias y la compatibilidad de los regímenes macroeconómicos entre otros temas claves.

La posibilidad de construir un puente entre Monte Caseros y Bella Unión también ayudaría a la incorporación de los Departamentos del norte de Uruguay al proceso de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) y, junto con el Estado de Rio Grande do Sul, podrían extender la ZICOSUR de Atlántico a Pacífico a la vez que se fortalece el Eje de Capricornio. La habilitación de este nuevo paso fronterizo se constituye en una herramienta de articulación económico-productiva de relevancia de nivel subnacional, nacional y del MERCOSUR.

Condiciones fundamentales para una nueva territorialidad

La integración fronteriza ha crecido fuertemente durante los últimos años ya sea a partir de fenómenos espontáneos surgidos desde los propios territorios; o bien, por fenómenos inducidos, producto de las dinámicas de la cooperación internacional y, particularmente, por la cooperación internacional descentralizada. La frontera conformada por Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí no escapa a esta regla, representando en su

origen un ejemplo de dinámica espontánea derivada del liderazgo de las autoridades municipales y de la visión de territorio de sus actores.

Una conjunción de procesos translocales y de sintonía política hicieron que esta triple frontera, después de años de relativo adormecimiento, haya cobrado vida más allá de las dificultades de conectividad que aún persisten, sobre todo, durante el período 2009-2013. Este proceso ha sido recientemente reactivado a partir de la voluntad política uruguaya (local y nacional) con importantes avances desde el 2018.

En este escenario, la condición fundamental para la cooperación fronteriza está dada por la convivencia pacífica que constituye una base propicia para desarrollar mecanismos de gobernanza multinivel. Los cimientos de esta cultura de convivencia son los mismos que forjan la integración fronteriza. El capital social producto de las interacciones entre los lados de la frontera permite generar un conjunto de valores y normas, formales e informales, que son compartidas por las poblaciones locales con el fin de cooperar sobre una agenda temática amplia. En este sentido, la cooperación fronteriza es "una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales" (Pekermann, 2003: 154) que busca construir áreas de paz, desarrollo económico y bienestar socio-comunitario.

Los gobiernos locales de frontera han debido adaptarse y dar respuesta a una serie de retos y desafíos entre los que se destacan: la internacionalización de la economía, la modificación creciente de sus competencias por medio de procesos de descentralización, una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales, las transformaciones en los contenidos de las políticas públicas que exigen autoridades locales con un mayor grado de innovación en materia de ingeniería política para favorecer la cohesión social y las nuevas formas de participación política y ciudadana, entre otros.

> La gobernanza, generalmente, se expresa a través de redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista, aunque no igualitaria respondiendo a distintos criterios de representatividad. Las instituciones lo hacen en función de los intereses generales y los demás actores, de sus respectivos intereses particulares, sectoriales o difusos. La

> gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas que tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata pues de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje porque debe servir para mejorar y aumentar, precisamente, las capacidades sociales" (Morata, 2011: 37).

Como han sostenido respecto de la cooperación transfronteriza, ésta desafía la imagen estática de los límites estatales y de las divisiones administrativas y jurisdiccionales ya que las interacciones en los territorios fronterizos son funcionales para la definición de una nueva territorialidad (Celata et al., 2012).

Gobiernos locales: actores fundamentales en la frontera

> En una virtual clasificación del grado de interés por la integración territorial se puede mostrar cómo las municipalidades son las instituciones públicas más directamente involucradas e interesadas en los procesos de cooperación transfronteriza. Se podría decir que son actores indispensables, aunque no suficientes. […], las áreas de frontera requieren, en mayor medida que otros territorios, una gobernanza multinivel […], cuyo anillo débil, pero fundamental, […] es el gobierno local como articulación de base (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 215).

La cooperación fronteriza se entiende como la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos para reforzar los procesos de desarrollo translocal y de integración regional. Los procesos de cooperación transfronteriza endógenos encuentran su basamento principal en una visión estratégica del/os liderazgo/s local/es, ya sea el liderazgo del propio intendente municipal, alcalde o *prefeito;* o bien de algún/os sector/es de la comunidad. Lo importante es que el alcalde o intendente y su comunidad tengan visión de territorio y piensen en conjunto. Es decir, a la definición de qué tipo de ciudad quiere la ciudadanía se suma qué tipo de frontera quieren constituir.

Los municipios son actores clave. Se trata del nivel de la administración pública más cercano al ciudadano y con un amplio poder de convocatoria

en términos de actores individuales o institucionales fundamentales para pensar y construir la imagen del territorio posible (Bozzano, 2004). Sus capacidades en términos de gestión pueden ser limitadas, pero su fortaleza en términos de *responsiveness* es esencial si las preferencias expresadas por la ciudadanía se logran materializar en políticas públicas locales.

La cooperación fronteriza como modalidad de desarrollo translocal potenciada a partir del proceso de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que resulta de una combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza vertical[57] y horizontal[58]. En ambos niveles, los gobiernos locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, constituyéndose en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

Dada esta importancia de los gobiernos locales y de la articulación multi-escalar que en general tiene la gobernanza, se observa "la emergencia

57 Es necesaria la coordinación de la acción fronteriza entre los diferentes niveles de gobierno nacionales, regionales y locales, de lo contrario inevitablemente surgirán conflictos ligados a las competencias sea por superposición (overlapping) o ausencia (surgimiento de lagunas competenciales). El nivel de coordinación varía mucho de acuerdo con el sistema de gobierno de cada Estado: Federal o Unitario, el nivel de descentralización, de coparticipación, etc.; y, asimismo, se deben incluir los sistemas de gobierno creados por los procesos de integración regional sean intergubernamentales o supranacionales.

58 La cooperación fronteriza debe incluir la participación de los actores públicos y privados de la frontera, implica la movilización y el compromiso de los diferentes sectores sociales presentes en el territorio. En la práctica, la participación de las comunidades locales varía mucho según cada experiencia fronteriza y no ha sido posible identificar un único modelo.

de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, que implica un cambio de paradigma en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas y entre los ciudadanos y esas organizaciones" (Salvador, 2011: 44).

La necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los actores locales hacen del diseño de cursos de formación y capacitación, así como de estrategias de "aprender haciendo" *(learning by doing),* un catalizador importante de las demandas socio-territoriales, a la vez que se arraigan las capacidades locales a través de la formación de recursos humanos municipales. En aquellos territorios en donde se cuenta con la presencia de una universidad o centro de investigación y estudios, la articulación universidad-municipio genera un espacio o comunidad de aprendizaje e innovación que permite la creación de nuevos instrumentos que ayudan a la integración fronteriza.

El comité de integración entre Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí

El Comité de Monte Caseros-Bella Unión fue activado el 10 de junio de 2011. Los comités de integración constituyen uno de los foros de integración regional más importantes en el marco de las relaciones vecinales y son fundamentales para la gobernanza fronteriza. Creados como una instancia permanente de intercambio entre regiones y municipios, cumplen la función de ser mecanismos canalizadores de las aspiraciones en el nivel local y regional -a uno y otro lado de la frontera- en los ámbitos de la integración física, el tránsito y tráfico fronterizo, la cooperación, la educación y la salud, el turismo, el desarrollo económico de las áreas fronterizas, etc.

Estos tipos de comité tienen una oportunidad única para contribuir a la coherencia multinivel necesaria para fortalecer la cooperación transfronteriza en el MERCOSUR. En este contexto, vale la pena poner en valor la creación del primer Comité de Integración Fronteriza Trinacional del MERCOSUR, en Brasilia, el 14 de octubre de 2019. En esta fecha se procedió, durante la Presidencia Pro Tempore de Brasil en el

MERCOSUR, a la firma de un Memorándum de Entendimiento para la creación del primer Comité de Integración Fronteriza Trinacional entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay. Este documento fue firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Ernesto Araújo, el Embajador de Uruguay en Brasil, Gustavo Vanerio, y el Encargado de Negocios de la Embajada Argentina en Brasil, Roberto Bosch.

Este Comité beneficia a las localidades de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí y responde a una serie de reclamos que las localidades han mantenido a lo largo de estos años en pos de la celebración de reuniones tripartitas. El Memorándum establece que se realizarán sesiones de manera alternada en el territorio de cada uno de los Estados Parte, ejerciendo la Coordinación General del mismo el Estado anfitrión y debiendo realizar al menos una reunión anual ordinaria, más allá de poder ser convocado de manera extraordinaria para trabajar en las siguientes comisiones: a) de Facilitación fronteriza (temas migratorios, aduaneros, fitozoosanitarios, cooperación judicial y policial, seguridad, transporte); b) de Educación, Deporte y Cultura; c) de Infraestructura; d) de Comercio, Producción y Turismo; e) de Salud y Políticas Sociales (trabajo y bienestar social, desarrollo social y cuestiones de género); y , f) de Medio Ambiente y Saneamiento, entre otras que oportunamente podrán constituirse. Al igual que en otros comités, se reconoce el papel de los Consulados que serán junto a la Coordinación General los responsables de la elaboración de las actas de cada una de las reuniones.

Los comités de integración son un espacio preferencial para el desarrollo de mecanismos de gobernanza vertical y horizontal para fortalecer la cooperación transfronteriza.

A modo de conclusión

La región transfronteriza conformada por estas tres localidades ofrece una oportunidad estratégica para la coordinación de políticas públicas locales, con el objetivo de fortalecer un desarrollo territorial más equitativo. De percibir las fronteras como el fin de los Estados nacionales de límite lejano,

como la zona de nadie o despoblada, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional, en donde la contigüidad y la cotidianeidad se sintetizan en intensas relaciones que se ven apoyadas a partir de la agilidad en el cruce de la línea de frontera. Crear las condiciones para agilizar el cruce de la ciudadanía de frontera es una deuda histórica en pos de la igualdad de los territorios de frontera con otros territorios nacionales. Resolver este problema de igualdad es crear capacidad en las zonas de frontera a partir de estrategias selectivas y diferenciadas (Oddone, 2013). La dialéctica entre la movilización de las propias regiones transfronterizas y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan (CEPAL, 2010).

La creación de capacidades involucra a la institucionalidad local como así también a la ciudadanía que habita el territorio de frontera. Se trata de (re)pensarse en función de las oportunidades globales y regionales en el MERCOSUR, como a partir de la puesta en valor de las capacidades proyectuales y de gestión de instituciones y actores locales. A modo de ejemplo, como ha quedado demostrado a partir del Plan Estratégico de la Triple Frontera de Argentina, Brasil y Uruguay, involucrar a Universidades y otros actores locales de educación e investigación contribuye a dinamizar procesos cooperativos que tienden a modificar la autopercepción de los diferentes actores, incluyendo la propia institucionalidad local.

Al percibirse como una región transfronteriza, con su integración y diversidad, provoca en la ciudadanía y las localidades una nueva construcción social que tiende a traducirse en una nueva territorialidad; que no podrá traducirse en la creación de derechos efectivos sin los "puentes" que permitan hacer su efectivo ejercicio. La inversión en infraestructura física y de conectividad sostiene procesos sociales y la creación de políticas de integración multinivel, impactando sustantivamente en aspectos sociales, culturales, educativos y productivos, entre otros.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2011). *IIRSA 10 años después: sus logros y sus desafíos.* Buenos Aires: BID-INTAL.

Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2012). *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. La experiencia de IIRSA.* Buenos Aires: BID-INTAL.

Bozzano, Horacio (2004). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente.* Buenos Aires: Espacio Editorial.

Celata, Francesco, Coletti, Raffaella y Sanna, Venere (2012). "La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina". En *XII Coloquio Internacional de Geocrítica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Santiago de Chile: CEPAL.

Declaración de Buenos Aires (2011). Declaración conjunta de la Presidenta de la República Argentina, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, y el Presidente de la República Oriental del Uruguay, D. José Mujica Cordano, 2 de agosto.

Galantini, Eduardo y Oddone, Nahuel (2013). *Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí: una experiencia de cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur.* Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Arturo Jauretche.

Giordano, Paolo, Mesquita Moreira, Mauricio y Quevedo, Fernando (2004). *El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional.* Buenos Aires: BID-INTAL.

Gomá, Ricard y Blasco, Ismael (2002). "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". En *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, del 8 al 11 de octubre.

Grau, Martí (2011). "El marco teórico de la gobernanza multi-nivel" en Stavridis Stelios (coord.). *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina.* Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - IIRSA (2006). "Estudio Potencial de evaluación productiva en los EID. Resumen Ejecutivo". Disponible en: http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3333

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado. La experiencia del IIRSA*. Buenos Aires.

Montañez, Gustavo y Delgado, Ovidio (1998). "Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional". *Cuadernos de Geografía* VII(1-2): 120-134.

Morata, Francesc (2011). "Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia". En *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina.* Stavridis Stelios (coord.): 37. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

Oddone, Nahuel (2016). *La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica.* Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.

_____(2013). "Cooperación regional en el ámbito de la

integración fronteriza". *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el Ámbito de la Integración Fronteriza,* Caracas, SELA, BID, CAF, Grupo de los 77 y Ministerio de Relaciones Exteriores del Salvador.

Pauluk, Mariano (2020). *Políticas de integración transfronteriza y competitividad sistémica en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay. La fuerza neta suma cero* (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, con mención en Gestión Pública, actualmente en elaboración).

Padilla, Ramón y Oddone, Nahuel (2016). *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor.* México: CEPAL- FIDA.

Pekermann, Markus (2003). "Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation". *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 154.

Rhi Sausi José Luis y Oddone Nahuel (2009). "Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas". En *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Rhi Sausi José Luis y Conato Dario (coords.): 215. Roma: CeSPI e IILA.

-------- (2009). "Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR". En *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina.* Rhi Sausi José Luis y Conato Dario (coords.): 37-67. Roma, CeSPI e IILA.

Salvador, Mayte (2011). "Los retos de la gobernanza local en el Siglo XXI". En *Gobernanza Multi-nivel y Multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina.* Stavridis Stelios (coord.): 44. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

Parte III.

Desplazamiento forzado y poblaciones originarias

Movilidad Humana y desplazamiento forzado

Giovanna Rizzi[59]

Resumen

El artículo aborda las problemáticas relacionadas con los fenómenos de la movilidad humana en la región de Centroamérica, desde la visión del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA y las estrategias regionales puestas en marcha en colaboración con el ACNUR, para enfrentar las causas estructurales que generan el desplazamiento forzado por violencia de la criminalidad organizada. La experiencia piloto desarrollada desde el 2018 por el SICA y el ACNUR en el territorio transfronterizo del Municipio de Ocotepeque, Honduras que comparte fronteras terrestres con Guatemala y El Salvador, evidencia las fortalezas del trabajo colaborativo y de la cooperación transfronteriza, así como los obstáculos que se presentan en la labor de protección, especialmente durante el tránsito de las caravanas de migrantes.

Palabras clave

Integración Regional; Desplazamiento Forzado; Protección de Personas con Necesidades Específicas; Cooperación Transfronteriza; Territorios Inclusivos; Sinergias Interinstitucionales; Trabajo Colaborativo; Resiliencia Territorial

Presentación

La presentación del panel se dividió en dos partes, una descriptiva/informativa sobre el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el contexto regional del desplazamiento forzado, y la otra más vivencial

59 Enlace entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA y la Agencia de las Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR.

sobre la experiencia en el Municipio transfronterizo de Ocotepeque, Honduras (que comparte fronteras terrestres con El Salvador y Guatemala), en el marco de un proyecto piloto conjunto SICA/ACNUR, para fortalecer las capacidades de ese territorio en la atención a personas migrantes, desplazadas y solicitantes de asilo.

El Sistema de la Integración Centroamericana

El SICA es un marco institucional establecido con el propósito de alcanzar la integración regional entre los ocho países que lo conforman: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Fue creado el 13 de diciembre de 1991 mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), denominado Protocolo de Tegucigalpa.

En la actualidad, es el tratado constitutivo marco de la integración centroamericana y, por tanto, el de mayor jerarquía, base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana como Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos u otros actos jurídicos vinculatorios, anteriores o posteriores a su entrada en vigor.

El Sistema tiene como objetivo principal la realización de la integración de Centroamérica para constituirla como una "Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo" (Protocolo de Tegucigalpa, 1991: art. 3) y sus propósitos son concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.

Asimismo, busca impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto, mediante un sistema regional de bienestar y justicia social.

Además, el SICA está comprometido con la promoción del respeto a la vida digna, condiciones de desarrollo, seguridad, participación social, acceso a la educación, tal como expresa la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). En materia de migración, ALIDES reconoce como

objetivo específico el apoyo a la reinserción de la población migrante, refugiada y desplazada en su territorio, de forma segura y estable para que esta población pueda disfrutar de todos sus derechos como ciudadanos.

En relación con la temática de la movilidad humana, los miembros del Sistema han adoptado varios instrumentos jurídicos para la región; asimismo, otros tratados e instrumentos jurídicos recogen principios complementarios:

- El Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), que busca establecer un modelo centroamericano de seguridad democrática cuyo fin es la superación de la pobreza y pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la erradicación de la violencia, la lucha contra la corrupción y la impunidad, con un total respeto a los derechos humanos;

- El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), cuyo objetivo principal es alcanzar el desarrollo económico y social sostenible en Centroamérica y en el cual los Estados se comprometen a que este desarrollo se traduzca en el bienestar y crecimiento de los pueblos;

- El Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA) donde se establece el compromiso a ejecutar políticas, mecanismos y procedimientos que garanticen la superación de los factores estructurales de la pobreza, que afecta un alto porcentaje de la población centroamericana y que inciden como causa de la migración y del desplazamiento.

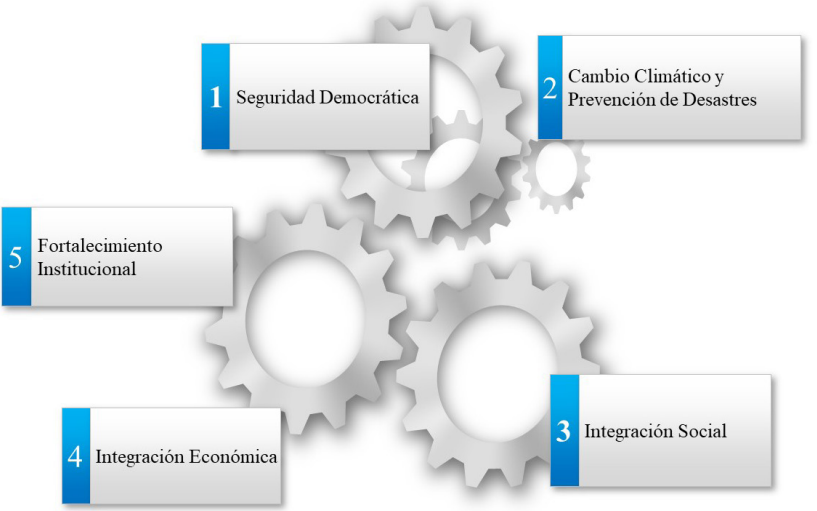
Por otro lado, impulsa la intersectorialidad en cada uno de los Pilares Prioritarios del Proceso de Integración, que son:

1. Integración Social
2. Integración Económica

3. Seguridad Democrática
4. Cambio Climático y Gestión Integral del Riesgo
5. Fortalecimiento Institucional

Esto implica que para enfrentar el fenómeno de la migración y del desplazamiento forzado existen mecanismos de coordinación entre las distintas instancias regionales, que garantizan un abordaje intersectorial y multidimensional del mismo, con una articulación coordinada liderada por la Reunión de Presidentes, conformada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA y luego desarrollada por la institucionalidad regional agrupada en pilares.

Figura 1. Pilares de la integración centroamericana



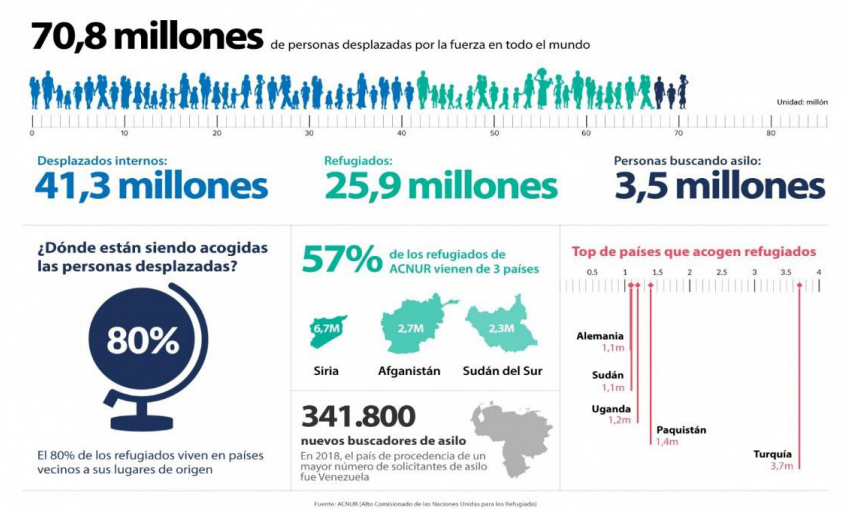
Fuente: Elaboración propia

Migración y desplazamiento forzado en Centroamérica

De acuerdo al ACNUR (2019), con base en datos proporcionados por los Gobiernos , se evidencia que a final de 2018 había en el mundo un total de 360,700 personas en necesidad de protección internacional, originarias de países de la región SICA. Para este mismo período, había cerca de 8,000

personas refugiadas y 50,300 solicitantes de asilo pendientes de decisión dentro de los países de la región SICA. La mayoría de estas personas han buscado protección internacional en Costa Rica (64%), Panamá (28%) y Belice (6%). Adicionalmente, a finales de 2018 se estimaba que había un total de 245.500 personas desplazadas internas en Honduras y El Salvador.

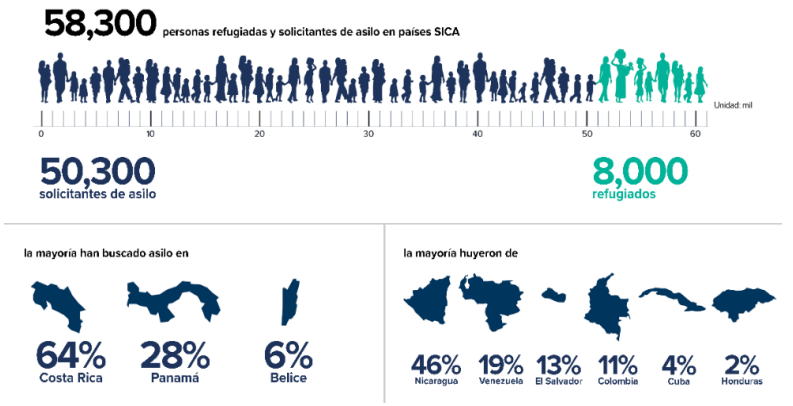
Figura 2. Personas refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas internas a final de 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ACNUR (2019).

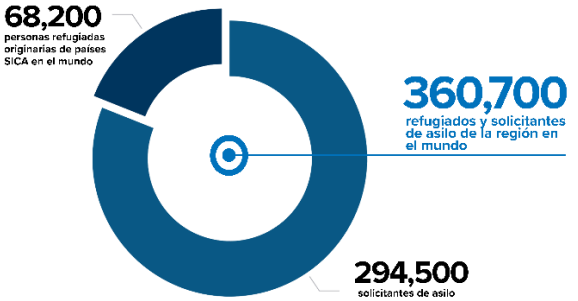
La responsabilidad primaria de proteger a las personas dentro del territorio de un Estado incumbe a las autoridades de ese Estado. Cuando éstos no desean o no pueden proteger a estas personas, ellas pueden sufrir violaciones muy graves de sus derechos, obligándolas a abandonar sus hogares, incluso a veces a su familia, y buscar protección en otro país. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 son el fundamento del derecho internacional de los refugiados. En ella se establecen normas mínimas relativas al trato debido a las personas reconocidas como refugiadas.

Figura 3. Personas refugiadas y solicitantes de asilo en los países SICA a final de 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ACNUR (2019).

Figura 4. Personas refugiadas y solicitantes de asilo originarias de países del SICA a final de 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ACNUR (2019).

Esta tendencia creciente de desplazamiento forzado dentro, desde, y hacia Centro América se genera por múltiples factores relacionados con desigualdades socioeconómicas, inseguridad, violencia y efectos del cambio climático, lo que conlleva a veces a una atomización e invisibilidad de la población desplazada, dentro del gran fenómeno migratorio en curso en la región.

Uno de los aspectos más preocupantes en materia de seguridad en la región es la violencia relacionada con las pandillas y las maras. Este fenómeno se ha vuelto, en los últimos años, más complejo y diverso, con mayor presencia en Honduras, Guatemala y El Salvador, en relación al resto de los países centroamericanos, sin embargo, dichos países no se encuentran exentos de este riesgo.

Para enfrentar la criminalidad y, en especial, el problema de las pandillas y maras, varios países de la región adoptaron políticas de "mano dura". Estas medidas de fuerza aparentemente incidieron en convertir a estos grupos en transnacionales, más clandestinos y violentos (UCA, 2007).

En la actualidad, la violencia ejercida por las organizaciones pandilleras es la principal causante de las migraciones forzadas desde los países del triángulo norte hacia países limítrofes, menos afectados por el fenómeno pandilleril. En este contexto de inseguridad y de alta movilidad de la población se están evidenciando nuevas dinámicas de desplazamiento forzado: la encuesta de opinión sobre el desplazamiento interno forzado por violencia, realizada por el Instituto de Opinión Pública de la UCA (2018), muestra que la inseguridad constituye un factor fundamental en la decisión de migrar internamente o hacia otros países, buscando protección.

La mayoría de las personas y familias que están cruzando las fronteras lo hacen de manera irregular, cayendo fácilmente en las redes criminales que operan allí, en colaboración con coyotes que actúan en total impunidad. Las personas que emigran para escapar de la violencia, caen inexorablemente en esas redes.

Las cifras de personas solicitantes de asilo, refugiadas y desplazadas se han incrementado notablemente desde la celebración del III Congreso de la OLACCIF, en Ciudad Juárez en julio del 2019. De acuerdo al ACUNR (2020), se observa que a final de 2020, había en el mundo más de 114.000 personas refugiadas originarias de países de la región del SICA y unos 512.000 solicitantes de asilo pendientes de decisión, es decir, un total de 666.000 personas con necesidad de protección internacional. Un

99% de ellos son ciudadanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los principales países de asilo de las personas originarias de la región del SICA son los Estados Unidos de América (67%), Costa Rica (13%) y México (12%). Adicionalmente, a finales de 2020 se estimaba que había un total de 318.500 personas desplazadas internas en Honduras y El Salvador.

Por otra parte, se registra que en 2020 habían más de 13.000 personas refugiadas y cerca de 107.000 solicitantes de asilo pendientes de decisión dentro de los países de la región del SICA. La mayoría de estas personas han buscado asilo en Costa Rica (82%), Panamá (13%) y Belice (2%). Las personas refugiadas y solicitantes de asilo en la región del SICA provienen de más de 90 países, pero en su mayoría de Nicaragua (73%), Venezuela (8%), Colombia (5%), Cuba (5%), El Salvador (4%) y Honduras (2%).

En este contexto tan complejo, la Secretaría General del SICA y la ACNUR suscribieron, en abril 2014, un Acuerdo de Colaboración, sucesivamente ratificado en mayo 2018, para unir esfuerzos y generar sinergias en el tema de la armonización de marcos jurídicos; producción, gestión y análisis de información estadística actualizada; estudios e investigaciones y desarrollo de iniciativas proyectuales conjuntas, de carácter regional.

Un hito importante que fortaleció aún más la colaboración fue la adopción, en diciembre del 2014, de la Declaración y Plan de Acción de Brasil-PAB, por los Gobiernos de 28 países y 3 territorios de América Latina y El Caribe, con el establecimiento de un Marco Estratégico de Cooperación Regional para responder a los nuevos retos de la protección internacional y la identificación de soluciones duraderas para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe durante el siguiente decenio.

El 29 de junio del 2018, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA adoptó, durante su LXXIV Reunión, los lineamientos generales de una Política Migratoria Regional Integral, agrupados en 12 ejes estratégicos que abordan la multi-dimensionalidad de la problemática de la migración y del desplazamiento forzado: 1) Gobernanza migratoria

2) Protección y asistencia consular, 3) Migración laboral, 4) Desarrollo socioeconómico, 5) Integración social, 6) Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, 7) Migración extrarregional, 8) Turismo, 9) Visión y postura de la región a nivel internacional en temática migratoria, 10) Gestión de movilidad humana derivada de desastres, 11) Protección de las personas refugiadas, 12) Manejo integral de crisis migratorias.

El 30 de junio del 2018, en la LI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno se emana un mandato presidencial de obligatorio cumplimiento:

> Instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA para que con el apoyo de la Secretaría General del SICA se evalúen las causas y consecuencias de la migración de la población de la región y presenten a la Reunión de Presidentes del SICA un plan de acción para la atención integral de este tema.

Este mandato fue ejecutado por la SG-SICA en coordinación con las cancillerías de los 8 países miembros, con el acompañamiento técnico de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM y el ACNUR, mediante el levantamiento de un Estudio de Línea Base sobre Migración y Desplazamiento en la región del SICA, que permitió obtener una radiografía regional actualizada, a partir de los 12 ejes de la Política Migratoria Regional Integral.

Los hallazgos de este estudio constituyeron los insumos fundamentales para la elaboración del Plan de Acción para la Atención Integral a la Movilidad Humana (PAIMH-SICA), actualmente en curso de aprobación por parte del Consejo de Ministros de RREE y por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países SICA.

Proyecto piloto SICA/ACNUR en el territorio transfronterizo de Ocotepeque, Honduras

El Acuerdo de Colaboración arriba mencionado, entre la SG-SICA y el ACNUR estableció en una de sus cláusulas que ambos organismos iban a impulsar proyectos conjuntos, con impacto directo en los grupos poblacionales más vulnerables a los embates de la violencia.

La decisión fue intervenir en aquellos territorios transfronterizos en los que se están impulsando, desde hace años, procesos de integración y desarrollo sostenible en áreas de interés estratégico como la preservación del medio ambiente y de los recursos hídricos, saneamiento ambiental, seguridad alimentaria y alfabetización, donde aún no se han logrado enfrentar las problemáticas vinculadas a la violencia generada por la criminalidad organizada transnacional y los nuevos fenómenos de desplazamientos internos y migración forzada, que se perfilan como las nuevas amenazas a la región centroamericana.

En este sentido, la Región del Trifinio, con sus 45 municipios, 6 Mancomunidades o Asociaciones de Municipios regionales-nacionales y una Mancomunidad Tri-Nacional Fronteriza Río Lempa, representa un territorio estratégico de intervención porque cuenta con capacidades instaladas y sólidas alianzas territoriales, que han llevado en estos años a la búsqueda concertada de soluciones a las problemáticas de desarrollo que la región presenta.

Además, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras suscribieron en 1997 un Tratado para la ejecución de un Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo denominado "Plan Trifinio" y crearon la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT), ente encargado de tutelar la ejecución del Plan Trifinio y su permanente actualización, en el territorio de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Esta Comisión está conformada por los Vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y un Designado a la Presidencia de Honduras y se constituye en la máxima autoridad de carácter regional Trinacional, con autonomía administrativa, financiera, técnica, personalidad jurídica propia y una Secretaría Ejecutiva Trinacional como órgano permanente, para contribuir a la realización de los objetivos del Tratado.

No obstante esta gran experiencia de integración territorial, las recientes amenazas a la seguridad, generadas por la instalación de potentes cárteles del crimen organizado en algunas zonas transfronterizas, requieren respuestas inmediatas de carácter humanitario, ya que son área en las que

ni los municipios, ni las Asociaciones nacionales, ni las otras instancias mancomunadas tienen experiencia. Por toda esa serie de factores, se decidió focalizar las intervenciones en el departamento de Ocotepeque, Honduras, cuyo territorio se ubica entre las dos fronteras terrestres de El Salvador y Guatemala (El Poy y Agua Caliente).

Una de las fortalezas de la municipalidad de Ocotepeque es la existencia de tres grandes motores del desarrollo humano y social de la zona: la Oficina Municipal de la Mujer (OMM), la Red de Mujeres contra la Violencia y el Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV), instancias multisectoriales permanentes que se han dotado de políticas locales y planes de acción quinquenales para la prevención social de la violencia y que poseen una notoria capacidad de movilización social.

El proyecto, considerado como "piloto" inició en octubre del 2018 con un proceso de sensibilización y formación dirigido a autoridades municipales, cuerpos policiales, representantes de migración, aduanas, Poder Judicial, Ministerio Público, Organizaciones de la Sociedad Civil, Mancomunidad Trinacional Río Lempa y Universidades.

La formación se centró en el tema de la protección internacional, derecho internacional de las personas refugiadas, conceptos básicos de protección y grupos con necesidades de atención prioritaria, para mejorar el conocimiento sobre las dinámicas de desplazamiento en la región y fortalecer las competencias en la gestión de servicios articulados de atención y protección.

También se levantó un mapeo de las instituciones y servicios existentes en el departamento de Ocotepeque, que atienden a personas con necesidades de protección, para que la derivación de casos fuese más pertinente (Figura 5).

Figura 5

Fuente: ACNUR 2018

Sucesivamente, en la segunda fase se levantaron los perfiles de las personas desplazadas y con necesidades de protección y se trazó una ruta de referencia y atención de casos, involucrando a las instituciones públicas y privadas competentes en el tema, entre las cuales destaca la Municipalidad de Ocotepeque, instancia clave para la implementación de estrategias y mecanismos de protección.

Los perfiles de las personas con necesidades de protección presentan estas características:

- Personas con profesiones u ocupaciones susceptibles a la extorsión.
- Personas o sus familiares en riesgo de ser reclutadas o vinculadas forzosamente a agrupaciones de criminalidad organizada (maras y pandillas).
- Familias que contravienen o se resisten al control territorial de las maras y pandillas.

- Personas que han presenciado delitos (testigos o informantes).
- Mujeres víctimas de violencia sexual basada en género.
- Menores no acompañados.
- Extracontinentales (en tránsito).
- Grupos familiares que huyen de la violencia.

La experiencia vivida durante el paso de las diferentes caravanas de personas migrantes por la zona fronteriza de Agua Caliente, que se han intensificado entre octubre 2018 y marzo 2019, ha dejado importantes lecciones en cuanto a la necesidad de contar con rutas y protocolos de atención bien definidos y consensuados entre las instituciones intervinientes, sea públicas o privadas, para evitar la improvisación.

Se evidenciaron buenas prácticas en la gestión de los movimientos masivos mixtos, en cuanto a:

- Coordinación y articulación interinstitucional, liderada por la municipalidad de Ocotepeque y por instituciones estatales.
- Rutas de referencia y atención, vinculadas a la Red de Protección y atención a casos con necesidad de protección
- Coordinación transfronteriza en los puestos de frontera terrestre entre El Salvador, Guatemala y Honduras

Se han aprendido importantes lecciones, tales como:

- Se generó empatía colectiva: la comunidad se preparó de forma espontánea y responsable, pero se evidencia la necesidad de una mayor articulación entre instituciones.
- No había claridad durante el paso de las caravanas, sobre el enfoque de asistencia humanitaria: este enfoque deberá ser insertado en los Planes de Desarrollo Municipal.

- No se previó la necesidad de diseñar planes de contingencia y compartir los protocolos existentes, entre las instituciones involucradas.

- Faltó predictibilidad y se evidenciaron dificultades para establecer responsabilidades en la respuesta de atención.

Las principales recomendaciones giran en torno a la necesidad de fortalecer las capacidades del personal municipal y operadores sociales en saber diferenciar entre personas con necesidades específicas de protección y migrantes. También se ha evidenciado la importancia de establecer un sistema de información unificado entre las instituciones involucradas, dado que cada institución maneja sus propios datos, con una consecuente atomización de la información.

La existencia de instancias municipales y redes territoriales empoderadas en el tema de la prevención social de la violencia facilita la formulación de políticas municipales para la población migrante y desplazada y la incorporación de líneas de acción en el Plan Municipal del Prevención de la Violencia existente en la Municipalidad de Ocotepeque, así como el diseño de protocolos de atención homologados entre las instituciones.

Además, se ha puesto en evidencia la necesidad de crear ventanillas informativas y espacios de atención a migrantes en los puestos fronterizos terrestres, especialmente adecuados para atender a niños, niñas y adolescentes no acompañados.

A manera de conclusión

Se puede afirmar que el conjunto de estrategias e intervenciones puestas en marcha en la Región del Trifinio está permitiendo enfrentar con una mirada integral, las problemáticas socialmente más relevantes.

En este sentido, la apuesta del proyecto piloto es convertir a las microrregiones transfronterizas en zonas de experimentación de un modelo de atención y protección a personas desplazadas internamente o en riesgo de desplazamiento, refugiadas y solicitantes de asilo, así como a migrantes

con necesidades específicas de protección, que viven en contextos de extrema vulnerabilidad, incrementando la capacidad de "resiliencia" de los territorios, con el desarrollo de experiencias innovadoras que podrían constituirse en modelos.

La implementación del enfoque territorial se centra en promover la unidad y cohesión del territorio transfronterizo y en fortalecer los lazos de cooperación y solidaridad entre municipios; por ende la gran fortaleza de estos territorios transfronterizos reside justamente en su capacidad de establecer lazos de cooperación, entendida como el conjunto de acciones organizadas que las instituciones y organizaciones públicas y privadas de territorios bi o tri nacionales, realizan coordinadamente a partir del diálogo, la concertación y el abordaje de problemas comunes.

La cooperación transfronteriza surge del conocimiento y puesta en común de agendas o problemas específicos que afectan a determinados territorios, y de relaciones interfronterizas sistemáticas que permiten a los actores locales encontrar similitudes, diferencias e interdependencias para trabajar en conjunto.

La construcción de identidad y pertenencia es un elemento fundamental del trabajo que debería permear cualquier intervención; en esos territorios "especiales", de transfrontera, los desafíos se visualizan más en la dirección de promover la articulación entre actores y capital social para que los territorios estén en capacidad de realizar una planificación conjunta entre municipios o mancomunidades, frente a problemáticas comunes: la cooperación transfronteriza representa entonces un elemento sustancial, un mecanismo estratégico para el desarrollo, a través de la articulación en los ámbitos local-micro regional -nacional y centroamericano.

La apuesta hacia la implementación de estrategias de Atención y Protección que den respuestas a los vacíos de protección de las personas desplazadas forzosamente, permitirá realizar experiencias ejemplares de carácter comunitario, involucrando a las mancomunidades plurinacionales en la asunción de un enfoque de desarrollo humano y en la activación de procesos psicosociales y de atención sistémica que favorezcan la

recuperación emocional, la reconstitución de la integridad de las persona víctimas de desplazamiento forzado y su reinserción familiar y social.

Este proyecto piloto ejecutado por la Secretaría General del SICA y la ACNUR, apuesta a la construcción de un sistema sinérgico de atención y protección territorial, que podrá ser aplicado en otros municipios transfronterizos de la región centroamericana y latinoamericana.

Bibliografía

ACNUR (2021). *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2020*. Copenhagen, Dinamarca: UNHCR ACNUR. Disponible en: https://www.acnur.org/60cbddfd4

---------- (2019). *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2018*. Ginebra, Suiza: UNHCR ACNUR. Disponible en: https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf

---------- (2018). *Informe diagnóstico en el Municipio de Ocotepeque*

UCA (Ed.) (2019). *Encuesta de opinión sobre el desplazamiento interno forzado por violencia y las medidas extraordinarias.* El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA)

---------- (2007). *Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y capital social.* Vol II. El Salvador: UCA.

Acción pública e incidencia en torno al desplazamiento forzado interno, experiencias desde Ciudad Juárez, México

Emilio Alberto López Reyes[60]
Cynthia Gutiérrez Landa[61]

Resumen

Desde hace algunos años en México se ha abordado en innumerables ocasiones, especialmente desde los círculos académicos, el tema de la participación ciudadana como herramienta para mejorar y legitimar el quehacer gubernamental; no obstante, de manera más reciente se habla de la acción pública, como un enfoque que intenta superar lo teórico para convertirse en una alternativa práctica. Este trabajo se centra en la discusión sobre la acción pública dirigida a atender problemas públicos determinados, tratándose para este estudio el desplazamiento forzado interno, fenómeno que cada día cobra una mayor relevancia dentro de la agenda pública. El propósito general es exponer la importancia de la acción pública en el desarrollo de propuestas de política pública desde una perspectiva multiactor, para atender el fenómeno del desplazamiento forzado en México. Para este fin, se analiza y expone la situación actual en nuestro país de un fenómeno como el desplazamiento forzado; se propone la comprensión de la participación de diversos actores como alternativa para atender dicha problemática y se expone una experiencia desde la Investigación Acción Participativa.

60 Maestro en Ciencias Sociales, estudiante de doctorado en Migración en El COLEF, profesor adscrito a la Universidad Autónoma de Chihuahua. ealr1983@gmail.com

61 Maestra en Acción Pública y Desarrollo Social, profesora adscrita a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. lapcp.cgl@gmail.com.

Palabras clave

Desplazamiento Forzado, Acción Pública, Participación, Ciudadanía

Introducción

El presente texto es el resultado de un análisis en torno a dos líneas temáticas que se encuentran vigentes en la realidad actual de México. La primera se centra en la acción pública, tema que se ha posicionado en los últimos años como una categoría nacida desde la academia, que propone principalmente un enfoque que trascienda el análisis académico para acceder a la praxis como eje articulador de los esfuerzos encaminados a resolver problemas públicos de diversa índole.

La segunda línea trata del desplazamiento forzado, un fenómeno que tiene lugar de manera específica en zonas como Ciudad Juárez, el cual, poco a poco, se ha colocado como un tema prioritario dentro de la agenda pública, distinguiéndose de la migración económica y para impulsar un tratamiento particular desde la administración pública y las políticas gubernamentales.

En este sentido, el objetivo del trabajo es exponer la importancia de la acción pública en el desarrollo de propuestas de política pública, desde una perspectiva multiactor para atender el fenómeno del desplazamiento forzado en México. Para este fin, se analiza la situación actual del fenómeno del desplazamiento en nuestro país; se propone la comprensión de la participación de diversos actores como alternativa para atender dicha problemática, y se expone una experiencia desde la Investigación Acción Participativa (IAP).

El trabajo se inició a principios del año 2015, cuando tuvo lugar un acercamiento con el Centro de Investigaciones y Desarrollo de proyectos Sociales, Educativos y de Salud (CIDeSES A.C.), una organización de la sociedad civil radicada en Ciudad Juárez que se dedica a la intervención con jóvenes en zonas marginadas de la ciudad; la principal aspiración era la de participar de manera activa en la implementación de sus proyectos con la posibilidad de sistematizar la información que se derivada de dicho

trabajo.

A unos meses de ingresar en dicha organización se logró acceder a una convocatoria lanzada por el Instituto Nacional Electoral y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La misma estaba dirigida a miembros jóvenes de la sociedad civil que quisieran participar en un proyecto denominado #JuventudActuaMX (#JAMX), cuyo objetivo era desarrollar la capacidad de agencia de jóvenes radicados en distintos puntos del territorio nacional. El proyecto representó una oportunidad idónea para desarrollar un trabajo a partir de la IAP, ya que permitió colaborar directamente en actividades comunitarias dirigidas a resolver problemas públicos, a la vez que se obtuvo información valiosa que ayudó a fundamentar el análisis teórico que más adelante se expone.

Este documento se compone de cinco apartados. En el primero se presenta la situación de la participación en nuestro país, ya que, a pesar de ser un tema ampliamente tratado tanto por académicos, como por miembros de la sociedad civil organizada, no han llegado a consolidarse mecanismos efectivos de participación y no se ha logrado un consenso sobre lo que implica la corresponsabilidad entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos.

Posteriormente, en el segundo, se presentan las características que hacen del fenómeno del desplazamiento forzado un problema de índole público que requiere un profundo análisis y tratamiento, a través de alternativas provenientes de los diferentes actores que se involucran en la problemática y que se lleven a cabo con la participación de todos.

El tercer, corresponde al análisis teórico y conceptual de ambas líneas temáticas, con el objetivo de establecer la relación entre categorías como la acción pública, la participación o la ciudadanía y el desplazamiento forzado. En el cuarto se presenta la experiencia práctica de la implementación del proyecto #JAMX en lo referente al desplazamiento forzado y finalmente, por último, se exponen algunas conclusiones derivadas tanto del análisis como de la sistematización de la experiencia y se exponen algunas sugerencias que se consideran pertinentes.

Participación, ciudadanía y políticas públicas…una vez más

La participación y el ejercicio de la ciudadanía son temas cuyo estudio ya no resultan una novedad. Desde la década de 1980, con el auge de las asociaciones civiles, éstas se convirtieron en tópicos recurrentes para activistas, estudiosos de las ciencias sociales y, en menor medida, para actores gubernamentales; no obstante, aunque se trate de temas tan socorridos, y la participación social a través de las organizaciones civiles sea una práctica cada vez más común entre los ciudadanos, la relación entre éstos y las instituciones gubernamentales que los representan aún se encuentra en una condición precaria.

Manuel Canto Chac (2011) menciona que nuestro país se encuentra, retrasado frente al resto de América Latina, en lo que respecta a la discusión y práctica de la participación ciudadana. La ciudadanía no es un término que pueda considerarse acabado, ni que sea comprendido en su sentido más amplio, ya que en el imaginario colectivo aún prevalece una concepción sumamente restrictiva de lo que significa ser ciudadano y de las características que ello conlleva. La ciudadanía, por lo tanto, continúa siendo asociada con la militancia partidista, la participación electoral o a fungir como un receptor pasivo de las acciones gubernamentales.

Lo anterior, podría tener su origen en el hecho que las reflexiones sobre la ciudadanía que tienen lugar en la academia o en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), difícilmente llegan a los ciudadanos "de a pie", por lo tanto, el grueso de la población no cuenta con esa información. Al mismo tiempo, las instituciones gubernamentales muestran poco interés en fomentar que los ciudadanos desarrollen una cultura cívica y de participación y mientras tanto, las OSC, que se instituyen como los candidatos ideales para convertirse en vínculos entre los ciudadanos y el gobierno, se muestran celosas de su trabajo y poco dispuestas a colaborar con personas que no sean miembros de la propia organización.

Actualmente, México está pasando por una crisis política y social que se caracteriza por una fuerte sensación de desconfianza y desencanto por parte de las y los ciudadanos hacia las instituciones, a lo que se suma la

tendencia hacia el achicamiento del Estado, lo cual le resta protagonismo como garante de los derechos básicos y ente responsable de proporcionar oportunidades y satisfactores representantes; estas condiciones provocan que los ciudadanos muchas veces muestren apatía y desinterés respecto a las cuestiones de índole pública o política, que implica una limitante en el ejercicio de la ciudadanía y la participación, vistas de una manera integral.

Como consecuencia de lo anterior, al analizar la situación de las políticas públicas en nuestro país, queda de manifiesto que existen aún limitaciones para lograr el ideal de lo público en el proceso de formulación de las políticas, dado que el protagonista continúa siendo el Estado como ente detentador del poder y responsable del diseño e implementación de manera unilateral, dejando a la participación ciudadana relegada a un acto de simple expectación asistencialista.

Asimismo, desde las propias instituciones de gobierno no se han sabido establecer mecanismos idóneos para que los ciudadanos se involucren de manera activa en la toma de decisiones respecto a los problemas públicos. Esto se debe a que los gobernantes, particularmente a nivel local, se encuentran poco familiarizados con la idea de la participación ciudadana directa y reproducen la idea tradicional de las políticas públicas como acciones gubernamentales formuladas, ejecutadas y evaluadas por el propio gobierno, sin participación de otros actores.

Por lo tanto, hablar de incidencia es algo que resulta ajeno o incluso desconocido; así, la exclusión de los ciudadanos de la esfera pública se perpetúa, existiendo grupos poblacionales en los que esta condición de exclusión es aún más contundente. Tal es el caso de las y los jóvenes, quienes a pesar de ser una gran proporción de la población del país no se sienten representados por sus gobernantes y manifiestan un desapego hacia las cuestiones públicas institucionalizadas, tal como lo refleja el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (INE, 2014).

Sin embargo, resulta necesario destacar que la reproducción del esquema paternalista puede no obedecer totalmente a un interés del Estado de evitar a toda costa que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones

públicas, ya que incluso a nivel discursivo, actualmente es común que tanto los planes y proyectos, como la propaganda de las dependencias gubernamentales, contemplen conceptos relacionados con la participación ciudadana. En este aspecto, la falta de interés de los propios ciudadanos juega un papel determinante, pues la poca participación se justifica con el argumento que no existen los canales apropiados para relacionar a los ciudadanos con sus gobernantes y más aún con los tomadores de decisiones.

Para resolver esta situación y poner fin al "divorcio" entre ciudadanos y gobierno no es necesario crear mecanismos de participación engorrosos, burocráticos o complejos, que al final pueden no funcionar ya sea por desconocimiento (tanto de ciudadanos como de gobernantes) o por falta de tiempo de las personas para participar. Sino aprovechar los canales de comunicación existentes a través del fomento al empoderamiento a nivel individual, y el desarrollo de las capacidades de agencia a nivel comunitario.

Lo anterior representará el punto de partida para ejercer la ciudadanía activa y participativa desde una perspectiva de acción pública para la incidencia en las políticas públicas. Con ello se podrán llevar a cabo acciones de mejora y solución de problemas públicos, ya no en una relación dicotómica de gobernantes y gobernados, sino dentro de un esquema multiactor.

Marco teórico y conceptual en torno a la acción pública y el desplazamiento forzado

Para abordar la problemática en torno al desplazamiento forzado y la necesidad de atender el fenómeno desde la óptica de la acción pública se requiere establecer algunas precisiones teóricas que permitan comprender de manera integral la experiencia que en el presente trabajo se expone, las cuales, se presentan a continuación.

Política pública

El concepto tradicional de las políticas públicas comenzó a difundirse en

México en la década de 1990, cuando Aguilar Villanueva (1992), en su célebre estudio introductorio, retomó las ideas de Harold Lasswell para definir las políticas públicas como cursos de acción definidos por una autoridad formal, dentro de un campo de jurisdicción determinado, con procedimientos legalmente establecidos, con el objetivo de resolver o aminorar un problema público. Dicha definición de las políticas parte de una visión estatocéntrica, en la que las instituciones son las protagonistas de su formulación y ejecución, por lo tanto, requiere una revisión de lo que implica verdaderamente el carácter "público" de las políticas.

Al respecto, Bobbio (2005) analiza la dicotomía entre lo público y lo privado, en la cual interpreta que la esfera pública y la privada corresponden a dos procesos paralelos donde la sociedad civil, como contraparte del Estado, está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes (empoderados) mientras el Estado tiende hacia el achicamiento debido a que no es más la principal entidad poseedora y detentadora del poder político.

Uvalle (2005) y Gutiérrez Cortéz (2005) establecen que lo público se encuentra determinado por las formas y los medios, a través de los cuales los ciudadanos se involucran en la toma de decisiones públicas, para lo cual se vuelve necesario que exista una comunicación abierta entre las instituciones que ejercen autoridad y los actores provenientes de la sociedad civil, que son quienes legitiman el carácter público del Estado. Entonces lo público se comprende como el carácter horizontal, integral y multiactor de las políticas; como equivalente a lo común "lo de todos", y plantea la separación entre las políticas públicas de las gubernamentales, proponiendo como elemento distintivo entre ambas, la participación de diversos actores.

Participación

Un elemento fundamental para legitimar el quehacer público es el involucramiento activo de diversos actores sociales en las decisiones públicas; como sostiene Manuel Canto Chac (2002) la participación no es una cuestión de moda, ya que a pesar de que ha sido un tema

muy recurrente dentro de las ciencias sociales en los últimos años, es una consecuencia necesaria dentro del proceso de discusión actual sobre el papel de Estado, sus atribuciones y su relación con los ciudadanos dentro de la sociedad.

La participación es una expresión de la capacidad de las personas para relacionarse con otros, actuando en conjunto para obtener un beneficio común. Al ejercerla, los actores hacen uso de su capacidad de agencia, es decir, los medios con los que cuentan para llevar a cabo cambios en la situación o problema que enfrentan; por lo tanto, el empoderamiento de dichos actores y el capital social con el que cada uno cuente son elementos clave para la participación.

Es importante puntualizar una distinción entre la participación en lo general y la que puede clasificarse como ciudadana. Zenil (2015) menciona que es frecuente encontrar experiencias de trabajo colectivo o de intervención en lo individual, cuyo alcance es satisfacer necesidades inmediatas de algún servicio, o resolver algún problema específico que afecta a un grupo poco numeroso de personas.

Lo que distingue a la participación ciudadana es el hecho que, ya sea en lo individual o en lo colectivo, los actores intervienen para ampliar, reforzar o tematizar nuevos derechos, para colocarse como interlocutores con las autoridades. En este sentido, la participación ciudadana es básica para ampliar el margen de inclusión social en la atención de necesidades y del reconocimiento de nuevos derechos.

El concepto de ciudadanía se ha usado tradicionalmente para referirse a un conjunto de prácticas que comprenden derechos y deberes de las personas pertenecientes a una comunidad política. Desde esta perspectiva, la ciudadanía no es una cualidad que nos hace iguales a todos dentro de un régimen democrático, y se relaciona directamente con el ejercicio de los derechos político-electorales; no obstante, resulta una concepción restrictiva al tratar de abordar aspectos más complejos de la vida de los individuos.

Por lo tanto, una concepción de ciudadanía que ha ganado terreno en los últimos años es la que afirma que está compuesta por tres esferas básicas de derechos, a los que debemos acceder en un contexto democrático: civil, político y social (Marshall y Bottomore, 1997). Lo civil refiere a las garantías de nuestras libertades individuales, así como la igualdad ante la ley; los políticos nos aseguran el derecho a ser partícipes del ejercicio del poder político en nuestra comunidad; y los sociales, a niveles mínimos de bienestar social, acceso a servicios como educación o salud, entre otros.

En lo referente a la participación como ejercicio de la ciudadanía en México, existen importantes limitaciones que no han permitido un desarrollo pleno de la categoría de ciudadano, ya que durante décadas ha prevalecido una visión paternalista del Estado, generando una relación de dependencia de las y los ciudadanos respecto a las instituciones gubernamentales.

En este proceso de reivindicación ciudadana, la participación social ha sido un elemento central en la visibilización de los ciudadanos como portadores de soluciones de una forma no asistencialista, de los problemas públicos que enfrentan. Sin embargo, entre las instituciones gubernamentales y de los propios ciudadanos ha prevalecido una mutua exclusión, que perpetúa la creencia de que si los ciudadanos no participan es porque son apáticos y desinteresados, situación que puede cambiar si se da lugar a lo que Canto Chac (2011) define como un reconocimiento mutuo entre ciudadanos, instituciones y otros actores.

Asimismo, el autor hace un llamado de atención hacia el hecho que los ciudadanos no pueden vivir solo para ejercer su ciudadanía de tiempo completo (Canto Chac, 2011), por lo tanto, la resolución de problemas públicos no puede convertirse en responsabilidad exclusiva de los ciudadanos. Es en este punto en que conviene analizar la acción pública como una alternativa en la búsqueda del desarrollo humano y social, a partir de la colaboración de diversos actores sociales en el desarrollo, gestión e implementación de propuestas de política pública.

Acción Pública para la incidencia. Más allá de la participación

La participación puede darse en diversos niveles, dependiendo del grado de involucramiento que puedan alcanzar los distintos actores sociales en la solución de problemas públicos. En un contexto de acción pública, la participación deja de ser un fin en sí misma y se convierte en un medio, a través del cual se pretende alcanzar cambios más profundos en la arena de lo público y el desarrollo de políticas públicas; dicho de otra forma, lo que se busca es la incidencia.

La incidencia, según Manuel Canto Chac (2002), es entendida como el rango de participación de las y los ciudadanos desde una visión integral del ejercicio de sus derechos, así como su posicionamiento como actores en la toma de decisiones de las políticas públicas a través del empoderamiento. De este modo, permite al ciudadano desarrollar sus capacidades como agente de cambio para dejar de ser receptores pasivos de las acciones gubernamentales y superar la idea de la participación tradicional de actores incapaces de articularse entre sí.

En la búsqueda de alternativas a la participación, el enfoque de gobernanza fue ampliamente impulsado por los sectores académicos (Canto Chac, 2011). No obstante, se trata de un enfoque que no ha logrado consolidarse ni ponerse en práctica de manera efectiva; esto debido principalmente a dos factores: 1) Se trata de un término estrechamente relacionado con lo institucional y con lo empresarial, lo cual abre aún más la brecha entre los ciudadanos no institucionalizados y el resto de los actores; 2) Mantiene el protagonismo de las instituciones gubernamentales y genera una relación de subordinación de los ciudadanos frente al gobierno, en lugar de posicionar a la sociedad civil como el elemento protagónico del quehacer público.

Por lo tanto, conviene hablar de Acción Pública. Thoenig (1997: 28) define este término como "la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos". Cabe destacar la distinción respecto a la forma en que concibe a la política pública tradicional, en este caso, la acción

pública surge de un ejercicio reflexivo de los miembros de la sociedad, en sentido contrario a la política pública que surge unilateralmente del Estado.

Por su parte, Jesús Carrillo Rodríguez y Claudia Toca Torres (2008) también reconocen que la acción pública responde a una transformación de las relaciones sociales y define nuevos roles entre sus componentes. Plantean como una virtud que el gobierno desarrolle la capacidad de interpretar las señales enviadas por parte de los ciudadanos, lo cual, mejorará el ejercicio de la acción pública.

Visto así, la interacción entre gobierno y sociedad civil es un elemento fundamental de la acción pública, la cuestión que queda por definir es el papel que juega, en este sentido, la política pública; según Cabrero Mendoza (2005: 24-25) funge como un instrumento a través del cual la acción pública se lleva a cabo que, a su vez, se lleva a la práctica a través de la incidencia y con ello se legitima el quehacer gubernamental.

Acorde con esto, Alejandro Monsivais (2012) explica que la política es una actividad social que se produce cuando la acción colectiva se dirige a propósitos que involucran a todos los miembros de una colectividad, por ende, el principal desafío de la política pública radica en fomentar la convergencia de diversos actores en la concertación de acuerdos; lograr esto, no sólo contribuiría en la atención de problemas sociales, sino que dotaría de legitimidad a las instituciones gubernamentales que actualmente carecen de ella.

Lo anterior podría resumirse en las palabras de Thoenig (1997): "Los tiempos ya no están para la arrogancia hegemónica del Estado", es necesario cuestionar la capacidad del Estado para atender las necesidades sociales y con ello poner de manifiesto la importancia de la acción pública. Si se trabaja bajo esta lógica, se abrirá la posibilidad que los ciudadanos se conviertan en agentes de cambio y que los gobernantes desarrollen las habilidades para atender las demandas sociales, en un marco de corresponsabilidad con los demás actores, aumentando con ello la capacidad de ambas partes para tomar decisiones efectivas frente a los

problemas que se busca resolver.

El desplazamiento forzado y el reto para su abordaje

Desde los círculos académicos, la sociedad civil organizada y los actores públicos interesados en el tema en México, se concuerda que el desplazamiento forzado en el país conforma un fenómeno surgido de contextos de violencia, invisibilidad por parte del gobierno federal mexicano, evasión y omisión hacia el reconocimiento de la figura legal y tratamiento adecuado para las personas desplazadas, tanto internas como para aquellos que han cruzado fronteras nacionales. Asimismo, hasta el año 2016 aún no se ha desarrollado un censo a nivel nacional que permita contar con información desagregada para una adecuada construcción de política pública y tratamiento integral del problema (Velázquez, 2012, CNDH, 2016, Rubio y Pérez, 2016 y Senado de la República, 2016).

Dentro de los precursores que abordan la medición de la migración forzada, al menos desde un contexto local y de confianza estadística, se encuentran Wilebaldo Martínez y Socorro Velázquez, investigadores adscritos al Centro de investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, quienes, a través de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad de Ciudad Juárez, 2010 (EPCIJ), estimaron que al menos 230.000 personas habían abandonado Ciudad Juárez, Chihuahua, de los cuales se calcula que el 50% cruzó hacia los Estados Unidos, y el resto se internó en otras ciudades mexicanas con la intención de buscar resguardo (Martínez y Velázquez, 2012).

En cuanto a una a estimación integrada, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2015) calcula que al menos 281.418 personas han sido desplazadas en México entre el año 2011 y el 2015, valoración realizada en base al monitoreo sistematizado de estudios, notas periodísticas y testimonios.

Dentro del debate sobre la medición de la migración forzada en México, se identifica que hasta años recientes algunos instrumentos desarrollados por INEGI han incluido reactivos para abordar el desplazamiento, no obstante,

aún son esfuerzos incipientes ante la magnitud que la problemática está alcanzado, de acuerdo con Rubio y Perez (2016), investigadoras del ITAM, entre los instrumentos mencionados se encuentran la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE-INEGI 2011), que indica que al menos una de cada mil personas cambiaron de residencia durante 2010 en México por motivos de inseguridad.

Los resultados de la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE-INEGI, 2013, 2014, 2015) indican que, desde 2011 a 2014, entre el 1.3% y 1.5% de los hogares mexicanos tuvieron miembros que cambiaron de residencia como consecuencia de la inseguridad; la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (ENADID-INEGI 2014) arroja que en 2014 el 6.4% del total de la migración interna se dio por violencia, es decir, 185.936 personas; de las cuales 22.5% salieron de Veracruz y 9.2% del Estado de México (Rubio y Pérez, 2016).

Acción pública y desplazamiento forzado en Ciudad Juárez, una experiencia de incidencia multiactor

Habiendo revisado el fundamento teórico y conceptual de la acción pública y su utilidad como enfoque para abordar un fenómeno como el desplazamiento forzado, se procede a presentar la experiencia del trabajo realizado durante el año 2015, cuando se tuvo la oportunidad de llevar la acción pública al terreno práctico, a través de la articulación de esfuerzos de miembros de la sociedad civil organizada, ciudadanos no organizados, estudiantes, académicos, funcionarios públicos, activistas, líderes de opinión y medios de comunicación en Ciudad Juárez, Chihuahua. Todo con el objetivo de posicionar en la agenda pública el tema de los desplazados como sujetos distintos a los migrantes económicos.

A unos meses de haber ingresado como parte del Centro de Investigaciones y Desarrollo de Proyectos Sociales Educativos y de Salud (CIDeSES A.C.), y con la intención de desarrollar actividades que pudieran relacionarse directamente con el enfoque de la acción pública, se aplicó para participar en un proyecto impulsado de manera colaborativa entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con su

sede en México, y el Instituto Nacional Electoral. Dicho proyecto se denominó #JuventudActuaMX (#JAMX) y estaba dirigido a desarrollar la capacidad de agencia de jóvenes de todo el país, a fin de que trabajaran en la resolución de problemas públicos identificados en sus comunidades.

En el marco del proyecto, CIDeSES A.C. resultó ser, al igual que otras 19 organizaciones, responsable de formar a 400 jóvenes egresados de varias entidades federativas, en temas de participación ciudadana para la incidencia en política pública. Para lograr este objetivo el proyecto se desarrolló en cuatro etapas principales:

1)Formación de formadores
Cada organización designó a un joven o una joven, quien durante una semana recibiría una formación intensiva como "Promotor de Participación Ciudadana", quien después sería la persona responsable de capacitar y acompañar a 20 jóvenes más de su comunidad durante la implementación de planes de incidencia diseñados por ellos mismos. Durante la formación de formadores se pudo profundizar en temas como ciudadanía, participación, políticas públicas e incidencia, a través de exposiciones y conversatorios que estuvieron a cargo de expertos provenientes de la academia, instituciones gubernamentales y sociedad civil organizada. Los PPC´s fueron orientados a través de actividades prácticas para desarrollar habilidades de diseño de proyectos, planeación de estrategias, establecimiento de objetivos y metas de trabajo. Entre otras cosas también se fomentó el trabajo en equipo y el liderazgo con el objetivo de iniciar procesos de empoderamiento con los jóvenes que posteriormente seleccionarían en sus comunidades.

2)Réplica de la formación

Los promotores de participación ciudadana regresaron a sus lugares de origen donde debían diseñar el curso-taller en el que se replicara todo lo aprendido durante la formación de formadores, con otros 20 jóvenes. Para esto, el primer paso sería seleccionar a las y los jóvenes que participarían en el proceso; en este caso resultó de provecho la relación que de antemano se tenía con instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la Universidad Autónoma de Chihuahua, por lo que se procedió a convocar en dichas instituciones a estudiantes, siguiendo los criterios de selección que se mencionan a continuación:

- Experiencia de trabajo en temas sociales o de la localidad en que viven,
- Conocimiento de las necesidades y los problemas de la comunidad.
- Vínculos y redes con actores o líderes locales.
- Representatividad de los jóvenes de distintos grupos sociales y culturales de la localidad.
- Distribución equitativa por género.
- Habilidades para escuchar, negociar y adaptarse a las necesidades del proyecto.
- Interés en participar en procesos de incidencia

Posteriormente se diseñó el taller de formación que sería impartido. Se optó porque fuera un taller con una duración de 30 horas, impartido de lunes a sábado y cuyas sesiones fueron guiadas por líderes de la comunidad, académicos, investigadores y especialistas en áreas relacionadas con la acción pública.

Respecto al contenido, se pueden mencionar los temas enlistados a continuación, los cuales, a pesar de su complejidad y del reducido tiempo con el que se contaba, pudieron ser cubiertos de manera plena:

1. Sociedad Civil Organizada.
2. Participación.
3. Políticas Públicas y Ciclo de las políticas públicas.
4. Ciudadanía.
5. Derechos ciudadanos.
6. Asistencia, intervención, incidencia.
7. Lo público y lo privado.
8. Ciudadanía y juventudes.
9. Identificación de problemas públicos.
10. Diseño de planes de incidencia.
11. Acción pública y actores.
12. Cabildeo como herramienta de incidencia.
13. Medios de comunicación.
14. Diseño de indicadores.
15. Uso del lenguaje no sexista.
16. Redacción de documentos y manejo de información.

Asistieron un total de 20 jóvenes, 9 hombres y 11 mujeres, estudiantes de diversas carreras pertenecientes a las ciencias sociales, los cuales, lograron aproximarse a conceptos y herramientas que implicaron el punto de partida para iniciar un proceso de empoderamiento para cada uno.

3)Implementación y acompañamiento

Se trata de la fase más extensa del proyecto, una vez concluida la capacitación, el recién conformado equipo de trabajo seleccionó la problemática local que deseaba atender a partir de lo cual, se plantearían las estrategias de incidencia a ejecutarse en los meses próximos. La iniciativa surgió en torno al problema del desplazamiento forzado y otras expresiones de la migración en contextos de violencia, fenómeno que se manifestó en el proceso migratorio y que a nivel local tuvo su origen en la ola de violencia desatada en Ciudad Juárez en años recientes, y que, obligó a por lo menos el 17% de la población neta de la ciudad a huir para resguardarse en lugares más seguros.

Se estima que al menos 230.000 personas habían sido expulsadas a causa de la simbiosis de violencia e inseguridad entre 2007 y 2012, de las cuales aproximadamente el 50% se habían movido hacia otras entidades más seguras en México, y se sugiere que el resto se habían internado en Estados Unidos (NRC-IDMC, 2010).

Para la construcción del plan de incidencia y diagnóstico del problema, se llevó a cabo una revisión sistemática de fuentes bibliohemerográficas; se desarrolló una socialización de productos de investigación de investigadores y profesores de distintas instituciones, entre ellas la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Autónoma de Chihuahua y el Colegio de la Frontera Norte, y se consideraron experiencias de éxito en política pública, buenas prácticas y ventanas de oportunidad desarrolladas a través de la acción multiactor en los casos de Colombia y el Estado de Chiapas.

El objetivo que persiguió el plan de incidencia fue colocar en la agenda pública a nivel local la discusión sobre la omisión legal de la figura del desplazado y la gestión de política pública para las migraciones forzadas, a través de desarrollar espacios de debate, audiencias y cabildeo en los que se incluyera a distintos actores de la política pública local y binacional. En este contexto, se originó la propuesta de incidencia "Ni viajeros, ni migrantes". Cabe mencionar que la construcción conceptual de la cual se partió para definir al desplazado fue la siguiente:

> "aquellas personas o grupos de personas que se han visto impelidas (obligadas) a migrar, escapar o huir de su lugar de residencia y actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano" (López, 2015).

Una vez desarrollada la investigación, el diagnóstico y el objetivo de incidencia, con la intención de encontrar alternativas para disminuir los efectos adversos del desplazamiento forzado, se buscaron las formas de incluir en la agenda pública local la gestión de acciones para la atención del desplazamiento, desarrollando espacios de debate y conversatorios. Dentro de ellos tuvieron lugar dos mesas redondas y un taller, en los cuales participaron los jóvenes integrantes del proyecto, profesores y especialistas en temas de migración, de igual forma se dio una videoconferencia (Bogotá-Ciudad Juárez) con el Dr. Marco Romero, director de CODHES, quien es experto en el tema y ha sido activista por varias décadas en su país.

Posteriormente, el equipo acordó llevar a cabo la Primera Conferencia Fronteriza sobre migración forzada, pensada como espacio para la negociación entre distintos actores binacionales de política pública, y con el fin último de desarrollar propuestas y un acuerdo entre posturas, guiado por dos ejes: a) Reconocimiento de la figura legal y generación de propuestas para el diseño de instrumentos jurídicos locales que reconozcan la figura de la persona desplazada; y b) Tratamiento social y diseño de propuestas de intervención y registro de población desplazada del Estado de Chihuahua.

La conferencia se convirtió en la acción más representativa de la iniciativa "Ni viajeros ni migrantes", a la cual, se convocó a diversos especialistas, tomadores de decisiones, académicos y líderes de opinión relacionados con el fenómeno de la migración forzada, con la idea central de establecer posibles líneas de

acción para enfrentar dicha problemática. De igual forma, se desarrolló una campaña de concientización en los medios de comunicación y redes sociales. Para la logística del evento se cabildeo con distintos funcionarios y servidores públicos de los tres niveles de gobierno, diputados locales y federales de distintas plataformas políticas, miembros del servicio exterior mexicano, académicos, activistas sociales y medios de comunicación. Finalmente, el evento se llevó a cabo el 9 de octubre de 2015, en las instalaciones del Colegio de la Frontera Norte; se contó con las exposiciones de dos activistas sociales que han atendido a migrantes forzados en Estados Unidos, una diputada estatal, el grupo de investigación legislativa de una diputada federal, los promotores de participación ciudadana, los jóvenes participantes de #JuventudActuaMX y el director del CIDESES. Hubo un alto porcentaje de asistencia de los actores invitados como espectadores, por lo que fue posible desarrollar un enriquecedor intercambio de ideas entre los asistentes; se contó con la participación de representantes del Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores, distintas Organizaciones de la Sociedad Civil de Ciudad Juárez y El Paso, estudiantes, medios de comunicación locales y nacionales (Mayorga, 2015). La actividad concluyó con la firma de un acuerdo entre los participantes para dar seguimiento a la problemática y aportar elementos desde cada uno de sus ámbitos de acción, así como con una relatoría desarrollada por un académico de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y ante la presencia de un observador del programa #JuventudActuaMX.

Fuente: Elaboración propia con datos de #JuventudActuaMx, 2015.

Consideraciones finales

Consideraciones finales

Uno de los hallazgos más importantes fue que el involucramiento de diversos actores genera un ambiente de diálogo que resulta muy productivo y enriquecedor cuando se trata de encontrar alternativas de solución para los problemas públicos.

También se comprobó que cuando existe un interés auténtico de los actores públicos o sociales, es posible colaborar en una lógica de corresponsabilidad, donde los intereses colectivos prevalecen sobre los intereses particulares. Esto fue más evidente durante la realización de la conferencia, dado que en el evento convergieron personas con ideologías, plataformas y posturas diversas, quienes al final fueron capaces de establecer acuerdos en un tema que les concierne a todos.

Por otro lado, fueron llamativas las transformaciones en la conducta de los miembros del equipo conforme el proceso de incidencia avanzaba. Una de las características más notorias fue la asimilación gradual de los conceptos que se les mostraron durante la capacitación; llegando la mayoría de ellos a convertirlos en parte de su lenguaje cotidiano y, a su vez, actuando en consecuencia a la aprehensión de dichos conceptos. De manera particular los referentes a las políticas públicas y al uso del lenguaje no sexista.

Asimismo, resultó evidente la relevancia de aprovechar las coyunturas, particularmente si se busca proyectar el tema a través de los medios de comunicación. Los momentos coyunturales siempre resultan benéficos para llamar la atención de diferentes actores hacia el problema que se desea atender. Este aspecto se hizo patente cuando los medios de comunicación nacionales se ocuparon de cubrir la noticia sobre la conferencia.

Durante el taller de lecciones aprendidas, las y los jóvenes también reflexionaron sobre las diferentes necesidades que identificaron en su comunidad; entre estas necesidades mencionaron que se requiere tener una mayor confianza en las instituciones públicas, las que deben estar conformadas por funcionarios conscientes que promuevan la participación ciudadana y el interés en las leyes y el ejercicio de sus derechos.

Otro elemento benéfico fue trabajar con personas familiarizadas con las temáticas abordada. Eso facilitó tanto la capacitación como la implementación, aunque no se debe descartar lo provechoso de conformar equipos multidisciplinarios; esto con la intención de formular propuestas integrales para cubrir diferentes aspectos de una misma situación. Esto ayudará a dar una mayor certeza y validez al trabajo, lo que es un aspecto importante cuando se busca presentar propuestas a las autoridades correspondientes.

Dentro de un proceso de incidencia se debe procurar asignar roles y tareas, considerando los perfiles, habilidades, aptitudes e intereses de los miembros del equipo de trabajo y de los actores sociales que colaborarán con ellos; así la interacción se da de manera más fluida y se reduce el surgimiento de eventuales conflictos. En este caso, el liderazgo y la habilidad de negociación de la entidad, o actor responsable de articular los esfuerzos colectivos, juega un papel determinante.

Un elemento importante para el éxito de la acción pública es el respaldo institucional, dado que el proyecto #JAMX, la plataforma de CIDeSES y la estrecha relación que se tiene con las universidades facilitaron enormemente la interacción con los actores a los que se deseó involucrar. Sin embargo, resultaría importante analizar hasta qué punto

los ciudadanos que no cuentan con esta clase de capitales tendrían la posibilidad de convertirse en agentes de cambio e incidir. Este puede ser un importante obstáculo en el establecimiento de relaciones directas entre los ciudadanos y las instituciones.

Finalmente, de entre todos los resultados de este trabajo, el que se considera más digno de destacar es el desarrollo de capacidades de agencia en los individuos, que efectivamente contribuye al fomento de la acción pública como alternativa para atender problemas públicos, ya que, más allá de haber implementado con éxito el plan de incidencia que se diseñó y haber posicionado en la agenda el tema del desplazamiento forzado, el empoderamiento logrado entre los jóvenes participantes les resultará provechoso para atender cualquier temática o problema público que se presente en el futuro, habiéndose convertido en ciudadanos en el sentido más amplio de la palabra.

Bibliografía

Bobbio, Norberto (2005). *Estado, Gobierno y Sociedad. Hacia una teoría de lo Público*. (11a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Cabrero Mendoza, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cámara de Diputados (2019). "INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO". Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3841125_20190402_1550599387.pdf [visitada el 26 de julio de 2019].

Canto Chac, Manuel (2011). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública.

_____ (2002). *Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos AC.

Carrillo Rodríguez, Jesús y Claudia Toca Torres (2008). "Las nuevas relaciones en la acción pública: roles emergentes en los procesos decisorios". *Papel Político*, *Colombia, Pontificia Universidad Javeriana*, vol. 13, núm. 1, enero-junio: 95-121.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). "Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México, CNDH". Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf [visitada el 20 de agosto de 2016].

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2014). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2011). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2013). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2014/

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/

Gutiérrez Cortéz, Mauricio (2005). "Ciudadanos y políticas públicas en la democracia". En *Los ciudadanos de cara al siglo XX.* León, Juan Carlos (coord.): 393- 412. México: UAEM.

Instituto Federal Electoral (2014) "Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México". Disponible en: http://www.ine.mx [visitada el 30 de octubre de 2015].

Lasswell, Harold. (1996). "La concepción emergente de las ciencias políticas". En *El estudio de las políticas públicas.* Luis Fernando Aguilar Villanueva: 105-118. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

López, Emilio, Alberto (2014). *Personas desplazadas de Ciudad Juárez: hacia una dimensión social de la migración forzada en contextos de violencia*. México: UACJ. doi: 10.13140/RG.2.1.3300.8805

Marshall T. H y Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1997.

Mayorga, Patricia (2015). "Alertan sobre "invisibilidad" legal de desplazados en el país". En *Revista Proceso*, 9 de octubre. Disponible en: https://www.proceso.com.mx/nacional/2015/10/9/alertan-sobre-invisibilidad-legal-de-desplazados-en-el-pais-153440.html

Monsiváis Carrillo, Alejandro (2012). *Derechos humanos y calidad de la democracia. Dos ideales para la conducción de la vida pública*. México: Comisión de derechos humanos del Estado de Quintana Roo.

Rubio, Laura y Pérez, Brenda (2016). "Desplazados por violencia. La tragedia invisible". En *Nexos*, 1 de enero. Disponible en: http://www.nexos.com.mx/?p=27278 [visitada el 29 de julio de 2019]

Senado de la República (2016). "Desplazamiento Forzado Interno de personas en México es provocado por la violencia: CNDH, Coordinación de comunicación social". Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/CNDH_Informe.pdf [visitada el 26 de julio de 2016].

Thoenig, Jean-Claude (1997). "Política Pública y acción pública". *Gestión y política pública*, vol VI, núm. 1, primer semestre: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI._

No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf

UACJ/SEP-PADES (2010). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad en Ciudad Juárez*. México: CIS.

Uvalle, Ricardo (2005). "Ciudadanía y Administración Pública". En *Los ciudadanos de cara al siglo XXI.* León, Juan Carlos (coord.): 335-376. México: UAEM.

Velázquez, Socorro (2011). Desplazamientos forzados: migración y violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. [Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo]. Disponible en: http://www.riedesarrollo.org/memorias/2011/pdf/M4-4.pdf [visitado el 26 de julio de 2016].

Zenil, Mónica (2015). *Manual para el Promotor de Participación Ciudadana*. México: INE-PNUD.

Poblaciones indígenas migradas y Educación Superior en la frontera norte de México: El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, 2018-2021

Leonardo Andrés Gaviria Reinosa[62]
Luis Alfonso Herrera Robles[63]

Resumen

El presente capítulo es una investigación que se desarrolló durante dos años de trabajo de campo, que permitieron elaborar una cartografía sobre los problemas que tienen las poblaciones indígenas al momento de incorporarse a la educación superior. Para ello, se trabajó con varios jóvenes indígenas de Ciudad Juárez que pertenecen a la comunidad Chinanteca, Mazahua, Mixteca y Rarámuri, en cuanto al ingreso, la permanencia, la deserción y el egreso de la educación superior en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, conociendo sus experiencias en relación con la vida académica, de igual forma se tiene presente la opinión de docentes, administrativos y lideres en relación con la educación superior en dichos jóvenes. Aunque en este texto se presentan algunos de los resultados de manera parcial por cuestiones de extensión en el libro.

La educación formal dentro de las comunidades indígenas es compleja, puesto que es una población con muchas falencias no solo en temas educativos sino también en otros aspectos relacionados como el acceso a los servicios públicos, situación migratoria, inclusión social, empleo digno

62 Maestro en Investigación Educativa Aplicada, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

63 Docente-investigador en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

y hasta el mismo lenguaje. Para el desarrollo de dicha investigación, es fundamental conocer el contexto en el que se realizó la investigación sobre el ingreso, la permanencia, la deserción y el egreso de la educación superior de algunos de los jóvenes que pertenecen a comunidades indígenas de Ciudad Juárez, su diversidad cultural, costumbres, y conocimientos, ya que su cosmovisión de vida hace que se presenten múltiples características que permean en la educación superior.

La investigación se abordó a partir de un diseño de investigación acción participativa, buscando describir, explorar, experimentar y observar; para luego analizar la situación del ingreso, la permanencia, la deserción y el egreso de la educación superior de algunos jóvenes indígenas de Ciudad Juárez, se realizaron entrevistas a profundidad en jóvenes indígenas que van a acceder, permanecen, han desertado y egresado de la educación superior, con los mismos se hizo un grupo de discusión y un taller sobre el rostro de la discriminación, se realizaron entrevistas focalizadas semiestructuradas a docentes, administrativos, líderes y autoridades de temas educativos en población indígena. Todo ello, para generar una propuesta de inclusión educativa que permita garantizar el derecho a la educación de los jóvenes indígenas de Ciudad Juárez, la metodología utilizada parte de un enfoque cualitativo utilizando un paradigma crítico. El trabajo se adscribe a la línea de generación de aplicación del conocimiento de Políticas Educativas y Gestión de la Educación.

Palabras clave:

Educación, población indígena, acceso.

Presentación

La investigación educativa comprende la búsqueda de nuevos conocimientos, actualización y generación de estos. Para Borsotti (1989) “investigar es un proceso por el cual se intenta dar respuesta a problemas científicos mediante procedimientos sistemáticos, que incluyen la producción de información válida y confiable” (p. 30).

En ese sentido, la educación es un bien fundamental que se debe de garantizar a todas las poblaciones sin importar su raza, creencias, género o condiciones de vida, una educación inclusiva, justa y equitativa que permita el desarrollo social de las comunidades, mejorar la calidad de vida de los individuos, no solo garantizarla sino sobre todo generar estructuras y prácticas educativas sólidas, que faciliten el ingreso, la permanencia y el egreso de la educación superior en los estudiantes indígenas; también que busquen soluciones que disminuyan la situación de deserción educativa.

Aunado a lo anterior, la educación superior en las poblaciones indígenas migradas de Ciudad Juárez presenta estadísticas en las que, en el lapso de una generación de padres, sólo entre el 5 y 6% lograron tener acceso a la educación superior. Hasta el año 2018, la cohorte en edad de estudiar educación superior es del 26.9%, en la medida en que gracias al conocimiento que las familias indígenas, han tenido del Programa Nacional de Becas (PRONABES); el Programa Becas a Estudiantes Indígenas de Nivel Superior y los programas específicos de instituciones como la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y la Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez (UTCJ) (Herrera et al., 2018).

Para fomentar el ingreso, la permanencia y el egreso de la educación superior en los jóvenes pertenecientes a poblaciones indígenas con experiencia migratoria, es necesario tener presente los contextos de aprendizaje, estos son relevantes dentro de la investigación educativa; entre ellos tenemos los contextos de aprendizaje formales, no formales e informales. Los formales son conocimientos escolares que está dentro del marco oficial del Estado, los no-formales tienen que ver con el aprendizaje no escolar, el que no hace parte del marco oficial del Estado y los informales, son el proceso de aprendizaje que dura toda la vida y está constituido por todas las situaciones que vivimos en nuestra familia, cultura, escuela, universidad u otros contextos; lo cual hace parte de la educación logrando impartir conocimiento desde que nacemos hasta que morimos.

Por otro lado, el contexto socioeducativo es en el que se va a realizar la investigación educativa. El contexto socioeducativo es la interacción

que existe entre los miembros de una sociedad, los cuales, se comunican para transmitir sus conocimientos sobre algo y aprender del proceso. Por lo tanto, dicho contexto se explica como la manera en la que nos desenvolvemos, interactuamos y relacionamos en la comunidad educativa; en esta investigación abordaremos los contextos de aprendizaje formales, de varios jóvenes indígenas que tienen como característica central su condición migratoria o que en algunos casos representan a jóvenes de primera generación nacidos en Ciudad Juárez y que pertenecen a la comunidad Chinanteca, Mazahua, Mixteca y Rarámuri, en cuanto al ingreso, la permanencia, la deserción y el egreso de la educación superior en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Para Sacristán (1998) la práctica educativa es un ejercicio orientado, con un propósito, donde la persona tiene un papel fundamental como garante, siendo parte de la estructura social; como consecuencia su propósito facilita que las personas se desarrollen en contextos determinados. La práctica educativa dentro de las comunidades indígenas es compleja, puesto que es una población con muchas carencias que van desde el trabajo informal, la falta de medios para desplazarse de la vivienda al trabajo o a la escuela, la inexistencia de servicios y equipamientos cercanos a sus lugares de residencia, entre otros que dificultan un desarrollo pleno y ejercicio ciudadano real. En lo documentado para este capítulo, se enfatiza la condición migratoria de los diversos grupos de pueblos originarios a los que pertenecen los jóvenes que ingresan a la universidad. Que migran a la frontera norte de México no para cruzarla, sino para establecerse en la zona fronteriza ya que, en esta, encuentran ventajas que aminoran sus desigualdades estructurales respecto a la población no indígena.

Por ello, en la práctica educativa, es fundamental conocer el contexto en el que se desarrolló la investigación de los jóvenes que pertenecen a comunidades indígenas de Ciudad Juárez, su diversidad cultural, costumbres, y conocimientos, ya que su cosmología de vida hace que se presenten múltiples características que permean en la educación superior. De esta manera, sus costumbres y prácticas culturales y religiosas se hacen presentes durante su estancia en las Instituciones de Educación Superior

(IES) favoreciendo o mermando su permanencia en la universidad. Debido a que la diversidad no siempre es bien recibida por parte de sus compañeros y docentes que no tienen la sensibilidad necesaria para una inclusión total de los jóvenes estudiantes.

Es así, que algunos rezagos y desigualdades que históricamente han tenido estás comunidades indígenas vulneradas por la misma sociedad —y que se materializan y encarnan en las IES—, han sido la pobreza económica y las barreras culturales, tales como: las diferencias raciales, étnicas, de lenguas, usos y costumbres e ideológicas, como: la interpretación de las palabras, en cuanto al significado o sentido que se les confiere. Algunos factores de gran influencia en el ingreso, la permanencia, la deserción y el egreso de la educación superior de estos jóvenes indígenas provienen del Estado e instituciones de educación, que limitan los recursos y apoyos en materia educativa. Si la educación primaria y secundaria en poblaciones indígenas, es compleja, la escasez en cuanto a recursos económicos imposibilita aún más el acceso a la educación superior.

Las poblaciones indígenas en el contexto actual

En esta sección se presenta un panorama general de las poblaciones indígenas a fin de contextualizar su presencia en el mundo, desde lo general hasta llegar a la particularidad de estas comunidades en Ciudad Juárez, México. La revisión estadística permite situar a las poblaciones indígenas como sujetos de esta investigación con datos de referencia en el análisis del derecho a la educación superior. Además de la elaboración de un perfil sociodemográfico en el que se desenvuelven los jóvenes estudiantes de los pueblos originarios en distintas zonas de las periferias urbanas de la ciudad.

Para iniciar conviene señalar que la información estadística sobre el acceso a la educación superior de las poblaciones indígenas es de difícil acceso y la existente muchas veces es deficiente o poco confiable. Con frecuencia, se carece de cifras exactas referente a las poblaciones indígenas a nivel internacional y nacional.

Según *Sostenibilidad para todos* (2019), es complejo medir el número de miembros pertenecientes a comunidades indígenas y su ubicación, aunque las diversas estadísticas hasta el año 2018, concuerdan al expresar que existen aproximadamente 370 millones de personas indígenas en el mundo dispersos en más de cinco mil agrupaciones. Estos pueblos se ubican en más de 90 países de los cinco continentes, siendo Asia (con China a la cabeza), el lugar con más indígenas del mundo y Europa el que menos tiene, entre ellos: África (50,000,000); América (39,750,000); Asia (273,000,000); Europa (250,000) y Oceanía (7,000,000).

Para *Statista* (2019) de acuerdo con las últimas cifras publicadas por el informe *El Mundo Indígena 2019* del Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas, en Latinoamérica, México es el país que cuenta con el mayor número de indígenas en todo el hemisferio, alcanzando los 27,5 millones, lo cual representa más del 20% de su población. Guatemala se clasifica en segundo lugar de los países incluidos en este estudio, con una población aborigen de ocho millones, seguida por Bolivia, con 5,5 millones.

Según cifras del gobierno federal publicadas en el año 2018, en el territorio mexicano hay 68 pueblos indígenas y 25 millones 694,928 personas que se autoadscriben como indígenas, cifra que representa 21.5% de la población total del país. Según datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) hay 7 millones 382,785 personas de tres años y más de edad que hablan una lengua indígena y representan 6.5% del total nacional. Esta población radica en 623 de los 2,457 municipios del país, es decir 25.4% de los municipios de México tiene población indígena. El 18% de los municipios del país, es decir en 442, el porcentaje de la población indígena supera 70% del total. Se tienen como municipios indígenas aquellos donde 40% de su población o más es indígena. En esa situación se encuentran 623 que representan 25.4% del total nacional. Los Estados que tienen el mayor número de esta población son: Oaxaca (14.4%), Chiapas (14.2%), Veracruz (9.2%), Estado de México (9.1%), Puebla (9.1%), Yucatán (8.8%), Guerrero (5.7%) e Hidalgo (5.0%); en conjunto en estos estados vive 75% de la

población indígena a nivel nacional.

Las condiciones de vida de los pueblos indígenas en México, a lo largo de la historia ha estado permeada por altos niveles de carencias sociales y económicas que denotan condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad en relación con la población no indígena a nivel nacional; 55.5% de la población indígena habita en municipios de muy alta marginalidad, asimismo 87.5% de los municipios indígenas se encuentra en situaciones de muy alto nivel de marginalidad. De las 68 lenguas o agrupaciones lingüísticas consideradas en el *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales* en los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 se identificaron 67, varias de las cuales tienen diversas variantes lingüísticas. Al clasificar los hogares indígenas según la lengua se identifica que los pueblos con mayor población son: náhuatl (24%); maya (13.7%); mixteco (6.8%); zapoteco (6.8%); tseltal (5.7%); paipai (5.5%); otomí (5.5%); tsotsil (5.1%); totonaco (3.6%), y mazahua (3.0%); estos 10 pueblos concentran 80% de la población indígena.

Según Lifeder (s.f.), se estima que en el Estado de Chihuahua habitan un total de 93,709 indígenas, que representan un 3.8% de la población total. Los grupos étnicos son los tarahumaras o rarámuris, tepehuanes del norte, guarijíos o "makuráwe", pimas u "o'oba". El 85% de la población indígena de Chihuahua se distribuye en 23 municipios de la sierra. Entre ellos se tienen los con mayor número de población indígena: Guadalupe y Calvo, Urique, Guazapares, Guachochi, Balleza, Bocoyna, Batopilas y Morelos. En el estado de Chihuahua hay 6,998 comunidades indígenas registradas. De ellas el 86% tienen menos de 50 habitantes, que están divididos en cuatro grupos. Las ubicaciones de estos grupos étnicos se encuentran en territorios de difícil acceso. En cuanto a la lengua, la predominante en la entidad es la tarahumara con 84.2%; que se refiere a 85,316 personas. Después está el tepehuán con un 7.3%, aproximadamente 8,396 indígenas. Finalmente, el náhuatl con 1.2%, que equivale a 1,286. El restante habla alguna lengua proveniente de las lenguas mixtecas.

Sin embargo, la información del Gobierno del Estado de Chihuahua

para el año 2018 Ciudad Juárez cuenta con cerca de 18 mil indígenas establecidos en 16 pueblos indígenas, constituidos en 30 comunidades, entre los que se destacan rarámuris, chinantecas, mixtecos, zapotecos, purépechas, náhuatl, cuicatecos y otomís. De estos grupos étnicos, en su mayoría son migrantes que han llegado en distintos momentos históricos desde la década de 1970 producto de crisis regionales y de desastres ecológicos que los desplaza por pobreza, violencia o por inundaciones a la frontera norte del país. En los últimos años las migraciones se han caracterizado por la violencia que viven en sus estados de origen (Michoacán, Guerrero, Jalisco y Zacatecas) siendo desplazados de manera forzada a la región fronteriza.

La situación de la política educativa en las poblaciones indígenas

La política educativa hace parte de las políticas públicas, tiene como finalidad establecer medidas y herramientas para promover y garantizar el desarrollo del derecho fundamental a la educación, el acceso y la calidad del mismo, también es un elemento esencial en la conformación del sistema educativo de una nación; se podría decir que es el pilar central en la educación, de tal manera la investigación educativa está orientada a la búsqueda de posibles soluciones a problemas en el proceso de aprendizaje de las personas y por ello requiere situarse dentro de las políticas educativas.

Es de relevancia enfatizar que las políticas educativas y las acciones destinadas a la inclusión de indígenas en la educación superior se han desarrollado en un ambiente de adaptación y aceptación social caracterizado por el crecimiento de ideas en las que se promueve el respeto y la valoración de la diversidad cultural y las relaciones interculturales más equitativas (Mato, 2008).

En 2009 en el documento de la *Conferencia Mundial sobre Educación Superior* realizada en París, de modo general llega a la conclusión haciendo énfasis en que la educación superior y la investigación contribuyen, entre otros aspectos, a erradicar la pobreza y se recomienda a los gobiernos y las instituciones a fomentar el acceso y la participación de las mujeres y

de los grupos insuficientemente representados (indígenas, migrantes, y personas con capacidades diferentes) (Alcántara y Navarrete, 2014). La política pública en su idea amplia se refiere al conjunto base de principios establecidos, generalmente, por el ejercicio legislativo, y que dirige el accionar de un gobierno, principalmente en los diversos estamentos que conforman su rama ejecutiva y administrativa, para conocer y trabajar con un conjunto de problemas existentes, tanto en el corto como en el largo plazo. Pero es significativo completar a esta perspectiva de política pública una nueva dimensión, atendiendo al carácter político de los hombres: la permanente participación del ciudadano.

Por esta razón, López (2007) considera que las políticas públicas en gran parten del siglo XX estaban centradas en la acción estatal, pero que en los últimos años son formas de articular al Estado, al gobierno y al ciudadano. En una política pública se deben enlazar tres esferas. Por un lado, las decisiones tomadas en materia educativa de origen racional por otro, el uso del conocimiento científico o epistémico basado en la investigación y finalmente, la integración de los actores como investigadores, funcionarios y políticos con instituciones como el Estado en sus diferentes niveles, organismos internacionales y la familia (Coraggio, 1998).

Siendo así, las políticas educativas tienen que ver con los planteamientos que hace el Estado para la educación, es decir con los planes de educación o de gobierno, las políticas públicas de educación dependen del contexto social de cada país, sus necesidades, requerimientos y la presión de los actores de interés, en el caso del acceso a la educación superior de la población indígena de México, aunque existen políticas públicas y educativas relacionadas con la población indígena no ha sido significativo su desarrollo.

En la actualidad podemos ver que hay pocos indígenas que acceden a la educación superior y, por ende, son escasos los profesionales indígenas, según una experta en desigualdades educativas de La Jornada (2018). El 20% de la población mexicana es indígena, en el registro de ingreso a las universidades mexicanas se revela que máximo tres de cada cien

estudiantes son originarios de un pueblo indígena, con los antecedentes sociales de atraso, subdesarrollo y pobreza extrema, Sólo 1% de indígenas llega a la universidad en México (La Jornada, 2018).

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si todas estas políticas educativas dirigidas a los pueblos indígenas están bien diseñadas, si son correctamente resignificadas en su puesta en marcha o qué está fallando, cabe destacar la importancia de las políticas públicas, deben ser diseñadas de acuerdo a la realidad y en busca de una mejor inclusión de los pueblos indígenas, a continuación de forma general abordaremos la legislación sobre la educación a poblaciones indígenas a nivel internacional, regional, nacional y estatal:

A nivel internacional y regional

El derecho de los pueblos indígenas a la educación está validado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su artículo 14 dispone que "Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje" (Flores et al., 2019).

En 1989 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio 169 en el que destacan los artículos 21, 22, 26 y 27, donde se establece que los indígenas deberán disponer de medios de formación profesional, por lo menos en igualdad de condiciones que otros ciudadanos, que sus programas de formación deberán basarse en sus necesidades y condiciones y su derecho a crear sus propias instituciones y medios de educación (Alcántara y Navarrete, 2014).

Uno de los organismos más relevantes en materia de educación indígena que se ha desempeñado como consejero de políticas públicas que tienen como objetivo velar por el cumplimiento del derecho a la educación de los indígenas dentro de varios países del mundo y que ha establecido los objetivos en dicha materia; es la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la cual acogió en el 2001 a la

Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, en la que se reconoce a ésta como patrimonio común de la humanidad, así como el derecho de los pueblos a ser reconocidos por esa diversidad. En la declaración también se matiza la necesidad de contar con políticas que permitan brindar una educación con sentido humano y pertinente a las personas de diferentes contextos y culturas con diferentes capacidades e intereses, bajo los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades e inclusión (Flores et al., 2019).

En cuanto a encuentros internacionales y regionales, han tenido como resultado algunas declaraciones en las que aparece el tema. Entre éstas se encuentran la *Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe CRES-2008* (UNESCO, 2008); la *Declaración de Pátzcuaro Sobre Educación Superior Intercultural 2009* (UNESCO, 2009a) y el comunicado de la *Conferencia Mundial sobre Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo* (UNESCO, 2009b). Todo lo anterior, ha facilitado el impulso de diferentes políticas y acciones encaminadas a la inclusión de los indígenas en la educación superior (Alcántara y Navarrete, 2014).

A nivel nacional

En México existe un marco jurídico para temas de educación indígena que se encuentra compuesto por ordenamientos nacionales e internacionales, se aclara que el bloque constitucional hace referencia a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en los artículos del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución, ya que en México, después de la reforma en materia de derechos humanos en el año 2011, incluyó a los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por el gobierno de México (Flores et al., 2019).

La Constitución Política en sus artículos primero, segundo y tercero,

se establece el reconocimiento de los derechos humanos dentro de la constitución y de los tratados internacionales, incluyendo a la población indígena, en donde el Estado garantiza y procura el respeto a sus derechos y llevar a cabo políticas públicas coordinadas con los pueblos indígenas mediante la creación de leyes que las respalden y permita establecer los cimientos de la relación entre la autoridad y la población indígena. Entre la legislación que suscribe México tanto a nivel internacional como nacional sobre la educación a población indígena según Flores et al. (2019) se tiene:

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:* En los tres primeros artículos se puede ver la relación con la educación indígena, ya que hacen posible que los tratados internacionales en la materia sean vinculantes, además de que en el artículo segundo de la misma ley, reconoce el trato especial de los pueblos indígenas, por ser una población en condiciones de vulnerabilidad, a quienes se les reconoce el respeto de sus tradiciones y costumbres, los cuales son protegidos y preservados, además de que el artículo tercero de la misma ley, complementa lo anterior, al establecer la garantía y la obligación por parte del Estado, al brindar una educación plurilingüe e intercultural a los pueblos y comunidades indígenas, basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural de cada uno de ellos.

La *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales:* Es firmada en la ciudad de París por la UNESCO en el 2005 y circunscripta por el gobierno mexicano el veintisiete de abril de dos mil seis, para obtener la responsabilidad internacional de preservar las culturas indígenas existentes en dicho territorio, por medio de la promoción de políticas públicas enfocadas en mejorar su calidad de vida, sin violentar sus derechos de autodeterminación, su cultura y costumbres, las cuales tienen relación con la educación indígena, ya que forma parte medular de la responsabilidad del Estado mexicano de procurar un sistema educativo incluyente, plurilingüe e intercultural, lo que con en concordancia con lo que expresa la constitución, van de la mano, al expresar claramente que el derecho a la educación indígena debe de abarcar la defensa de su lenguaje y conocimiento obtenido de sus usos

y costumbres, además de que el su artículo 13, establece la obligación de que el gobierno incluya a los grupos indígenas para que puedan aportar y aprender los conocimientos relacionados al desarrollo sostenible.

El *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales:* Creado en el año 1989 y ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, por medio de este México adquirió la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas, una acción regulada y organizada con miras en proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad, desde todos los ámbitos necesarios, como es social, económico, cultural y político, formando parte del citado bloque constitucional, que protege el derecho a la educación indígena, además de que en su artículo 21, establece la obligación del gobierno de establecer los medios necesarios para la formación profesional de los grupos indígenas.

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:* Aprobada el 13 de septiembre de 2007, promueve la educación bilingüe, dando reconocimiento a las lenguas indígenas en su artículo 14, menciona que los pueblos indígenas tienen el derecho de recibir educación en su propio idioma, con la finalidad de poder preservar su lenguaje y costumbres, siendo vinculante también para el gobierno mexicano, de acuerdo al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyendo parte del mismo acuerdo.

La *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas:* Con esta ley se crea el llamado Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), "siendo un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para avalar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como su desarrollo integral, sostenible y

el fortalecimiento de sus culturas e identidades, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales".

Por su parte, la *Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas:* Tiene como objetivo regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso cotidiano y desarrollo de las lenguas indígenas, bajo un contexto de respeto a sus derechos humanos, en su artículo 11 establece que las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure al respeto a la dignidad e identidad de las personas, así como a la práctica y uso de su lengua indígena. Asimismo, en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos.

Respecto a la *Ley General de Educación:* Su objetivo es regular la educación que imparten el Estado (Federación, entidades federativas y municipios), sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República Mexicana y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social, en el artículo 4 establece que todos los habitantes del país deben de recibir educación y el artículo 7, fracción IV, menciona como obligación, tanto para el gobierno, como para las escuelas públicas y privadas, promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación; así también el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho de los hablantes de lenguas indígenas, para tener acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español.

En la siguiente tabla se presentan los artículos de la legislación internacional y nacional que tienen que ver con las políticas educativas de los pueblos indígenas en México:

Tabla 1. Legislación para pueblos indígenas

Legislación	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1, 2 y 3
Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales	10
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales	21 y 26 al 31
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	14 y 15
Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas	4 numeral XLI
Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	11
Ley General de Educación	2, 3, 4, 7 y 9
Constitución Política del Estado de Chihuahua	143

Fuente: Elaboración propia, con datos de Flores et al (2020).

Derechos de las poblaciones indígenas a nivel estatal en Chihuahua

La Constitución Política del Estado de Chihuahua en materia educativa a poblaciones indígenas en su artículo 143, establece lo siguiente:

> "Todo habitante del Estado en edad escolar, tiene derecho a recibir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, las cuales tendrán el carácter de obligatorias y se impartirán gratuitamente en los planteles Oficiales, de acuerdo con la ley de la materia. Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir educación bilingüe. El estado propiciará que ésta se imparta por las personas indígenas de su comunidad, de acuerdo con sus formas de organización social, económica, cultural y política" (p. 71).

En conclusión, las políticas educativas son fundamentales para el progreso educativo y social de las poblaciones indígenas, hacen que estas personas mejoren su calidad de vida, también facilita que al salir de su comunidad y tengan acceso a otros servicios, a otros "mundos", con el fin de adquirir

conocimientos y retribuirlos a sus comunidades, también construir saberes apreciados y socialmente construidos entre la institución escolar y su comunidad, como lo expresa Alcántara y Navarrete (2014). Las políticas educativas deben ser flexibles, equitativas, justas, accesibles y adaptables; orientadas a disminuir la desigualdad, inequidad y las barreras de acceso a la educación superior de los jóvenes indígenas.

Contextualización social

Para la construcción de este apartado, es importante aclarar que la investigación se realiza desde tres esferas sociales, la primera; de ella son los jóvenes indígenas de Ciudad Juárez; como participantes de la investigación, la segunda; es la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) como Institución de Educación Superior y la tercera; es la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas (COEPI) como entidad gubernamental encargada de programas sociales para población indígena en Ciudad Juárez. La COEPI se encuentra ubicada en una oficina del Gobierno en el Parque Central de Ciudad Juárez, con el fin de que su ubicación se encuentre accesible a las personas que hacen parte de las diferentes comunidades indígenas de la ciudad que viven en zonas periféricas.

En su misión se establece lo siguiente:

> "Somos la instancia que diseña, coordina e instrumenta las políticas públicas que aseguren la consulta permanente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y a su cultura y el desarrollo integral de los pueblos indígenas, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales con que cuentan" (párr. 1).

Y en su visión:

> "Ser la Comisión garante de la consulta y el diálogo con los pueblos originarios del estado de Chihuahua, que promueva acciones para su desarrollo integral y que propicie la sustentabilidad de sus recursos naturales; teniendo siempre en cuenta las diferentes formas de vida, ofreciendo respuestas que mejoren su realidad y

trabajando con inclusión, respeto y tolerancia" (párr. 2).

Según datos del Plan Estratégico de Juárez (2018) la COEPI estima que en Ciudad Juárez hay entre 15 mil y 18 mil indígenas que hacen parte de las comunidades mazahuas, rarámuri, zapotecas, chinantecas, nahuas, mixtecas, purépechas, huicholes, otomíes, cuicatecas y popolucas. Mientras que la UACJ, es la universidad pública más grande de la ciudad, hasta la fecha (2020) ocupa el puesto 25 de México del ranking realizado por América Economía Intelligence 2020; estando la posición número 20 a nivel nacional en el conteo 4ICU 2020; trabaja en conjunto con el Programa Nacional de Prevención de Delitos (Pronapred) colaborando con varios estudios sobre orígenes de delincuencia y violencia en esa zona del país tomando acciones específicas para ayudar a la sociedad de ese Estado; tiene una matrícula actual de 36,000 alumnos inscritos; su oferta educativa tiene 60 programas de estudio entre licenciaturas e ingenierías (Mextudia, 2021). La UACJ cuenta con varios institutos que más adelante se especifican, en el desarrollo de la presente indagación se tiene presente el Instituto de Ciencias Sociales y Administración (ICSA), campus fronterizo con El Paso, Texas, con el cual la mayoría de los participantes de la investigación están relacionados.

La universidad tiene un programa de becas institucionales para sus alumnos y para acceder a alguna de ellas se deben de cumplir ciertos requisitos, entré ellas se tienen las becas: socioeconómica, discapacidad, orfandad, excelencia, académica, cultural y deportiva, alimenticia, ayudantía y la compartir (Etnias de México); esta última es de gran importancia para esta investigación puesto que es la beca que la mayoría de jóvenes indígenas que acceden a la educación superior en la universidad tienen esta beca Compartir.

La UACJ en su plan institucional de desarrollo 2018–2024 establece el rumbo de la institución que en conjunto con sus miembros se construye hasta el año 2024, el cumplimiento de su visión, los principios y objetivos plateados, con el fin de promover con ética, el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades de la región; por medio del conocimiento

busca contribuir a la solución de problemáticas reales del entorno, de igual forma con la participación de los diferentes sectores de la sociedad, además el documento analiza aspectos económicos, sociales, culturales, demográficos, tecnológicos, ambientales y políticos, los desafíos que enfrenta la universidad en los últimos años bajo el principio rector de la búsqueda de la sabiduría, con honradez, honorabilidad y virtuosismo.

También menciona el garantizar una oferta educativa diversa y de calidad, luchar contra la deserción y el fracaso escolar, mejorar la infraestructura física, el incremento de la plata de profesores de tiempo completo, el rediseño de programas educativos con el propósito de lograr la flexibilidad, atendiendo a las nuevas tendencias y realidades tecnológicas, con la intención de ser una de las universidades con mayor calidad y prestigio de la nación, buscando la pluralidad, la inclusión, la responsabilidad social y la trasparencia.

Mientras que en el modelo educativo visión 2040 de la UACJ ocupa el papel de guardián de la sociedad chihuahuense en especial y mexicana en general, también certifica su identidad para la construcción entre todos, apelando como objetivo el conocimiento, la igualdad, la paz, la inclusión, la diversidad cultural, lingüística y étnica, la equidad, la honestidad, la solidaridad y la sustentabilidad. Los ejes del modelo educativo giran en torno a la formación integral y generación del conocimiento; la responsabilidad social; la pertinencia; la internalización de procesos; la flexibilidad e innovación y la equidad e inclusión. En cuanto a esta última, se consideran a los sujetos de la educación en términos homogéneos, debido al contexto fronterizo, la universidad es ampliamente heterogénea en la diversidad cultural, étnica, sociodemográfica, en usos y costumbres, historias personales, orientaciones sexuales y de género, visiones del mundo y estilos y formas de aprendizaje, por ello se hace necesario el reconocimiento de la diversidad, creando un acceso equitativo y adaptable a todas y todos; en específico con las demandas educativas especiales asociadas o no a la discapacidad de estudiantes y docentes como con las de estudiantes de origen indígena u otras poblaciones en condición de marginalidad o riesgo.

El documento incentiva el aprecio por la diversidad y proscribe la discriminación por origen étnico, apariencia, género, discapacidad, religión, orientación sexual o por cualquier otro motivo. La inclusión será para la totalidad de quienes participen en el proceso educativo, pues es uno de los objetivos más importantes, con el fin de propiciar una educación de calidad para todos, con un enfoque de equidad, inclusión e interculturalidad destinado a la solución de problemas regionales. Todo lo anterior escrito en el papel no siempre se materializa al momento de la incorporación de los jóvenes indígenas en las aulas universitarias.

La encuesta sobre población indígena de la COEPI

La COEPI durante el año 2018, elaboró y aplicó una encuesta sociodemográfica a personas indígenas de Ciudad Juárez con el objetivo de identificar las condiciones sociales y datos poblacionales de los habitantes de la comunidad indígena para la elaboración de un diagnóstico de necesidades y problemas de la comunidad. Además de ubicar geoespacialmente a los distintos grupos étnicos en el territorio y poder favorecer una atención más vinculada a sus necesidades cotidianas.

Dicha encuesta es realizada por funcionarios de la COEPI durante el año 2018 visitando los lugares de residencia de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas en Ciudad Juárez, se realizaron un total de 363 encuestas. Las comunidades indígenas con las que se desarrolló dicha encuesta fueron: Chinanteco, Cuicateco, Huichol, Mazahua, Mazateco, Mixteco, Náhuatl, Purépecha, Rarámuri, Zapoteco y Zoque, con un total de 178 hombres y 182 mujeres. La encuesta sociodemográfica estaba compuesta por 7 apartados, entre ellos se tienen:

1. Datos generales: este apartado comprende la información de identificación de las personas que participaron en la encuesta sociodemográfica, con el fin de identificar a las personas por medio de datos personales como: (nombre, sexo, edad, domicilio, escolaridad, ocupación, pueblo indígena, lugar de origen, teléfono, tipo de servicio médico, estado civil y tiempo de vivir en la ciudad). Lo anterior facilita la ubicación y el contacto directo

con la persona encuestada, también involucra toda aquella información inherente a una persona y que como tal permiten identificarla conforme a su existencia real.

2. Estructura familiar: en esta sección se identifican datos relevantes en cuanto a la estructura familiar de las personas encuestadas, el tamaño y la composición de la familia, la distribución de roles incluye datos y preguntas como: (cuántas familias viven en el terreno o casa, número de personas que habitan en la vivienda, cuántos hombres, cuántas mujeres y datos generales de cada persona que hace parte de la familia). Todo ello con el fin de identificar la composición familiar de las comunidades indígenas, la estructura familiar está conectada con el orden y la forma de vida, las costumbres, las tradiciones, las relaciones con otras familias y con toda la sociedad.

3. Vivienda: este apartado de baterías de preguntas comprende información sobre la composición y estructura de la vivienda en la que vive la persona encuestada, incluye información en cuanto a: (la vivienda es propia, rentada o prestada, cantidad de habitaciones y distribución de las mismas, material de construcción de la vivienda y los servicios públicos con los que cuenta la vivienda, para utilizar el agua, cocinar, calentarse y mantenerse fresco). La vivienda está presente en la vida cotidiana de las personas, es el lugar donde se lleva a cabo la mayoría de las actividades básicas de la vida diaria, tales como: comer, dormir, guardar pertenencias, es el lugar en el que se reposa después del trabajo, también constituye la base del patrimonio familiar, es el centro de la convivencia y desarrollo social. Una vivienda de calidad con valor jurídico permite a las familias generar mayor riqueza, para las generaciones actuales y para las futuras.

4. Salud: en esta sección se aborda información sobre la condición de salud de las personas encuestas, gira en torno a las siguientes preguntas: (en general usted cómo considera a su salud, excelente,

buena regular o mala; con qué frecuencia acude al médico; enfermedades que padece; cuenta con tratamiento médico para su enfermedad; miembros de su familia que padecen cierta enfermedad y cuál; sustancias alucinógenas que consume su familia y limitaciones en cuanto a acciones tales como moverse, ver, hablar, oír, vestirse y poner atención). Lo anterior con el fin de identificar las condiciones de salud en las que se encuentran las personas encuestadas, la salud es la condición de todo ser vivo que goza de un absoluto bienestar tanto a nivel físico como a nivel mental y social.

5. Alimentación: la finalidad de este apartado de la encuesta sociodemográfica es identificar la alimentación de las personas encuestadas, puesto que la alimentación es el conjunto de acciones que permite que se proporcione alimentos al organismo, estos aportan sustancias que denominamos nutrientes; son necesarios para el mantenimiento de la salud y la prevención de enfermedades. La encuesta comprende preguntas como: (cuántas comidas consume al día, cuántas veces al día consume refrescos, en su familia cuántas veces por semana consume frutas y verduras, lava los alimentos antes de consumirlos, realiza algún tipo de deporte o actividad física, cuál y si algún miembro de su familia también lo hace).

6. Cultura y recreación: en esta sección se busca identificar las acciones realizadas por los encuestados en cuanto a temas culturales y de recreación, su participación en ellas para el disfrute y ocio en tiempos libres, la recreación se refiere a las actividades y situaciones en las que esté puesta la diversión, permitiendo a través de ella la relajación y el entretenimiento. La cultura se refiere a la agrupación de bienes materiales y espirituales de un conjunto social trasferido de generación en generación con el propósito de orientar las prácticas individuales y colectivas. Incluye lengua, procesos, modos de vida, costumbres, tradiciones, hábitos, valores, patrones, herramientas y conocimiento. La encuesta trata

preguntas sobre: (cuáles áreas recreativas hay en su colonia, usted hace uso de ellas, cuántas veces y horas por semana, actividad que realiza, cuál religión práctica, actividades que realiza de acuerdo con su religión y sobre el dominio de la lengua indígena, la habla o no y quien de su familia la utiliza).

7. Organización social y percepción ciudadana: en este apartado se identifica información en cuanto a los siguientes temas: (a quién recurre cuando necesita ayuda, cuáles instituciones legales de la ciudad conoce, su comunidad indígena se involucra para realizar actividades, le han pedido su opinión para implementar proyectos en su comunidad, quién considera usted que debe resolver los problemas de su comunidad, considera que su comunidad está organizada, lo han invitado a participar de las reuniones de su comunidad, entre los siguientes temas (regularización de terrenos, materiales para vivienda, registro civil, asesoría legal, seguridad u otro) cuál considera más urgente, está dispuesto a participar y que días puede y horario). Lo anterior con el fin de identificar la participación social y percepción ciudadana de los encuestados y sus comunidades. La participación ciudadana es la labor en la que todos los ciudadanos de cierta región se incluyen en las acciones que realizan las autoridades en los distintos niveles de gobierno, puede ser en los proyectos que se hacen para la comunidad, también el manejo de los fondos públicos entre otros, con el fin de participar en el desarrollo social de cierto contexto. La percepción ciudadana comprende la opinión de las personas en cuanto a determinado tema o gestión, con el fin de mejorarlo y aportar de forma positiva a la construcción social en comunidad.

Generalidades de la encuesta sociodemográfica

Se realizó una descripción detallada de los datos generales arrojados por las encuestas (la descripción detallada de las encuestas se realiza por parte de los investigadores, debido a que estas ya estaban aplicadas por personal de la COEPI, pero nunca habían sido estudiadas y analizadas), entre ellos

se tienen aspectos tales como: edad, género, escolaridad, estado civil y ocupación. La inferencia se realiza de acuerdo con los datos arrojados por medio del programa de análisis estadístico SPSS, el cual permite estudiar datos en las ciencias sociales aplicadas.

De todas las personas encuestadas el 52% corresponde a mujeres y el 48% a hombres, se puede decir que es mayor la población de mujeres encuestadas en las comunidades indígenas de Ciudad Juárez.

Se muestra la relación del grado de escolaridad de las personas encuestadas encontrando lo siguiente:

Tabla 2. Escolaridad

Grado escolar	Frecuencia	Porcentaje
Kínder (preescolar)	32	3,46
Primaria	289	31,21
Secundaria	309	33,37
Preparatoria	153	16,52
Técnico	7	0,76
Universidad	46	4,97
Ninguno	90	9,72
Total	926	100

Fuente: Elaboración propia, con datos de la COEPI (2021).

De la anterior tabla se puede deducir que la mayoría de los encuestados han estudiado hasta secundaria, luego un porcentaje más bajo, primaria, seguido de la preparatoria, luego los que no han estudiado con el 9.72%, universidad con un 4.97%, prescolar (3.46%) y finalmente el grupo más pequeño corresponde al nivel técnico con un .76%, como se puede ver, el acceso a la educación superior no es alto a diferencia de la primaria y la secundaria ya que son más pocas las personas que pueden acceder a él. Una de las limitaciones más frecuente entre los estudiantes es la distancia de sus lugares de residencia a los campus de la universidad, agregando que su traslado requiere del pago del transporte público en el cual pueden llegar

a gastar hasta un 20% del ingreso total familiar, lo que les dificulta o aleja de sus estudios profesionales. De alguna manera los cursos en línea jugo a su favor en cuanto a sus traslados significando un ahorro significativo, pero a la vez, una mayoría no contaba con los dispositivos tecnológicos y la conectividad al Internet al momento de la pandemia.

Sobre el estado civil de las personas encuestadas se encontró la siguiente información:

Tabla 3. Estado civil

Estado civil	Frecuencia	Porcentaje
Casado	292	35,57
Divorciado	4	0,49
Soltero	409	49,82
Unión libre	79	9,62
Viudo	12	1,46
Ninguno	25	3,05
Total	821	100

Fuente: Elaboración propia, con datos de la COEPI (2021).

La mayoría de las y los encuestados corresponde a personas solteras (49.82%), seguido de las personas casadas (35.57%), luego las que se encuentran en unión libre, viudos y finalmente el porcentaje más bajo son los divorciados. El tener los datos sobre el estado civil de la población indígena es central para conocer la estructura familiar de los estudiantes indígenas, ya que en ocasiones son las familias quienes dan el soporte financiero a los estudiantes para poder continuar con su formación profesional. De esta manera, es significativo el que un 35.57% de los encuestados se encuentre casado y que algunos de los estudiantes inscritos en la universidad tienen este estado civil. Por otro lado, un buen número de los estudiantes universitarios pertenecientes a alguno de los grupos originarios tiene como estado civil el estar soltero(a) lo que les da ventajas respecto a los estudiantes casados y con hijos.

En cuanto a las ocupaciones que tienen las personas encuestadas, entre ellos se tiene:

Tabla 4. Ocupación

Ocupación	Frecuencia	Porcentaje
Albañil	2	0,21
Ama de casa	86	9,13
Artesano	3	0,32
Campesino	13	1,38
Carpintero	2	0,21
Cocinero	1	0,11
Comerciante	94	9,98
Empleado	45	4,78
Enfermero	4	0,42
Estudiante	375	39,81
Guardia	2	0,21
Limpieza	1	0,11
Maestro	1	0,11
Maquila	243	25,80
Mecánico	3	0,32
Musico	6	0,64
Ninguna	61	6,48
Total	942	100

Fuente: Elaboración propia, con datos de la COEPI (2021).

El porcentaje más alto de las ocupaciones de las personas encuestadas se puede distribuir en cuatro grupos, el primero de ellos, son los estudiantes, seguido de trabajadores de las maquilas, luego comerciantes y amas de casa. Es importante resaltar que un porcentaje de ese 39.81% de estudiantes se encuentra en el nivel de educación superior, aun y cuando es un porcentaje reducido, ya que la mayoría de los estudiantes se encuentra en el nivel básico de primaria y secundaria, seguido del medio superior.

La población indígena, por medio de la encuesta sociodemográfica identificó cuatro áreas de gran importancia para el desarrollo de sus comunidades, entre ellas se tiene: educación, salud, vivienda y empleo; como áreas de vital relevancia para los mismos. Las anteriores son

consideradas como prioritarias a desarrollar sea por medio de programas, apoyos e incentivos, las cuales también ser pueden fortalecer con lo que se tiene en la actualidad, de tal manera que las acciones en dichas áreas sean más efectivas y puedan abarcar mayor población. La importancia de tener profesionistas de primera generación entre las comunidades indígenas es central para el desarrollo social y comunitario, pues son estos profesionistas los que están empezando a generar cambios sustanciales en sus poblaciones.

Educación

Para iniciar el análisis de la información recolectada por medio de la encuesta sociodemográfica, es necesario entender el contexto social del desarrollo de la educación formal en los pueblos indígenas de la ciudad. En la actualidad se habla mucho de la globalización, es una palabra que dependiendo del contexto en que se utilice puede tener muchos significados, pero para abordar este documento lo que más nos interesa es comprenderla como un proceso histórico de integración mundial en los espacios económicos, políticos, tecnológicos, sociales y culturales que ha transformado al mundo en un lugar cada vez más interconectado. Podría decirse entonces que la educación superior es parte de esta globalización, un peldaño más para forjar un mejor futuro.

Según Lasso y Estrada (s.f.), en materia educativa el neoliberalismo se opone fundamentalmente a toda filosofía que otorgue al Estado el papel prioritario en la educación pública. La idea es privatizar la educación y convertirla en una mercancía más sujeta a la oferta y demanda en el gran supermercado de la globalización. Ello se ha convertido en una realidad en los países donde ha triunfado el neoliberalismo. Recomienda además que donde no se pueda privatizar, el Estado debe financiar a la educación por medio de un sistema de bonos donde los usuarios seleccionen la institución que llene sus expectativas.

Desde una perspectiva del contexto socio-histórico de la práctica educativa de las poblaciones indígenas, es relevante documentar la situación social que viven las comunidades indígenas, altamente vulneradas a lo largo

de la historia e influenciadas por el bajo desarrollo económico, pocas oportunidades educativas, laborales y el bajo acceso a los servicios públicos entre otros.

Para entender el contexto social en que viven los jóvenes estudiantes de educación superior en Ciudad Juárez, es importante señalar lo que menciona González et al (2015):

> "Durante el siglo XX, particularmente a partir de la segunda mitad de éste, una población indígena creciente ha venido dejando sus comunidades y regiones de origen para trasladarse a zonas urbanas, buscando paliar las condiciones de pobreza extrema y aquellas derivadas de realidades políticas dominadas por el caciquismo, el despojo y la violencia. La mirada sobre la migración indígena a centros urbanos se ha concentrado en unas cuantas grandes ciudades. Como resultado la información y los estudios especializados han estado ausentes de los estudios urbanos de ciudades como la fronteriza Juárez. No obstante, conforme estos grandes centros de atracción de migrantes se fueron saturando y ofreciendo menores oportunidades de mejorar las condiciones de vida, las rutas migratorias de los pueblos indígenas de México fueron ampliándose.
>
> El norte del país ofreció una alternativa doble para los planes de migración que se realizan en las comunidades indígenas o bien ir a trabajar en la cosecha de cultivos altamente comerciales o en la industria maquiladora o cruzar la frontera y buscar insertarse en los mercados laborales de los Estados Unidos. En este segundo escenario se encuentra Ciudad Juárez. El centro poblacional más grande del estado de Chihuahua y que durante la segunda mitad del siglo XX experimentó un incesante crecimiento demográfico, tanto por condiciones internacionales como por decisiones locales: desde la crisis económica de los años 30s en los Estados Unidos que terminó por expulsar, hacia México, a cientos de miles de trabajadores migratorios no documentados, hasta la

> implantación del modelo maquilador que desde los años 60s ya hasta bien entrados los 90s requirió de incorporación masiva de mano de obra local y foránea" (p. 1).

Aunque en la actualidad se habla de una educación inclusiva que busca igualdad de oportunidades para las poblaciones indígenas, además del esfuerzo que hace el Estado y los Organismos, Nacionales e Internacionales encargados de la educación en los países, evidentemente la realidad es otra, se sigue vulnerando a los pueblos indígenas, no se les garantiza las mismas oportunidades de las personas del común. ¿Qué estamos haciendo para cambiar esa situación? ¿En qué estamos fallado?, preguntas que no llevan a reflexionar.

El acceso a la educación superior de los jóvenes indígenas de Ciudad Juárez, inevitablemente esta permeada por el contexto social en que viven, también las instituciones y la sociedad en general hacen parte del desarrollo educativo de las comunidades indígenas, aunque el acceso, permanencia y egreso de la educación superior no es una garantía para mejorar la calidad de vida de los jóvenes indígenas, si es un medio que les posibilita más oportunidades y mejores recursos para el desempeño en la vida de ellos, de sus familias y comunidades.

Al hablar de educación superior, es relevante abordar a groso modo la calidad en la educación para las poblaciones indígenas, esta debe ser vista desde un aspecto no calificativo o valorativo, sino más bien como la garantía de un derecho de calidad en la educación, puesto que como se ha dicho anteriormente son una población históricamente vulnerada y excluida por la sociedad, motivo por el cual el concepto de calidad varia y no se le puede dar el mismo significado que a las personas no indígenas. La calidad vista desde una perspectiva de ingreso, permanencia y egreso a la educación superior de los jóvenes indígenas es un concepto que valida el proceso educativo cualitativo y no cuantificable.

Como mencionan María-Berteley (1998) y Severine-Durin (2007), en cuanto a los diferentes modelos de educación indígena que ha experimentado México, establecen lo siguiente:

> "Estos han sido insuficientes si no es que contraproducentes o al menos paradójicos, las autoras señalan que, no obstante, en que como sociedad avanzamos en el reconocimiento de la riqueza cultural que significa la diversidad étnica y lingüística, terminamos institucionalizando una educación indígena marcada por la precariedad, la segregación y déficits severos de calidad. Adicionalmente ante la masiva migración indígena de sus comunidades de origen hacia los centros urbanos, nuestro sistema educativo fue incapaz de modificar el subsistema de educación indígena (diferencial, paralelo y compensatorio) para atender a poblaciones indígenas crecientes en el medio urbano. Los indígenas residentes en Ciudad Juárez enfrentan esa realidad de asistir a escuelas urbanas regulares, con el currículo nacional estándar. En esos planteles se enfrentan, por lo menos, a la falta de experiencia y herramientas educativas de los y las docentes frente a grupo que, aun con buena voluntad, tienen muy serias limitaciones para promover una educación en ambientes multiculturales y con diversidad étnica" (párr. 5).

En la educación pública se tienen que en Ciudad Juárez existen las siguientes instituciones de educación superior: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), Universidad Autónoma de Durango (UAD), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez (UTCJ), Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez (ITCJ) y el Centro Teresiano de Estudios Superiores.

Posiblemente las instituciones de educación superior de Ciudad Juárez tienen programas becarios o de apoyo a los jóvenes pertenecientes a comunidades indígenas, en el caso de la UACJ existen varias becas de apoyo para acceder a la educación superior; en especial abordaremos la beca compartir (Etnias de México), esta consiste en otorgar una beca de educación superior a estudiantes que sean integrantes de alguna comunidad indígena de México, cubriendo su inscripción y créditos.

Para aplicar a la beca compartir es necesario cumplir ciertos requisitos,

estos son: (Lineamientos Generales para el otorgamiento de la beca *Compartir*, 2020: 2), tener un promedio mínimo de 7.0 (siendo el 10, la calificación máxima y el 7.0 la calificación mínima aprobatoria), en el semestre inmediato anterior, haber cursado 4 materias o 32 créditos en el semestre inmediato anterior y la carta de identidad. Esta se solicita cada semestre en el Centro de Orientación y Bienestar Estudiantil (COBE) del instituto.

Sostener el promedio académico de la beca es difícil para estos jóvenes indígenas, debido a que desde que ingresan a la educación superior muchos de ellos están en desventaja estructural con sus pares; esto porque quizás han tenido procesos de aprendizaje diferentes, conocimientos no tan sólidos y situaciones de adversidad en cuanto a la desigualdad estructural en la que viven muchas de estas comunidades.

Sin duda alguna esta beca es una ayuda económica para los jóvenes indígenas, contribuye con el acceso a la educación superior de los jóvenes indígenas, entre la comunidad estudiantil de la UACJ, hay un 60% de estudiantes que trabaja. Lo anterior, propicia que haya desigualdades en el aprovechamiento académico. Además, está el medio socioeconómico del que provienen los estudiantes, el cual no puede quedar al margen. En los hechos, existen desigualdades reales, mismas que son apuntaladas con una legislación universitaria que las acentúa, creando normas alejadas de la igualdad política (Lasso y Estrada, s.f.).

También es relevante tener en cuenta las maquiladoras que existen en Ciudad Juárez, con una población de 1,512,450 habitantes (INEGI, 2020), es el paraíso de estas empresas, mayoritariamente estadounidenses, pero también europeas, que se instalaron en México en busca de mano de obra barata, casi esclava. De Estados Unidos llega los insumos y a Estados Unidos se retornan las piezas ensambladas: lo mismo son cajeros automáticos de bancos que las tripas de una computadora, piezas para vehículos, aparatos de telefonía o el cableado de los electrodomésticos (Morán, 2020).

Tres turnos de ocho horas cada uno para no interrumpir la producción

ni de día ni de noche, a 215 pesos la jornada, unos 10 euros. Viejos autobuses recogen a los obreros en sus colonias y, bien apiñaditos durante el trayecto, los depositan en las empresas y de vuelta a casa; estas son algunas de las injusticias que se viven en la ciudad en cuanto al trato que se le da a la mano de obra en las empresas, en donde son tenidos en cuenta como una mano de obra barata.

Se trae a colación lo anterior, debido a que muchos de los jóvenes indígenas crecen con la percepción de trabajar en las maquiladoras, creyendo en una educación superior innecesaria, también a ello sumándole la situación cultural de tales comunidades en las que ya tienen destinadas sus labores dentro de la comunidad indígena, pues prima el bien comunitario sobre el particular.

Es por ello la importancia de facilitar el acceso a la educación superior de los jóvenes indígenas, es obligación del Estado y de las IES incentivar a dichos jóvenes en su ingreso; puesto que se puede inferir de acuerdo a documentación sobre el tema, que la matrícula en la educación superior de jóvenes indígenas es muy baja y hasta gratis.

A parte de la situación anterior, se puede decir que es muy difícil la permanencia y egreso de los jóvenes indígenas en la universidad, pues es un medio totalmente diferente y nuevo para ellos; realmente el ingresar a la educación superior de estas comunidades no es difícil, ya que al ser una población especial se les posibilita el ingreso inmediato sin la necesidad de algún filtro y en la mayoría de los casos no tiene costo su matrícula.

Para los jóvenes indígenas el entorno se pone difícil durante la permanencia en la educación superior, debido a que muchos de ellos no cuentan con las herramientas necesarias, tanto tecnológicas como bases sólidas de conocimiento; por lo cual se encuentran en desventajas con el resto del alumnado, a lo anterior se le puede sumar que en las aulas de aprendizaje estos se sienten discriminados. La brecha cognitiva es histórica y el reducirla llevará décadas de políticas de igualdad.

Los docentes y los compañeros del aula son claves en el acceso de los

jóvenes indígenas a la educación superior, su influencia en dicho medio puede ser positiva o negativa, los docentes pueden hacer la clase más amena y acortar las diferencias entre los mismos alumnos, utilizando métodos de inclusión, facilitando el proceso de aprendizaje entre los mismos, además de tener una mentalidad abierta al cambio.

Mientras que los compañeros en el aula de aprendizaje de los jóvenes indígenas en la educación superior son fundamentales, el sentir una mano amiga en el proceso de aprendizaje es muy útil, de tal manera que los alumnos indígenas se sientan incluidos y cómodos en el medio y esto porque las diferentes actividades desarrolladas en el aula pueden ser colaborativas, en donde se note la solidaridad y tolerancia entre los mismos.

Durante el desarrollo de una investigación sobre *Poblaciones migradas en la Frontera Norte de México: el caso de las comunidades huichol y mazahua en Ciudad Juárez y su incorporación a la Educación Superior como alternativa de vida*, realizada por los doctores Luis Alfonso Herrera Robles, Arturo Herrera Robles y Jesús Gutiérrez Amparán, al preguntarles sobre: ¿qué importancia tiene para ustedes la educación? La educación en general y la educación superior. A lo que respondieron:

> "*Guadalupe*: Tiene mucha importancia porque, al tener una mejor educación obtienes otro punto de vista de lo que es la vida de tus padres como indígenas a lo que ya es tu vida. El superarte, el obtener mejor calidad de vida, por decir, yo quiero estudiar medicina, ser doctora, para poder regresar a mi pueblo a ayudarlos con problemas de salud y antes era muy batalloso el vivir allá también, porque no tenían, no hay medicina, falta de educación y muchas cosas que faltan en los pueblos pequeños, en los pueblos indígenas. Entonces, a mí me gustaría regresar a ello, a mi pueblo para ofrecer mis servicios como doctor.
>
> *Uriel*: Como comentaba, mis padres también me han dicho que antes tenían que pensar haciendo memoria, como ahorita la tecnología es otro tipo de educación en donde somos del Estado de

México. Yo me he criado aquí y he estudiado desde primaria hasta aquí, por eso aquí quiero ejercerme de lo que yo sé para tener una carrera técnica aquí y así ayudar a mis padres, ser agradecido con ellos de que, ellos me han dado estudios y por eso quiero crecer y no quedarme abajo. Como personas se han quedado por no tener estudios y no tener la economía para estudiar más adelante. Por eso yo le doy, también si necesitaran de mí, poder darles mi apoyo a ellos.

Braulio: Es muy importante, la verdad es muy importante para todos el estudio más que nada, porque así como dice mi amiga, compañera Guadalupe, está bueno terminar tu carrera y pues ayudar a nuestro pueblo, cultura. De hecho, todos saben que en los pueblos indígenas se batalla mucho y pues ahí cubrir las necesidades de nuestro pueblo, pues a ver dónde viene uno para ayudar a los demás y así que nuestros padres nos ayudaron, sacrificaron todo para que pues nosotros tengamos un buen estudio, y pues yo por ser el mayor, dar un ejemplo a mis hermanitos chiquitos para que ellos aprender que el estudio sí vale la pena, bueno para todos.

Jesús: Pues sí es muy importante, porque mi mamá y mi papá nada más llegaron hasta primaria, y ellos me platican que a ellos les abría los pasos estudiar, y yo pienso que ahorita el estudio es muy importante, porque con el estudio se puede llegar a muchas partes, mi mamá por estar vendiendo pues ya no quiso estudiar, ganar dinero en esos tiempos que sí había venta, ahorita ya bajaron y se pone a pensar de lo que hubiera pasado si hubiera estudiado. Ella hubiera tenido una mejor vida, pero si es muy importante el estudio porque para mí significa superarse a sí mismo, porque ya he rebasado a mi mamá y papá de donde llegaron y tal vez mis hermanos me superen a mí.

Abigail: Pues yo creo que sí es importante tener un estudio, porque mis papás tampoco terminaron la primaria, hasta primero

> y tercero, yo creo que sí es importante porque yo para llegar a la meta y tener lo que tú quieres, para no terminar en comerciantes como otras personas, como a mí no me gusta vender" (p. 163 - 164).

Sin duda alguna el acceso a la educación superior de estos jóvenes indígenas es muy importante, tal y como ellos lo mencionan, los mismos son conscientes de lo que implica el poder estudiar, la educación es un trascendental agente de cambio social y es promotora de desarrollo, se podría decir que de la educación depende en gran medida el progreso de la humanidad.

Es importante señalar que la discusión queda abierta, los retos que se tienen en cuanto a la educación superior de las comunidades indígenas son muchos; esto no quiere decir que sean imposibles de cumplir, si bien en la actualidad existen políticas educativas, programas de apoyo y becas, que sin duda alguna ayudan a estas comunidades, es importante cambiar la concepción existente sobre los indígenas, ellos son personas que al igual que nosotros necesitan estudiar y que por simple dignidad humana merecen las mismas oportunidades, trabajos dignos y educación de calidad como artífices del desarrollo social.

La encuesta sociodemográfica arrojo como resultado que entre más elevado sea el nivel escolar de estudios es más difícil acceder a la educación y son pocas las personas que tienen dicha oportunidad, siendo los niveles de educación de primaria, secundaria y preparatoria los que tienen mayor acceso por los indígenas, el 80% de la población encuestada ha estado en los anteriores niveles, en el kínder (preescolar) hay un 3%, en la educación superior hay un 5% y el total de personas que no han estudiado es cerca al 10%. Los anteriores datos son obtenidos del 100% del total de la población encuestada.

Una de las recomendaciones sería seguir fortaleciendo la educación inclusiva en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y preparatoria, estos niveles son de suma importancia ya que son el inicio y la base de toda la educación formal, es donde los estudiantes comienzan su experiencia

educativa. En los niveles de educación superior se recomienda incentivar a la población a acceder a la educación, mayor apertura de programas, becas y apoyos económicos que no solo sea en la colegiatura o matrícula, sino que se incluya alimentación, transporte y herramientas de estudio; lo anterior con el fin de evitar la deserción académica y que los estudiantes tengan un apoyo estructural y no solo en ciertos aspectos. Además, es necesaria la capacitación hacia los maestros y administrativos en cuanto al trato que se le debe de dar a la población indígena, para que estos sepan responder y actuar ante situaciones de discriminación presentadas con la población.

Otros resultados de la Encuesta Sociodemográfica

Salud

La salud es importante en todo el sentido de la palabra, de ella depende el bienestar de una persona, sin importar la edad que se tenga, cultura, entre otras, de ella depende el rendimiento y eficiencia en general, sin entrar en detalle de la salud depende el disfrute de los demás derechos, si no se tiene salud, no se tiene nada, como dice el dicho "más vale tener salud que dinero". El problema radica en que estas poblaciones no tienen acceso a la seguridad social debido a su condición migrante, sumado a que su economía es informal por lo que no tienen el beneficio del sistema de salud del estado. Lo que los margina y expone a altos riesgos frente a enfermedades como la diabetes, la hipertensión y otras enfermedades crónico-degenerativas.

La encuesta sociodemográfica como resultado arrojó lo siguiente: el 18,2% de la población encuestada respondió que el estado de su salud es excelente, el 45,7% que es buena, el 31,1% que es regular y el 1,9% que es malo. La frecuencia con la que asisten al médico, el 1,4% respondió que semanalmente, el 12,4% que mensualmente, el 13,2% anualmente y el 66,9% solo cuando se enferma. En cuanto a que si cuenta con tratamiento médico el 24,2% respondió que no y el 20,1% dice que sí, sobre si ningún familiar tiene padecimientos por enfermedades, el 30% respondió que no y el 46,6% respondió que sí. Respecto a la salud en general de la

población indígena encuestada, al ser población joven no hay mucha incidencia en enfermedades, pero si cuentan con familiares que padecen alguna enfermedad y al respecto no tienen tratamiento médico, también es de tener en cuenta la medicina tradicional que ellos utilizan, por lo cual no aceden al médico, además de los factores económicos.

En el caso de los estudiantes universitarios, ellos tienen la ventaja y beneficio del seguro médico que gestiona la institución universitaria, lo que cubre únicamente al estudiante y no a sus familiares durante el periodo de estudio. El área de la Subdirección de Universidad Saludable, se tienen registros de estudiantes indígenas con padecimientos diabéticos y de anemia o desnutrición, lo que habla de problemas en la alimentación de las familias con origen étnico en la ciudad. También se reportan problemas de salud mental vinculadas a condiciones de vida extrema y cambios radicales en su estilo de vida producto de la migración mayoritariamente del campo a la ciudad. En muchas ocasiones las ciudades resultan muy agresivas, excluyentes y racistas con las poblaciones originarias, lo que provoca ansiedad y depresión en miembros de estas comunidades en su proceso de adaptación a la ciudad, la escuela y el trabajo en las zonas urbanas.

Por otro lado, en los aspectos alimenticios respondieron lo siguiente: cuántas comidas hace al día, el 3,9% respondió que 1, el 51% que 2, el 41,3% que 3 y el 0,6 que 4 o más. Cuántas veces al día consume refresco, el 49,9% respondió que 1 vez, el 12,7% que 2 veces, el 2,5% que 3 veces. Cuántas veces a la semana consume verduras, el 54,8% respondió que de 1 a 2 veces; el 22,3% que de 3 a 4 veces; el 11,3% que de 5 a 6 veces y el 3,9% de 7 a más veces. A la pregunta de si: Lavas los alimentos antes de consumirlos, el 0,6% respondió que no y el 93,7% respondió que sí, respecto a que, si realiza algún deporte, el 46,6% respondió que no y el 46,6% respondió que sí.

En cuanto al anterior apartado, se puede ver que la alimentación en las personas indígenas es un tema complicado, ya que casi la mitad de las personas indígenas no consumen las tres comidas al día como mínimo,

tampoco consumen los refrescos y verduras necesarias, la nutrición según los resultados que arroja la encuesta no es buena, son niveles muy bajos de alimentación. La diferencia con la población no indígena en pobreza no es mucha, solo con la población de los estratos medios es diferenciada, la nutrición de los niños, adolescentes y jóvenes no es la adecuada ni optima para un rendimiento escolar adecuado. En la UACJ, la oficina de Bienestar Estudiantil a podido documentar desnutrición en algunos de los alumnos y alumnas de origen indígena, por lo que en administraciones anteriores se creó la Beca alimentaria para cubrir por lo menos un alimento a los estudiantes de estas comunidades originarias.

Por lo anterior, sería recomendable una mayor cobertura de programas de promoción y prevención de enfermedades, mayor acceso a tratamientos de enfermedades, en cuanto a la alimentación son necesarios programas que fortalezcan la nutrición en dichas comunidades, apoyos en paquetes alimenticios, mercados que contengan proteínas.

Las características de la vivienda en población indígena

La encuesta sociodemográfica evidencia que el 28,9% de personas encuestadas respondió que la vivienda es propia, el 34,2% que es rentada, el 24% que es prestada y otros 6,3%. La mayor parte de la población encuestada vive en casas rentadas, seguido de la población que vive en casa propia y luego en casas prestadas. Sumadas las personas que viven en casas rentadas y prestadas son el 58.2%, una amplia mayoría que no tiene seguridad sobre la propiedad de su vivienda y es expuesta a quedar en la calle en cuestión de semanas, en las entrevistas a los estudiantes indígenas que acceden a la universidad es evidente que una de sus preocupaciones es la incertidumbre sobre su lugar de residencia, ya que muchos de ellos experimentan constantes cambios de residencia dentro de la mismas ciudad, siempre en las periferias urbanas, lo que significa perdida de tiempo y dinero en sus desplazamientos a la escuela y el trabajo. En ocasiones, estos cambios de vivienda son la razón del abandono escolar.

En cuanto al total de cuartos con que cuenta la vivienda, el 6,9% respondió que 1 cuarto, el 24% que 2 cuartos, el 19% que 3 cuartos, el 14,6% que

4 cuartos, el 7,4% que 5 cuartos, el 2,2% que 6 cuartos y el 0,6% que 7 cuartos. La mayoría de las personas encuestadas viven en casas con menos cuartos y los que tienen casas con más cuartos son menos personas del total de encuestados. El hacinamiento es común en estas comunidades provocando problemas de incesto o violencia familiar. En el caso de los estudiantes universitarios, mencionan en las entrevistas que les es difícil estudiar y concentrarse para sus exámenes y proyectos escolares ya que no cuentan con habitación propia y es común encontrar familias extendidas o ampliadas viviendo en la misma casa.

Respecto al material de las paredes de la casa, el 80,7% dijo que es de bloque, el 5,5% de ladrillo, el 7,7% de madera, el 1,7% de adobe, el 0,6% de cartón y otros el 0,3%. En cuanto al material del techo de las casas, el 68,9% de cemento, el 20,4% de madera, el 2,8% de lámina y otros 1,7%. El material del piso de las casas, el 80,2% de cemento, el 0,6% de madera, el 2,2% de tierra, el 8,3% de cerámica y otros el 0,3%. Según los anteriores datos, los materiales de las casas de los indígenas en su mayoría son de bloque, cemento y madera, hay un porcentaje más bajo con casas en condiciones extremas no aptas para vivir cómoda y saludablemente.

En cuanto al suministro de agua, si cuentan con agua potable, el 19,8% respondió que no y el 77,1% que sí. Respecto a que, si cuentan con electricidad, el 22,9% respondió que no y el 74,4% que sí. En cuanto al servicio de internet, el 85.4% dijo que no y el 11,6% que sí. Respecto a si cuentan con servicio de cable, el 92,6% respondió que no y el 4,1% que sí. En cuanto a que, si cuentan con servicio de teléfono fijo, el 88,4% dijo que no y el 8,5% que sí. Lo concerniente al acceso a los servicios públicos aún falta mayor acceso, se puede ver que hay muchas personas que no cuentan con estos, son necesarios para el desarrollo de estas comunidades, es lo mínimo que el estado les puede brindar, es su obligación y por ende son sus derechos. El acceso al internet, cable y teléfono fijo es mínimo y estos son necesarios para las personas que estudian y trabajan. Esta carencia de servicios vinculados a las nuevas tecnologías significó durante el confinamiento el abandono y deserción escolar de estas poblaciones que dejaron sus carreras profesionales y regresaron al trabajo familiar, los

que siguieron sus estudios lo hicieron con dificultad y a un alto costo monetario que minó sus ingresos. La llamada sociedad del conocimiento o era de la información a ellos les es lejana y queda en el discurso académico y gubernamental.

Una de las recomendaciones a los tres niveles de gobierno es una mayor inversión para el acceso a los servicios públicos de dichas comunidades, mayor cobertura del suministro de agua potable, programas de vivienda y legalización de estas, búsqueda de formas para que dichas familias tengan acceso a Internet, cable y teléfono, lo más importante es garantizar el acceso al agua potable y a la energía eléctrica, ya que de estas depende el acceso a los demás servicios públicos.

El empleo

El empleo se convierte en el sustento básico para la subsistencia de las comunidades indígenas, el empleo permite la satisfacción de necesidades económicas y psicosociales y por su interrelación con otras áreas de la vida; como resultado de la encuesta sociodemográfica podemos ver lo siguiente: más del 9,5% de mujeres encuestadas dijo que eran amas de casa, más del 10% que se desempeñaban como comerciantes, más del 2,5% eran estudiantes, más del 45% empleados de maquila y otros empleos cerca del 12%. Como se puede ver en los anteriores resultados, el índice de desempleo en las personas indígenas es muy alto, son muy pocos los trabajos formales que se tienen y es muy alto el índice de trabajos informales.

La informalidad, como se mencionó anteriormente, los deja fuera de los sistemas de salud, vivienda y educación, sumado a la falta de derechos culturales y económicos, además de los derechos urbanos como el derecho a la iluminación, la centralidad y la movilidad urbana. La población objetivo que representan los jóvenes indígenas que cursan algún programa académico en la universidad dista mucho de tener garantizado su éxito escolar como resultado de todas las variables negativas a las que se enfrenta durante su estancia en las IES. Aun y cuando la gratuidad esta garantizada

en sus acceso a la educación superior, eso no resuelve la larga lista de problemáticas a las que se enfrentan estos estudiantes desde el primer momento de su incorporación a la universidad, la buena noticia es que en la actualidad según datos de la COEPI, unos 400 estudiantes están cursando alguna profesión en la ciudad dentro de las distintas IES. Lo que crea optimismo en el futuro inmediato si se compara con los 20 estudiantes registrados en el año 2011 cuando se inició un programa de atención para estas poblaciones por parte de la UACJ desde el Departamento de Ciencias Sociales y el COBE, junto a otras instancias universitarias.

Algunas recomendaciones finales

Se debe fomentar programas de capacitación en oficios que sirvan para que las personas se puedan emplear, de igual forma incentivar a las empresas en la contratación de personas indígenas, el tema del empleo es muy complejo y depende de múltiples variables. Un aspecto muy importante es la búsqueda de trabajos formales para la población indígena y la capacitación de estos, para que puedan acceder a trabajos dignos que promuevan el sustento económico de sus familias. Donde se garantice a los profesionistas egresados un trabajo digno que no genere subempleo y subcontratación.

En conclusión, el resultado de la encuesta sociodemográfica arroja información para trabajar en algunos aspectos de los cuales se muestran estadísticas muy bajas, hay otros apartados en los que se puede ver que se está realizado un buen trabajo, que debe seguir fortaleciéndose y que es necesario darle continuidad para que los procesos no se terminen y luego se tengan que iniciar desde cero, el continuar dichos procesos permite fortalecerlos y mejorar los en los aspectos que no se tengan buenos resultados.

En muchas ocasiones el éxito de los procesos con comunidades está en la continuación de estos, el seguir con el trabajo que se viene desarrollando, cuando se inicia un proceso desde cero, estos tienden a demorarse más y los resultados pueden ser más lentos, también ayuda a la optimización de recursos públicos. La incorporación de cientos de estudiantes indígenas

a la educación superior debe ser un reto y una prioridad en los Planes de Desarrollo Estatal y Nacional, así como del Municipio de Juárez que otorga becas para estudio a familias de escasos recursos.

Bibliografía

Aguirre, X. (2013). *Teoría de la Educación (Ensayo: Proceso Educativo.* Consultado en: https://bit.ly/3czlPkQ

Alcántara, A y Navarrete Z. (2014). *Políticas de Inclusión a Estudiantes Indígenas en la Educación Superior.* Consultado en: https://bit.ly/3hKu3Yn

Almada, M. (2019). *La condición juvenil.* Consultado en: https://bit.ly/3wpRXju

Arias, F. (2006). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica*. (5º. ed.) Caracas – Venezuela: Episteme.

Arias, J., Villasis., M y Miranda, M. (2016). *El protocolo de investigación III: la población de estudio.* Consultado en: https://bit.ly/3x1lmBQ

Bertely, M. (1998). *"Educación indígena del siglo XX en México"* en Pablo Latapí. Un siglo de Educación en México. FCE, Tomo II, México, 1998b.

Bertely, M. (2011). *Educación superior intercultural en México.* Consultado en: https://bit.ly/33ND11U

Borsotti, C. (1989). *La situación problemática. El problema de investigación, Fichas de trabajo Universidad de Luján, Buenos Aires, Argentina.* Consultado en: https://bit.ly/3kfauJi

Cajal, A. (2019). *Fundamento Teórico de una Investigación o Proyecto*. Consultado en: https://bit.ly/3v3jFCE

Calderón, J., y López, D. (2013). *Orlando Fals Borda y la investigación acción participativa: aportes en el proceso de formación para la transformación.* Consultado en: https://bit.ly/3ivqHtx

Cambio. (2018). *Promueve Estado cobertura de atención a población indígena en Ciudad Juárez.* Consultado en: https://bit.ly/3d5GwoG

Cardona, M. C. (2006). *Diversidad y educación inclusiva: enfoques metodológicos y estrategias para una enseñanza colaborativa.* Madrid: Pearson-PrenticeHall.

Castillo, A. (2016). Reconstrucción histórico-política de la educación indígena en México y los antecedentes no oficiales de la Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo. Consultado en: https://bit.ly/2HlVDPn

Coelho, F. (2019). *Significado de Inclusión.* Consultado en: https://bit.ly/3mxePtV

COEPI. (2021). *Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas, misión y visión.* Consultado en: https://bit.ly/3mTfaso

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2012*). La discriminación y el derecho a la no discriminación.* Consultado en: https://bit.ly/3CrfnIb

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2021). *Marco legal contra la discriminación.* Consultado en: https://bit.ly/3lb3SPl

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2022). *Que es la discriminación, discriminación e igualdad.* Consultado en: https://bit.ly/3MOShkt

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Última Reforma

publicada DOF 11-03-2021). Consultado en: https://bit.ly/2R3vnOi

Cornell, S. (2019). *Qué funciona para promover el desarrollo económico indígena.* Consultado en: https://bit.ly/3bYIbg0

Dalle, P., Boniolo, P., Sautu, R. & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.* Consultado en: https://bit.ly/2GynThC

Delgado, C., y Méndez, R. (2018*). Políticas de integración en la educación universitaria. El caso de indígenas y afrocolombianos y el problema de la deserción.* Consultado en: https://bit.ly/3iTceI0

Denzin, N., y Lincoln, Y. (2018). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Consultado en: https://bit.ly/3j6x7k1

Didou-Aupetit, S. (2013). *Cooperación internacional y educación superior indígena en América Latina: constitución de un campo de acción.* Consultado en: https://bit.ly/35UewmI

Didou-Aupetit, S. (2018). *La educación superior indígena e intercultural en México en 2018: incógnitas, interrogantes y resultados.* Consultado en: https://bit.ly/33JFieO

Diskriminering, O. (2021). *¿Qué es la discriminación?* Consultado en: https://bit.ly/3HCAcnu

Duarte, J. (2007). *Formación permanente de docentes en servicio, alternativa para la enseñanza y el aprendizaje de la lengua escrita en la educación básica integral.* Consultado en: https://bit.ly/36hBAKD

Dueñas, M. (2010). *Educación inclusiva.* Consultado en: https://bit.ly/3bObi6q

Durin, S., y Tello, D. (2011). *Etnicidad y educación superior: indígenas universitarios en Monterrey.* Consultado en: https://bit.ly/3hUO1jq

Dussel, E. (1999). *Posmodernidad y Transmodernidad. Diálogos con la Filosofía de Gianni Vattimo.* México: Lupus Inquisitor.

Dussel, E. (2015). *Filosofías del Sur: Descolonización y Transmodernidad.* México, D.F.: Ediciones Akal, S.A. de C.V.

El economista. (2018). *Dos de cada 10 mexicanos se asumen indígenas*. Consultado en: https://bit.ly/33AsZCw

Elizalde, O. (2018). *La entrevista semi-estructurada.* Consultado en: https://bit.ly/3b09l6o

Espinosa, O. (2017). *Educación superior para indígenas de la Amazonía peruana: balance y desafíos.* Consultado en: https://bit.ly/3ciehmu

Essomba, M. (2019). *Educación comunitaria: crear condiciones para la transformación educativa.* Consultado en: https://bit.ly/32sKaoD

Freire, P. (1968). *Pedagogía del oprimido.* Consultado en: https://bit.ly/3tXeIuz

Freire, P. (2011). *Concepto de educación de paulo freire.* Consultado en: https://bit.ly/2SlyxxH

Freire, P y Macedo, D. (1989). *Alfabetización. Lectura de la palabra y lectura de la realidad*. Barcelona. Paidós-MEC.

Flórez, F., y Carvajal, G. (1986). *Nociones de Derecho Positivo Mexicano.* Consultado en: https://bit.ly/3fJ3gOT

Flores, Y., et al. (2019). *Panorama del derecho a la educación indígena en México.* Consultado en: https://bit.ly/3m2tprY

Giménez, G. (2005). *La discriminación desde la perspectiva del reconocimiento social.* Consultado en: https://bit.ly/3CwC0ut

Gimeno, J. y Pérez, A. (1999). *Comprender y transformar la enseñanza*. Madrid: Morata.

González, C. (2016). *5 aspectos clave sobre la migración de los pueblos indígenas.* Consultado en: https://bit.ly/3EZyNp3

González, C., Herrera, L y Herrera., A. (2015*). Identificación de las condiciones de vida de la población indígena en Ciudad Juárez 2013-2014.* Investigación, El colegio de Chihuahua, México.

Granada, M., Pomés, M. & Sanhueza, S. (2013). *Actitud de los profesores hacia la inclusión educativa.* Consultado en: https://bit.ly/320f5Iu

Guaymás, A. (2020). *Educación superior y pueblos indígenas: políticas y prácticas de reconocimiento de la diversidad cultural e interculturalidad en Argentina.* Consultado en: https://bit.ly/2ZWkgZj

Guerrero, J. (2003). *Calidad en la educación, organizaciones y ejercicio profesional*. Revista Alternativas en Psicología, 8, 24 35.

Guevara, R. (1997). *Éxito Escolar y Desarrollo Vocacional.* Consultado en: https://bit.ly/35rXJcE

Hernández, R. (1998). *Metodología de la Investigación*. Segunda Edición. Editorial Mc Graw – Hill. México.

Herrera, L., et al. (2018). *Los procesos laborales de los jóvenes en Ciudad Juárez, Chihuahua: 2017-2018. La emergencia del nuevo precariado*. Consultado en: https://bit.ly/3GZsh41

Herrera, L., Herrera, A., y Gutiérrez, J. (2012). *Poblaciones migradas en la Frontera Norte de México: el caso de las comunidades huichol*

y mazahua en Ciudad Juárez y su incorporación a la Educación Superior como alternativa de vida. Consultado en: https://n9.cl/tdd8

Herrera, L., González, C., y Herrera, A. (2018). *Poblaciones migradas al norte de México: condiciones de vida de los indígenas en Ciudad Juárez, 2013-2016*. Consultado en: https://bit.ly/33ssU2m

Herrera Robles, A. (2009). *Métodos de intervención social.* México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Herrera Robles, L. A. y González Herrera, C. (2011). Problemáticas y perspectivas en torno a la migración. Frontera norte. México: El Colegio de Chihuahua.

Inchauste., G y Cancho, C. (2010). *Inclusión Social en Panamá: La Población Indígena.* Consultado en: https://bit.ly/2FXfsvj

INEE. (2017). *Panorama educativo de la población indígena y afrodescendiente 2017*. Consultado en: https://bit.ly/3jkopwW

INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Consultado en: https://bit.ly/2HgDXF8

INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Consultado en: https://bit.ly/3LBStCV

Jiménez-Naranjo, Y & Mendoza-Zuany, R. (2015). *La educación indígena en México: una evaluación de política pública integral, cualitativa y participativa.* Consultado en: https://bit.ly/2EmMmp0

Jiménez, T. (2020). *Universidades Interculturales*. Consultado en: https://bit.ly/3uQwkZA

Köster, A. (2016). *Educación asequible, accesible, aceptable y adaptable para*

los pueblos indígenas en México: Una revisión estadística. Consultado en: https://bit.ly/3kDpRvd

Kemmis, S., McTaggart, R., & Nixon, R. (2014). The Action Research Planner. En Editores Kemmis, S., McTaggart, R., & Nixon, R. *Capítulo 1 Presentando Critical Participatory Investigación para la Acción (6ta ed).* (11-32). Springer.

Krueger, R. (1991). *Grupos de discusión.* Consultado en: https://bit.ly/3fMBvn3

La jornada. (2018). *Sólo 1% de indígenas llega a la universidad en México.* Consultado en: https://bit.ly/3n4xkEZ

Lasso., R y Estrada, M. (s.f.). *Rasgos y desafíos en la educación superior en Ciudad Juárez.* Consultado en: https://bit.ly/32vVz7b

Lifeder. (s.f.). *Los 4 Grupos Étnicos de Chihuahua Principales*. Consultado en: https://bit.ly/2FbaBqA

Londoño, S. (2017). *Estudiantes indígenas en universidades en el suroccidente colombiano. Tensiones entre calidad y pertinencia.* Consultado en: https://bit.ly/3ciqnfy

López, I., Mella, J. e Cáceres, G. (2018). *La universidad como ruptura en la trayectoria educativa: experiencias de transición de estudiantes egresados de enseñanza media técnico profesional que ingresan al Programa Académico de Bachillerato de la Universidad de Chile*. Estudios Pedagógicos, XLIV(3), 271-288. https://bit.ly/3mwKeM7

Luján, A., Soto, M., y Rosso, L. (2017). *Experiencias de ingreso y permanencia de estudiantes indígenas en una universidad convencional del nordeste argentino.* Consultado en: http://revistas.unap.edu.pe/antroa/

index.php/ANTRO/article/view/322/299

Mato, D. (2012). *Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en américa latina normas, políticas y prácticas.* Consultado en: https://bit.ly/3hOeGhx

Melero, N. (2011). *El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad social: un análisis desde las ciencias sociales.* Consultado en: https://bit.ly/2JCZ0Cv

Meneses, A. (2010*). Factores asociados a la deserción de estudiantes que ingresaron por condición de excepción indígena a la Universidad del Valle en 2001-II.* Consultado en: https://bit.ly/2FXhD1X

Mextudia. (2021). *UACJ – Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.* Consultado en: https://bit.ly/3H9hW5h

Miranda, C., y Castillo, P. (2020). *Participación y apoyo de la familia indígena en los procesos educativos.* Consultado en: https://bit.ly/3H6PJL4

Miranda, F., Islas, J., y Aguiñaga, E. (2016). *Evaluación de las políticas de equidad educativa. Propuestas a partir del aprendizaje de la atención educativa a grupos indígenas.* Consultado en: https://bit.ly/33DQw4c

Molina, V. (2015). *Escuela, Conocimiento y Saber Nasa. Aspectos Críticos para una Política Educativa Intercultural en Colombia.* Consultado en: https://bit.ly/35UInLQ

Morán, P. (2004). *La docencia como recreación y construcción del conocimiento Sentido pedagógico de la investigación en el aula.* Consultado en: https://bit.ly/2U51r2A

Morán, C. (2020). *Las maquiladoras de Ciudad Juárez van cesando su actividad a golpe de muertos.* Consultado en: https://bit.ly/3lf2zgc

Navarrete, D. (2011). *Becas, inclusión social y equidad en el posgrado. Una aproximación desde el Programa Internacional de Becas para Indígenas.* Consultado en: https://bit.ly/33IMaZH

Navarrete, D. (2013). *Becas de posgrado para indígenas: un programa no convencional en México.* Consultado en: https://bit.ly/32KF5Zt

Ossola, M. (2010). *"Pueblos indígenas y Educación Superior. Reflexiones a partir de una experiencia de jóvenes wichí en la Universidad Nacional de Salta (Salta, Argentina)".* Consultado en: https://bit.ly/35UFYRk

Paladino, M. (2010). *Educación superior indígena en Brasil. Políticas gubernamentales y demandas indígenas: diálogos y tensiones.* Consultado en: https://bit.ly/35TMg3i

Pérez, E., y Sánchez, J. (2005). *La educación comunitaria: Una concepción desde la Pedagogía de la Esperanza de Paulo Freire.* Consultado en: https://bit.ly/3kbsXGp

Pérez, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes.* Consultado en: https://bit.ly/30ZgrT7

Pérez, G. (2008). *Breve historia de la investigación cualitativa.* Consultado en: https://bit.ly/3mQpJwA

Pérez, J. y Merino, M. (2013). *Definición de otredad.* Consultado en: https://bit.ly/2RpgNRL

Pereznieto, L., y Ledesma, A. (1986). *Introducción al estudio de Derecho.* Consultado en: https://bit.ly/31NA5SH

Plan Estratégico de Juárez. (2018). *Presentan la Red de Pueblos Indígenas en Juárez.* Consultado en: https://bit.ly/3kdnEJv

Raffino, M. (2020). *Concepto de docente.* Consultado en: https://bit.ly/3xcRSkr

Rehaag, I. (2010). *La perspectiva intercultural en la educación.* Consultado en: https://bit.ly/33JSxMp

Revista, Gestión. (2019). *Los países con la mayor cantidad de población indígena de América*. Consultado en: https://bit.ly/3d6LQsf

Rincón, D., et al. (1995). *Técnicas de investigación en Ciencias Sociales*. Madrid. Dykinson.

Robles, B. (2011). *La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropofísico.* Consultado en: https://bit.ly/3HOOj84

Romero, A. (2010). *Educación por y para indígenas y afrocolombianos: las tecnologías de la etnoeducación.* Consultado en: https://bit.ly/3mHyjMa

Rosato, A. (2014). Antropología - "Capítulo 2: La construcción del otro por la diversidad" Consultado en: https://bit.ly/3w95EmZ

Ruiz, A., y Quiroz, E. (2014). *Educación comunitaria: una propuesta alternativa para los pueblos indígenas de Oaxaca – México.* Consultado en: https://bit.ly/35bVN5m

Sacristán, J. (1998). *La función abierta de la obra y su contenido.* Consultado en: https://bit.ly/3ivS8DE

Sandoval, E. (1993). *Familia indígena y cambio cultural: El caso de los mazahuas en el Estado de México.* Consultado en: file:///C:/Users/HP/Downloads/10240-13-36408-1-10-20180417.pdf

Sandoval-Forero E., y Montoya-Arce, B. (2013). *La educación indígena en el Estado de México.* Consultado en: https://bit.ly/2FOKi9P

Schmelkes, S. (2010*). Indígenas rurales, migrantes, urbanos: una educación equivocada, otra educación posible.* Consultado en: https://bit.ly/35PkQM9

Schmelkes, S. (2013). *Educación para un México intercultural.* Consultado en: https://bit.ly/2RGSmMn

Secretaria de Educación Pública. (2000). *La estructura del Sistema Educativo Mexicano*. Consultado en: https://bit.ly/3eFsSv5

Secretaria de Educación Pública. (2017). *¿Sabes en qué consiste la Educación Intercultural?* Consultado en: https://bit.ly/3uIjsEq

Severin, D. (2007). *¿Una educación intercultural para la ciudad?* El Departamento de Educación Indígena de Nuevo León" en Frontera Norte, vol. 19, n. 38, jul-

Sevilla, A. (2015). *Economía. 2019, de Economipedia.* Consultado en: https://economipedia.com

Sostenibilidad para todos. (2019). *Comunidades indígenas del mundo*. Consultado en: https://bit.ly/2F8wqqP

Statista. (2019). *México, el país americano con más población indígena.* Consultado en: https://bit.ly/3iUBz3H

Tacca, D. y Tacca, A. (2019). *Estilos de afrontamiento y bienestar psicológico en estudiantes de posgrado.* Investigación Psicológica (21), 37-56. https://bit.ly/2VqScdT

Tornos, A. (2006). *Humanismos y Teorías de las Migraciones.* Consultado en: https://bit.ly/3H4OLQG

UNESCO. (2007). *Interculturalidad*. Consultado en: https://es.unesco.org/creativity/glossary/i

UNESCO. (2019). *El Derecho a la Educación.* Consultado en: https://bit.ly/3fNed1K

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. (2021). *Portal UACJ – Acerca de.* Consultado en: https://bit.ly/3GRYhqh

Vargas, E. (2018). *La docencia: ¿profesión u oficio?* Consultado en: https://bit.ly/36hBAKD

Villa, L. (2013). *Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México.* Consultado en: https://bit.ly/3hObiDs

Walsh, C. (2013). *Pedagogias decoloniales, practicas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir.* Consultado en: https://bit.ly/2Ppnr9F

Zapata, C., y Rojas, A. (2016). *Formación de intelectuales mapuche en Chile: el caso del programa de becas de la Fundación Ford.* Consultado en: https://bit.ly/35UKi30

Las interpretaciones de la existencia de varias ciudades en las fronteras se cae, dando paso a un nuevo patrón de urbanización caracterizado como región urbana multinacional… se transita de una concepción que supone varias ciudades nucleares inscritas en cada Estado nacional colindante, hacia lo que en realidad ocurre en el momento actual: un territorio urbano integrado, independiente de su emplazamiento en varios Estados nacionales.

La condición fronteriza hizo pensar, erróneamente, que existían varias ciudades, una a un lado y otra al otro lado, solo porque el territorio estaba flanqueado por el límite interestatal. Una concepción de este tipo desconoció que la esencia de la ciudad es la heterogeneidad, nacida de la interacción que se produce por la fragmentación de actividades, poblaciones e infraestructuras (segregación urbana); a las cuales, en este caso particular, se suman los límites nacionales.

Fernando Carrión

FLACSO
ECUADOR

LACCIF
Organización
Latinoamericana
y Caribeña de
Ciudades Fronterizas

ISBN: 978-9942-44-176-8
9 789942 441768