

Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo, editores

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



© De la presente edición:

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

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

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

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

ISBN: 978-9942-36-370-1

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

Impreso en Quito-Ecuador, julio de 2019

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

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

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

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

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942363701

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

320.12 CDD

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

Índice

Introducción

El trazado continuo de las fronteras en América Latina:
en la geografía y la historia ix
Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo

Capítulo I

La urbanización fronteriza o la región transfronteriza 1

Repensar las fronteras desde sus ciudades 3
Fernando Carrión M., Juan Pablo Pinto

Capitalismo y geografía en la frontera
peruano-chilena contemporánea:
hacia una escala de la urbanización tacno-ariqueña 19
Felipe Valdebenito Tamborino

Hacia la construcción de regiones transfronterizas 41
Francisco Enríquez Bermeo

Capítulo II

Las ciudades de frontera y sus desafíos 63

Políticas públicas y derechos en las
ciudades fronterizas de Brasil 65
Leticia Núñez Almeida

Desafíos de la vivienda social en ciudades de frontera: caso Tacna-Arica.	81	La frontera como dispositivo en los discursos desarrollistas de los pueblos indígenas desde las experiencias en el hemisferio sur.	213
<i>Nelly Gonzales, Marlene Mendoza, Delia Mamani, René Mamani</i>		<i>Dante Choque-Caseres</i>	
Historia de dos ciudades: fronteras, informalidad y globalización en Tacna (Perú) y Ciudad del Este (Paraguay).	107	Migrantes tradicionales y migrantes contemporáneos en aulas de la frontera chilena.	229
<i>Ricardo Jiménez Palacios</i>		<i>Raúl Bustos González Elías Pizarro Pizarro</i>	
Capítulo III			
La academia fronteriza y su interacción.	127		
Investigación social crítica en contextos educativos de la región fronteriza de Arica y Parinacota: reflexiones desde el trabajo de campo para la integración escolar	129		
<i>Pamela Zapata-Sepúlveda</i>			
Los estudiantes migrantes peruanos en la región de Arica y Parinacota Norte de Chile: Caracterización, distribución y desafíos	147		
<i>Carlos Mondaca, Wilson Muñoz, David Martínez</i>			
Integración académica transfronteriza Chile, Perú y Bolivia: el caso de la Universidad de Tarapacá	173		
<i>Edgar Estupiñán, Arturo Flores</i>			
Capítulo IV			
Los actores fronterizos: indígenas, mujeres y migrantes	187		
Mujeres andinas en centros de madres de los pueblos del interior de Arica. Elaboración local de género en contextos (trans)fronterizos: extremo norte de Chile, mediados del siglo XX	189		
<i>Shirley Samit Oroz, Cristhian Cerna</i>			

Introducción

El trazado continuo de las fronteras en América Latina: en la geografía y la historia

Fernando Carrión M. y Francisco Enríquez Bermeo

“Las fronteras nunca llegan a borrarse,
sino que vuelven a trazarse”
Augé, Marc

Introducción

El Segundo Congreso de Ciudades Fronterizas de América Latina y El Caribe se organizó en la región urbana transfronteriza de Tacna (Perú) y Arica (Chile) y fue realizado por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF), conjuntamente con los gobiernos locales de las dos ciudades, durante los días 25 y 26 de septiembre de 2017.

Fue un evento con mucha participación y las discusiones realizadas gozaron de mucha calidad. Por eso hoy se pretende con este libro difundir buena parte de las contribuciones académicas presentadas en este evento, con la finalidad de dar a conocer los debates y reflexiones realizados en públicos más amplios. Para el efecto se han unido tres entidades académicas vinculadas a la organización del II Congreso de Ciudades Fronterizas: la Universidad Privada de Tacna, la Universidad de Tarapacá y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, lo cual muestra que el enfoque integracionista también encuentra terreno fértil en el ámbito académico.

El tema central del Congreso fue el de las fronteras, pero bajo una óptica de integración, donde las ciudades y sus gobiernos locales tienen ahora mu-

cho que decir, como elementos claves de su funcionamiento; en tanto actores relevantes en la formulación de políticas de desarrollo del conjunto de las regiones transfronterizas. También han adquirido una función relevante las universidades que operan en estos bordes estatales, por cuanto hacen aportes innegables en los ámbitos de la formación de cuadros profesionales, en la investigación regional y en el apoyo a la formulación de políticas públicas. Así mismo, no se puede dejar de lado la sociedad civil organizada, que cada vez adquiere una voz que se hace escuchar como demanda pero también como salida a los problemas estructurales que les toca vivir.

Instituciones como CORPAL de Chile y otras de la sociedad civil también de Perú, tuvieron una destacada participación tanto en la organización como en la realización del II Congreso.

En el Congreso se trataron los temas de urbanización, ciudades y gobiernos locales en las regiones fronterizas de América Latina, y la óptica con la que se enfrentó estuvo vinculada a las lógicas transfronterizas; es decir, de integración, donde se resaltaron los mecanismos de las mancomunidades, las áreas metropolitanas, los hermanamientos y las redes que provienen más de relaciones interurbanas que de relaciones internacionales. Este enfoque tiene dos determinaciones clave de política: el uno, el peso singular que tienen las ciudades, en tanto elementos claves de la estructuración de estas zonas, y el otro, la necesidad de que los pueblos de frontera puedan coaligarse a través de sus instituciones más representativas: los municipios, que poco se los ha escuchado. Este puede ser un horizonte particularmente importante en una nueva visión de las fronteras y de las relaciones entre los Estados nacionales.

Lo que se compila en este libro contiene ese espíritu y se especifica bajo la siguiente lógica expositiva: se parte de una primera sección en que se presentan las características regionales de la urbanización fronteriza, para en un segundo momento tener una visión de las particularidades de las ciudades de frontera. Un tercer capítulo se refiere a la importante función que el sistema universitario viene impulsando en las regiones de frontera, para en la última sección conocer el comportamiento que tienen las sociedades locales a partir de sus actores casi siempre relegados de las políticas nacionales.

Las fronteras hoy

Nunca antes se habían visibilizado tanto las fronteras como ahora, tal cual lo testifican: los medios de comunicación con la abundante información y opinión que difunden; la academia con el impulso a la investigación, interpretación y docencia; los aparatos públicos con la definición de políticas; y las poblaciones de frontera con sus demandas y preocupaciones. En otras palabras, hoy la frontera es una realidad que está permanentemente presente en el debate y en las agendas públicas de los gobiernos nacionales y locales; es decir, que los márgenes y las periferias de los Estados nacionales empiezan a tener más presencia e importancia de la que tenían tiempo atrás, porque es un síntoma evidente de que las fronteras están cambiando. ¿A qué se debe y cuáles son las raíces de esta transformación?

A estas alturas del siglo se perciben tres cuestiones claves que tienden a explicar este reposicionamiento, en el contexto del proceso histórico de mutación continua de las fronteras:

- Lo primero, desde fines del siglo pasado hay un incremento significativo de los niveles de la violencia, no solo en la cantidad de los hechos criminales cometidos sino también en los grados con los que se ejecutan. Hoy la mayoría de las fronteras nacionales tienen las tasas promedios de homicidios superiores a los promedios nacionales, y buena parte de ellos por asesinato. Esto ha conducido a un fenómeno paralelo complejo: el de la estigmatización de las regiones de frontera (Carrión, 2019).
- Lo segundo, se vive un fenómeno relativamente nuevo en las fronteras originado en la confrontación de modelos estatales altamente diferenciados, en unos casos por la agudización de las asimetrías en el manejo de las grandes inequidades del desarrollo existente en los países colindantes (México-EEUU); o en otros casos, por la existencia de una disputa y resistencia a la hegemonía del modelo neoliberal, con la llegada de los proyectos de la nueva izquierda al poder. Los casos más extremos serán alrededor de las relaciones fronterizas entre Bolivia y Chile, Venezuela y Colombia o Nicaragua y Costa Rica.

- Y lo tercero, la re-estructuración y el reposicionamiento estructural de las fronteras desde la perspectiva de la economía. Durante mucho tiempo los procesos económicos que ocurren en las fronteras de distintos países han estado regidos por las relaciones entre los Estados nacionales colindantes, porque allí confluyen las asimetrías que –en el contexto y dinámica transfronteriza– se hacen complementarias. Por ejemplo, cuando una mercancía existe en un lado y no en el otro o cuando en un lado cuesta más que en el otro, ocurre lo que nos dice la teoría de los vasos comunicantes: el flujo de los productos tenderá a fluir bajo la forma del contrabando de un lado hacia el otro. De allí que las políticas públicas de los países se considere un terreno muy fértil para acrecentar las *asimetrías complementarias* (Carrión, 2018), a través de, por ejemplo, los subsidios¹, las devaluaciones monetarias², los aranceles, los tratados de libre comercio y los niveles de productividad, entre otros.

Esta situación está cambiando desde la década de los años ochenta, producto de los procesos, por un lado, de reforma del Estado que introdujeron la privatización, la apertura económica, la descentralización y por otro, de la globalización y del desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación, que reposicionaron los territorios fronterizos. El desarrollo de la tecnología virtual, el apareamiento de una nueva economía y la apertura sin fin de los Estados nacionales no las licuaron a las fronteras, como se suponía iba a ocurrir, sino todo lo contrario: se reconstituyeron nuevamente para cumplir nuevas funciones estratégicas vinculadas provenientes de estos procesos de transformación.

En la actualidad se vive una re-articulación de las fronteras sustentada en dinámicas territoriales multiescalares: nacionales, regionales y locales, así como multidimensionales; donde las ciudades empiezan a jugar una

1 El caso de la frontera Colombo/Venezolana es muy interesante respecto de la gasolina: el precio en Venezuela está altamente subsidiado mientras en Colombia los precios son internacionales, lo cual hace que los contrabandistas que llevan la gasolina a Colombia tengan utilidades mayores a la del narcotráfico.

2 Colombia ha devaluado el peso, según el Banco de la República, en un 29 por ciento desde enero a agosto de 2015, mientras Ecuador tiene un proceso inverso de apreciación del dólar.

función inédita de ordenamiento del conjunto de la zona. En términos demográficos las fronteras empiezan a tener un crecimiento mayor que los promedios nacionales, reflejando el reposicionamiento de estos territorios dentro de las economías regionales y evidenciando el carácter gravitatorio de la atracción poblacional que hoy tienen las regiones fronterizas³. Las migraciones generan balances migratorios positivos para las fronteras y tienden a fortalecer las ciudades de estas regiones.

En otras palabras, en este cambio de siglo se vive el tránsito de la lógica binacional de construcción de las fronteras, originalmente constituidas a partir de las *asimetrías complementarias*, hacia la formación de un *sistema fronterizo global* inscrito en el marco de las *economías globales, legales e ilegales*. Pero también, dado que los factores de la producción tienden a moverse mucho más libremente que antes, hoy existe un mercado ilegal de ámbito mundial que se estructura sobre la base de una *red global del crimen*, que cuenta con una estructura de traficantes que hacen más permeables y más integradas unas fronteras con otras, bajo la lógica de un *sistema fronterizo global*. En esta perspectiva se encuentran mercados tales como el contrabando (productos chinos, indios), el narcotráfico (cultivo andino de coca), la trata de personas (trabajo, sexo), el tráfico de migrantes (África, Asia) y el mercado de armas (EEUU, israelíes), entre otros, lo cual introduce la paradoja de que lo ilegal integra bajo la forma de un sistema y lo legal separa, porque los marcos jurídicos, las instituciones y las políticas de los países son distintas.

Un par de ejemplos interesantes en el ámbito de la ilegalidad, que son ilustrativos de la transformación de las fronteras son, por un lado, el tránsito del *contrabandista clásico* que es una figura social que construye la ilegalidad en el comercio transfronterizo gracias al dominio del territorio y a la penetración en las instituciones locales⁴, hacia el *traficante*, que es un actor inscrito en la red global del crimen y que opera en un continuo territorial trans e inter fronterizo. Esta mutación transforma las fronteras: de un *“espacio de los lugares al de los flujos”* (Castells, 2000). Y, por otro lado, el contrabando

3 Hay una reducción de las tasas de urbanización generales y un incremento correlativo de los territorios vacíos y de las zonas de frontera (Villa y Martínez, 1994).

4 Los casos de Panamá para el consumo de textiles, cigarrillos y alcohol son claves para la región;

que antiguamente operaba solo entre los países colindantes, ha dado lugar a la reconfiguración de su lógica, tanto que ahora se asienta en una estructura que parte de unos grandes centros de acopio internacional de mercaderías que se convierten en polos de distribución hacia todo el mercado regional bajo la combinación de múltiples formas (aéreas, terrestres, marítimas y fluviales): ahí se puede mencionar el funcionamiento de los nodos constituidos a partir de las economías offshore (Panamá), de las zonas francas (La Florida, República Dominicana) y de las regiones de baja institucionalidad (triple Frontera) que se han multiplicado de forma geométrica.

De esta manera, las distintas fronteras nacionales e internacionales se convierten en *plataformas universales* donde se configuran los *sistemas fronterizos globales*. En este caso, las fronteras asumen la condición de nodos clave para el impulso de las redes del crimen mundial, que por definición operan en un radio de amplio espectro y que tienen a las fronteras como unos nodos clave para su expansión.

Sin embargo, tanto en las políticas públicas como en la academia prevalece el obstáculo del *nacionalismo metodológico* que impide entender las nuevas funciones que asumen en el concierto global, como también percibir las necesidades del cambio en las políticas públicas de frontera, donde el tema de soberanía sigue siendo el eje central, simplemente actualizado por las llamadas nuevas amenazas que corroboran la ausencia de política exterior de nuestros países en materia de mercados ilegales⁵.

Por eso la política en estas regiones sigue siendo la misma: seguridad nacional resguardada por FF AA y seguridad ciudadana por la policía, economía sustentada por la institucionalidad aduanera y la movilidad humana controlada por migración. Esto quiere decir que no se capta la flexibilidad fronteriza y lo que es más grave, se cuenta con un marco institucional público altamente rígido (estructuras, leyes). Superar estas visiones implica comprender la lógica de mutación permanente que tiene el sistema fronterizo global, lo cual permitirá no solo captar la realidad actual, sino también aportar al diseño de políticas y estrategias enmarcadas en una doble

como también lo es la triple frontera para armas, tecnología.

⁵ Lo que existe, a lo sumo, es una definición frente a la política norteamericana de la “guerra a las drogas”, sea simplemente bajo la suma a la misma (Colombia) o de oposición (Bolivia).

dimensión: por un lado, la integración transfronteriza en la perspectiva del desarrollo regional y por otro, de la descentralización

Pero estos fenómenos no son homogéneos en las fronteras porque en este último tiempo —desde fines del siglo pasado— se han instalado modelos de desarrollo distintos en los países de América Latina, que conducen a la profundización de las asimetrías históricas⁶. En esta perspectiva se ubica —en la actualidad— la crisis económica que vive la región, pero que en cada país se procesa de manera diferente, según los enfoques políticos de cada uno de los gobiernos nacionales.

Si bien cada frontera tiene una realidad particular, no se puede negar que estas tienen un marco explicativo común y que están fuertemente vinculadas entre sí. Sin embargo, no existen investigaciones de las fronteras dirigidas a identificar las conexiones existentes entre ellas, y mucho menos a los circuitos económicos en los cuales se encuentran. Generalmente se las estudia bajo el criterio del *nacionalismo metodológico* que define el objeto de estudio solo a uno de los lados o parcialmente a los dos costados, pero que no conduce a verlos de forma integrada como unidad analítica y mucho menos en las relaciones con las fronteras distantes, existentes dentro de su propio país como de otros países.

El contenido del libro: los artículos

El libro contiene doce artículos que están divididos en cuatro capítulos. El primer capítulo aborda el tema de la urbanización fronteriza o la región transfronteriza, que contiene tres artículos. El primero de Fernando Carrión y Juan Pablo Pinto de FLACSO Ecuador, propone repensar las ciudades fronterizas más allá del “nacionalismo metodológico”, para lo cual parten de la consideración de que los estudios sobre las fronteras latinoamericanas se han realizado bajo un enfoque donde las ciudades fronterizas

⁶ La transformación hacia la izquierda en los gobiernos nacionales generó una interpretación cimentada en una concepción plural de las vías seguidas que, según Burbano, (2014) pueden ser de dos tipos: la una desde la existencia de dos izquierdas, una buena y otra mala (Castañeda, 2006), y la otra desde la presencia de múltiples izquierdas, que abren o refundan un nuevo orden político, interpretado por Cameron y Hershberg (2010).

están autocontenidas en un territorio delimitado por los Estados. Afirman que las fronteras fueran concebidas como “espacios vacíos” susceptibles de ser llenados desde los principales núcleos urbanos. Estos hechos hicieron posible la consolidación del “nacionalismo metodológico”, a partir del cual los procesos históricos de las zonas de frontera son concebidos dentro de los Estados-nación, lo que redujo la calidad del análisis de las fronteras al verlas como espacios no construidos socialmente. Fue recién a partir de procesos como la urbanización de las fronteras, la globalización y la rearticulación económica, que las fronteras empiezan a ser miradas como parte de un sistema global transfronterizo y transurbano, que articula a varias ciudades de frontera y otras. A partir de estas consideraciones los autores van configurando los distintos sistemas urbanos transfronterizos que son de tres tipos: binacionales, regionales y globales, de los que surgen dinámicas interurbanas y transurbanas que articulan a gobiernos locales en una gestión inter y transmunicipal de desarrollo, aunque deben convivir con geopolíticas de guerra (guerra al narcotráfico) trazadas desde el norte y que son contrarias a las iniciativas de integración. A pesar de ello, los autores dan cuenta de varios procesos de transurbanización y de transfronterización, como son los casos de Juárez (México) y El Paso (EE.UU.), que conformaron una sola Área Metropolitana; el de Manaos-Leticia-Iquitos-Sucumbíos, ciudades que pese a no tener continuidad territorial, están vinculadas a través de ríos, mostrando una dinámica transurbana.

En el siguiente artículo Felipe Valdebenito aborda específicamente el caso de las ciudades fronterizas de Tacna (Perú) y Arica (Chile). Ciudades que en otro momento fueron una sola, pero que luego de la Guerra del Pacífico (1879-83), se dividieron en dos por causa de un “nebulosa nacionalista” sustentada en la soberanía y en una “pretendida superioridad civilizatoria”. A pesar de la división en dos, se ha ido conformando un “territorio circulatorio” que en algún momento se difuminó y dio paso a una dinámica urbana transfronteriza como respuesta “a los complejos escenarios fronterizos chileno-peruanos”. Valdebenito analiza la relación naturaleza/cultura y deja atrás el determinismo natural como factor de formación fronteriza y el determinismo cultural, que algunos consideraban como esencial en la formación de las zonas de frontera y opta más bien

por la producción del espacio, que no es otra cosa que las lógicas políticas y económicas específicas, con lo que se pasó del estudio de las fronteras desde la geografía hacia la geografía de las fronteras. El artículo analiza las transformaciones económicas y urbanísticas de las dos ciudades fronterizas, Tacna y Arica en los últimos años, como producción del espacio, con lo que aporta en el análisis de las zonas fronterizas desde otras perspectivas.

En el último artículo de la primera parte, Francisco Enríquez, parte de la consideración de que en globalización las fronteras dejaron de ser líneas de demarcación y pasaron a ser espacios continuos con tres dinámicas: Nacional, donde las fronteras son espacios marginales determinados por el centro, subordinados en nombre de la soberanía y el interés nacional; Regional, donde lo local fronterizo opera como parte de una zona transfronteriza, integrada territorialmente a la localidad del país vecino, entre quienes existe una relación de complementariedad (se abastecen entre sí), en muchos casos asimétrica por las diferencias de modelos económicos nacionales, que hacen más competitivo a uno de los lados; y Global, en donde las fronteras forman parte de circuitos transfronterizos internacionales, donde circulan bienes y personas que transitan con destino a mercados globales localizados muchas veces lejos de esas fronteras, en donde los mercados ilegales son predominantes. Esta triple dinámica da cuenta del potencial de las ciudades y zonas de frontera y sus desafíos, por lo que el autor propone limitar los mercados ilegales y la violencia mediante la creación de regiones transfronterizas entre los dos lados de la frontera, creando una región con regímenes de excepción otorgados por los gobiernos nacionales de ambos países, que tienda a reducir las asimetrías. Con ello se reducirían las tensiones entre lo local y lo nacional y se abrirían condiciones para empezar a limitar los mercados ilegales y subterráneos y en paralelo se iría potenciando lo regional desde otras economías.

El segundo capítulo aborda el tema de las ciudades de frontera y sus desafíos e inicia Leticia Núñez, del Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteiras de Brasil, recordando que las fronteras brasileñas corresponden a 17 mil km, limita con 10 países, abarca a 588 municipios y contiene 10 millones de habitantes. La autora establece la diferencia entre frontera y límite, significando el primero como el “dominio

de los pueblos” y el segundo como el “dominio de la alta diplomacia” que es una creación de acuerdos diplomáticos, y señala que Brasil tiene suscritos 1.230 acuerdos y convenciones binacionales con sus vecinos, que dan cuenta de la problemática de las políticas públicas y del pluralismo jurídico del Derecho Internacional. De ahí que el objetivo central de su artículo sea presentar los estudios sociojurídicos de las relaciones institucionales y de las dinámicas sociales en espacios transfronterizos, para lo que es urgente retomar el debate teórico-práctico sobre la pluralidad de las fuentes legales así como de las diversas normativas locales, nacionales y supranacionales, traspasando el ámbito de la estricta juridicidad estatal.

A continuación, Nelly González, Marlene Mendoza, Delia Mamani, René Mamani de la Universidad Privada de Tacna, abordan la vivienda social en las ciudades fronterizas de Tacna y Arica, para lo que empiezan señalando que Perú y Chile son los países de mayor crecimiento económico de la región sudamericana, aunque este no es equitativo territorialmente, puesto que castiga a las ciudades de frontera, aunque no dejan de ser foco de atracción de migraciones que han ido generando un importante crecimiento poblacional, que ha dado lugar a un déficit habitacional que afecta más a los pobres. Frente a ello cada país puso en marcha políticas habitacionales que, además de ser insuficientes, no consideraron la problemática particular de estas ciudades. De ahí que las autoras formulen la pregunta de ¿cuáles son los desafíos para el desarrollo de la vivienda social en estas ciudades fronterizas? Para responder, analizan comparativamente las políticas habitacionales de ambos países y las características de la vivienda social en las dos ciudades conurbanas que son Tacna y Arica. Como resultado de ello proponen a los gobiernos locales respecto a la vivienda, cuidar los criterios urbano-arquitectónicos y configurar áreas libres para lograr condiciones de habitabilidad con calidad. Respecto a la tenencia, proponen proteger el derecho a la propiedad de la vivienda bajo programas público-privados; sobre el equipamiento proponen considerar el diseño e implementación de proyectos de complementación habitacional, infraestructura urbana, servicios públicos, vialidad y transporte, entre las dos ciudades. Con relación a la gestión proponen incluir en la planificación, políticas públicas integrales especialmente en la vivienda progresiva.

Para cerrar este capítulo Ricardo Jiménez, desde una perspectiva histórica, aborda la informalidad y los efectos de la globalización analizando dos ciudades fronterizas aunque distantes pero con dinámicas similares: Tacna en Perú y Ciudad del Este en Paraguay. El autor parte del criterio de que visualizar a la frontera como un todo orgánico, ya sea como metrópoli transfronteriza, complejo urbano o ciudad de frontera, invisibiliza otras prácticas que pueden distorsionar la percepción del territorio. Ver la dinámica comercial de Ciudad del Este como complementaria a la economía brasileña, puede ocultar otras prácticas fronterizas que se dan fuera del microcentro de Ciudad del Este y que han sido prohibidas por el Estado paraguayo. Lo cierto es que Tacna y Ciudad del Este, como ciudades fronterizas, siempre han mantenido relaciones comerciales transfronterizas con sus ciudades pares, a pesar de que entre fines del siglo XX e inicios del XXI se produjeron cambios importantes como en el caso de Tacna, la creación de la Zona Franca y los Centros de Exportación, Transformación, Industrialización, Comercialización y Servicios; y en el caso de Ciudad del Este se reemplazaron los antiguos regímenes vecinal, fronterizo y de turismo. Cambios que generaron nuevas desigualdades y fragmentaron la informalidad, lo que hizo que el mercado laboral se vuelva más complejo.

El tercer capítulo aborda el tema de la academia fronteriza y su interacción. Inicia el capítulo un artículo de Pamela Zapata, de la Universidad de Tarapacá, quien afirma que Chile es un país de destino para personas que migran desde distintos países, y cuenta con una ley de extranjería discriminatoria, que concibe a las personas inmigrantes como enemigos. De ahí que consideró estudiar las experiencias de vida cotidiana escolar de niños y niñas de hijos de inmigrantes y su interacción con niños y niñas chilenos en las escuelas y colegios de Arica. Un hallazgo de la investigación es que en los establecimientos la tendencia educativa es homogenizar, en donde muchos profesores asumen una formación valórica de los estudiantes en relación al trabajo infantil, salud, higiene y nacionalidad. Consecuencia de ello, los estudiantes simplemente reproducen nociones preconfiguradas, aunque las interacciones y relaciones sociales de esos niños están mediadas por la nacionalidad, el origen, el género entre los mismos estudiantes, y responden a un espacio social escolar que reproduce las identidades colectivas y diferenciadoras entre aymaras, quechuas, afrodescendientes, etc.

Continúa este capítulo con un artículo de Carlos Mondaca, Wilson Muñoz y David Martínez, de la Universidad de Tarapacá, sobre los estudiantes migrantes en el norte de Chile (Arica) en el que se aprecia que los estudiantes de origen extranjero están mayoritariamente matriculados en los establecimientos municipales. Los establecimientos de tipo subvencionado, que son los que más alumnos matriculados tienen, tienen sorprendentemente bajas cantidades de alumnos de origen extranjero. Finalmente, los establecimientos privados que son los que tienen menos alumnos, casi no tienen alumnos extranjeros dado que no superan el 2% del total. Como se puede observar, la mayor cantidad de alumnos extranjeros asisten a establecimientos municipales, los que son gratuitos y ese es un incentivo para los extranjeros y sectores de bajos ingresos. La mayor parte de estos establecimientos municipales se localizan en áreas rurales, siendo esa otra característica de los alumnos extranjeros, la de vivir en la ruralidad. Estos hallazgos, dicen los autores, es un buen punto de partida.

El último artículo de este capítulo, es de Edgar Estupiñán y Arturo Flores, docentes de la Universidad de Tarapacá, quienes abordan las relaciones transfronterizas desde la educación superior y sostienen que esas relaciones contribuyen a elevar la calidad de la educación y excelencia académica, puesto que los egresados están mejor preparados para desempeñarse en un mundo globalizado y competitivo y además obtienen una mayor comprensión, tolerancia y respeto por la diversidad cultural económica y científica. De ahí que los autores propongan la paradiplomacia o cooperación descentralizada, como una estrategia de internacionalización de la educación superior, la que, en el caso de las universidades de frontera, se ve facilitada, puesto que establecen lazos de asociatividad entre sí. De esta manera, la Universidad de Tarapacá en 15 años ha establecido relaciones académicas y de integración con Perú, Bolivia, Argentina, y Paraguay y a partir de 2017 integra la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas – OLACCIF y fue sede del II Congreso de Ciudades de Frontera, junto con la Universidad Privada de Tacna.

Finalmente, el cuarto capítulo aborda el tema de los actores fronterizos: indígenas, mujeres y migrantes. El capítulo inicia con el artículo de Shirley Samit y Cristhian Cerna, de la Universidad de Tarapacá, quienes analizan

la experiencia de participación de mujeres andinas en los centros de madres entre 1960-70. Experiencia que parte de la idea de llevar la civilización a los “atrasados” en el marco de la conflictividad entre tradición y modernidad. Resultado de ese proceso de décadas, las personas del interior de Arica fueron representadas desde la mirada de la cultura centralista y nacional, en el que se promovió la participación de las mujeres andinas en los centros de madres, cuya idea fuerza era que el progreso estaba correlacionado con la familia y con los roles predeterminados de las mujeres como madres y esposas. En dicho proceso, ciudades como Arica cumplieron un papel importante en la perspectiva de promover el “progreso” de los pueblos, la vida rural y local, como clave de identidad y de soberanía nacional.

A continuación, Dante Choque-Cáseres, del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas de Chile, aborda el tema de la conflictividad que involucra a la frontera en la definición de la soberanía entre los Estados-nación y los pueblos indígenas. Dice Choque que para los Estados es fundamental hacer coincidir las fronteras con el carácter histórico del territorio y desde allí asegurar la soberanía. A manera de un ejemplo, compara los pueblos indígenas de Australia y Chile, en donde los indígenas del primer país están más involucrados con el norte, aunque están localizados en el hemisferio sur; mientras los indígenas del norte de Chile experimentaron un período de asimilación conocido como *chilenización* que buscó mover la frontera cultural de la sociedad dominante hacia la periferia. Concluye señalando que existe una transnacionalidad de los pueblos indígenas, pero que esta no puede ampararse en los tratados internacionales, sino en la existencia de una organización supranacional como la Unión Europea, que para el caso de América Latina actualmente no existe.

Finalmente, Raúl Bustos González y Elías Pizarro Pizarro, de la Universidad de Tarapacá, abordan el tema de la migración interna en Chile hacia la frontera norte, en donde la región metropolitana analiza el fenómeno desde el “nacionalismo metodológico” cuyo resultado fue la invisibilización de dichos procesos, más aún cuando se trata de un territorio anexado a Chile luego de la Guerra del Pacífico. Fue política de Estado el promover la migración hacia esa frontera, desde contingentes poblacionales de espacios alejados espacial y culturalmente, hecho que generó

tensiones. La integración nacional significaba asimilación. Este proceso lo analiza Bustos desde las escuelas, en donde está presente el racismo y una exaltación belicista resultado de la guerra con los países vecinos, desde donde se construyó lo que llama la amenaza del estereotipo en contra de las poblaciones migrantes particularmente de Perú y Bolivia, que son significativas. El artículo describe y analiza la información obtenida mediante entrevistas a alumnos, padres y profesores de estas escuelas y que dan cuenta de procesos interesantes de relacionamiento entre diferentes: los nativos (chilenos) y los migrantes (además de bolivianos y peruanos, han llegado más recientemente ecuatorianos, colombianos e incluso haitianos). Una de las conclusiones importantes es que el rol normalizador de las escuelas debe dar paso a la construcción de espacios de participación en diversidad, tarea que no tendrá éxito sin la valoración de las diferencias.

Bibliografía

- Augé, Marc (2006). Por una antropología de la movilidad. Barcelona: GEDISA.
- Burbano, Felipe (2014). El giro a la izquierda en América Latina: enfoques, debates, controversias y dudas (mimeo).
- Cameron, Maxwell y Hershberg, Eric (2010). *Latin America's Left Turn. Politics, policies and trajectories of change*. Boulder CO, Lynne Rienner.
- Carrión, Fernando; Enríquez, Francisco y Zepeda, Beatriz (2017). El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte. Quito: Ed. FLACSO-IDRC.
- Carrión, Fernando y Gottsbacher, Markus (2020). La violencia fronteriza en América Latina, expresión de las asimetrías complementarias (en prensa).
- Castañeda, Jorge (2006). "Latin America's Left Turn". En: *Foreign Affairs*.
- Castells, Manuel (2007). La era de la información. La sociedad en red. México: Ed. Siglo Veintiuno Editores.
- Villa, Miguel y Martínez, Jorge (1994). Las fuentes de la urbanización y del crecimiento urbano de la población de América Latina, en La Era Urbana. Quito: ED PGU-LAC.

Capítulo I La urbanización fronteriza o la región transfronteriza