

*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



Brugués Rodríguez, Alejandro; Carrión Mena, Fernando; Conato, Dario; Enríquez Bermeo, Francisco; Estrada Lázaro, Bertha; Gaviria Reinoso, 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
<i>Luis Alfonso Herrera Robles; Francisco Enríquez Bermeo</i>	

## **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
<i>José María Ramos García</i>	

Fronteras que desaparecen y nuevos “muros flexibles” en la Europa de Schengen .....	23
<i>Dario Conato</i>	

Investigación, conocimiento y saberes desde las fronteras en aras de la integración fronteriza .....	35
<i>Markus Gottsbacher</i>	

Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión.....	54
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	

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

Ciudad Juárez: experiencias de una economía internacionalizada .....	75
<i>Alejandro Brugués Rodríguez; Bertha Estrada Lázaro</i>	

Los sistemas fronterizos globales en América  
Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como  
pívor 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 Reinoso; Luis Alfonso Herrera Robles*

# Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión

Francisco Enríquez Bermeo<sup>26</sup>

## 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<sup>27</sup>, 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<sup>28</sup> y perfectamente delimitado.

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

---

<sup>26</sup> Economista, investigador asociado de FLACSO Ecuador.

<sup>27</sup> Heriberto Cairo Carou (2001, 34) recordando a Ratzel afirma que el territorio es el cuerpo ‘natural’ del Estado y la frontera su ‘piel’.

<sup>28</sup> 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'<sup>29</sup>. 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 inicio 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 públicas locales que podrían ser más efectivas. Este comportamiento de los

gobiernos nacionales refuerza un proceso de globalización hegemónico 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 tsunamis 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 pueden 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 esta 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 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 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**

- Álvarez 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](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. N°23. Pgs: 23-48
- Villavicencio, Gaitán (noviembre 2019). Ponencia presentada en el III Congreso de Estudios de la Ciudad en Loja, Ecuador.