Regiones fronterizas en América Latina

Facetas y desafíos

Mario Valero Martínez
Juan Carlos Ramírez Brenes
Federico Morales Barragán
(Coordinadores)

ULA–Humanic / UNA-CR

REGIONES FRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA

FACETAS Y DESAFÍOS

MARIO VALERO MARTÍNEZ
JUAN CARLOS RAMÍREZ BRENES
FEDERICO MORALES BARRAGÁN
COORDINADORES

REGIONES FRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA
FACETAS Y DESAFÍOS

COEDICIÓN

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES VENEZUELA
HUMANIC
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS HUMANAS
HUMANIC
UNA UNIVERSIDAD NACIONAL COSTA RICA
SEDE REGIONAL CHOROTEGA

Copyright © Mario Valero Martínez. Juan Carlos Ramírez Brenes. Federico Morales Barragán.

Título: Regiones fronterizas de América Latina. Facetas y Desafíos

Fotografía de portada. Amazonas, 2004. Serie Encapotados. Pablo Krisch.
Diagramación: M. V. M.

COEDICIÓN Universidad Nacional de Costa Rica Sede Regional Chorotega / Centro de Investigaciones en Ciencias Humanas (HUMANIC)-ULA-Venezuela

ISBN Costa Rica: 978-9968-526-11-1
DOI: https://doi.org/10.53766/LIBULA/RegionesF.2021
ISBN Venezuela: 978-980-18-1509-9
DEPÓSITO LEGAL: TA2020000063

Las publicaciones acreditadas por La Universidad Nacional de Costa Rica-sede Chorotega, así como por el Consejo de publicaciones del Centro de Investigaciones en Ciencias Humanas (HUMANIC) son sometidas a un riguroso proceso de arbitraje por calificados expertos en el área.

Publicaciones. Editorial HUMANIC-FERMENUM
Mérida- Venezuela 2020

VALERO MARTÍNEZ, MARIO; RAMÍREZ BRENES, JUAN C.; MORALES BARRAGÁN FEDERICO
REGIONES FRONTERIZAS DE AMÉRICA LATINA. FACETAS Y DESAFÍOS. ULA-HUMANIC-UNA-CR. 2020. 315 P.
1. AMÉRICA LATINA. 2. REGIONES. 3. FRONTERAS. ORDENAMIENTO TERRITORIAL. 4. TERRITORIOS. 5. AMBIENTE. 6. SEGURIDAD. 7. DESARROLLO.

El presente documento se distribuye **en esta edición** bajo una Licencia ***Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.*** La evaluación y arbitraje fue realizado de manera anónima y gratuita con la finalidad de contribuir con el libre acceso a la producción intelectual de la Universidad de Los Andes – Venezuela, a través de su **Repositorio Institucional SaberULA (www.saber.ula.ve).**

COEDICIÓN

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES VENEZUELA — HUMANIC Centro de Investigaciones en Ciencias Humanas — HUMANIC — UNA Universidad Nacional Costa Rica Sede Regional Chorotega

ÍNDICE

PRESENTACIÓN..... **6**

INTRODUCCIÓN..... **8**

I. DEBATE. REGIÓN, ESPACIOS TRANSFRONTERIZOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL..... **13**

1. REGIONES FRONTERIZAS: TERRITORIOS DE ENCUENTROS, DESENCUENTROS Y OPORTUNIDADES
   Mario Valero Martínez..... **15**
2. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LAS REGIONES TRANSFRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA
   Haroldo Dilla Alfonso..... **44**
3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CENTROAMÉRICA: LEGISLACIÓN, CONCEPCIONES Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES
   Federico Morales Barragán..... **61**

II. ALTERNATIVAS. TERRITORIALIDADES, DESARROLLO, COHESIÓN..... **91**

1. INTERLEGALIDADES SITUADAS Y CIUDADANÍAS INTERSTICIALES EN LAS TERRITORIALIDADES TRANSFRONTERIZAS DEL MERCOSUR
   Diana Arellano..... **93**
2. DESARROLLO TERRITORIAL, DIAGNOSIS SOCIOECONÓMICA Y AMBIENTAL. MUNICIPIO FRONTERIZO DE UPALA, COSTA RICA
   Juan Carlos Ramírez Brenes, José Andrés Barrantes Ortega..... **122**
3. COHESIÓN TERRITORIAL EN UN MARCO TRANSFRONTERIZO
   Juana Isabel Vera López, Sárah Eva Martínez Pellégrini..... **154**

III. RETOS. GOBERNANZA, PLANIFICACIÓN, AMBIENTE **178**

1. GOBERNANZA DE FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS EN LAS CIUDADES DE LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: RESPUESTA Y ADAPTACIÓN LOCAL
Francisco Lara-Valencia, Hilda García-Pérez **180**

2. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y RELACIONES BINACIONALES EN EL ESPACIO FRONTERIZO ARGENTINO-URUGUAYO
Emilio Silva Sandes **209**

3. FRONTERAS DE CAFÉ Y DE CALENTAMIENTO GLOBAL: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DEL NEXO ROYA-MIGRACIÓN-VARIABILIDAD CLIMÁTICA EN UNA REGIÓN TRANSFRONTERIZA
Celia Ruiz de Oña Plaza, Yair Merlín-Uribe, Patricia Rivera Castañeda **248**

IV. LA SEGURIDAD HUMANA **288**

1. ¿CARRERA ARMAMENTISTA O ALARMISTA?
Daniel Matul **290**

V. NOTA SOBRE LOS AUTORES **311**

PRESENTACIÓN

Para el Centro de Investigaciones en Ciencias Humanas, HUMANIC, de la Universidad de Los Andes (ULA) en Mérida, Venezuela, unidad académica adscrita a la Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Educación, unidad de Investigación reconocida por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA) desde el 2001. Unidad de adscripción del Doctorado en Ciencias Humanas desde 2008, unidad académica de adscripción de FERMENTUM, Revista Venezolana de Sociología y Antropología desde 1991 y de las ediciones de libros digitales del sello HUMANIC, desde 2015. Constituye motivo de orgullo académico coeditar el libro ***Regiones fronterizas en América Latina. Facetas y desafíos***, en coedición con la Universidad Nacional de Costa Rica, Sede Regional Chorotega.

Excelente texto digital coordinado por Mario Valero Martínez, Juan Carlos Ramírez Brenes y Federico Morales Barragán. Se trata de un extraordinario aporte a la discusión y debate sobre el tema de: Región, Espacios Transfronterizos, Ordenamiento Territorial y una larga imbricación de temas conexos. Una perspectiva plural y compleja con la selecta participación de investigadores de muy alto nivel de México, USA, Costa Rica,

Argentina, Uruguay y Venezuela. Un verdadero estado del arte sobre el tema desde una perspectiva amplia, exigente y en extremo rigurosa.

La ULA a través del HUMANIC se siente honrada y orgullosa de dar a conocer el presente aporte el cual, por otro lado inaugura una línea de investigación de nuestro Centro, inicia el intercambio académico con la Universidad Nacional de Costa Rica, sede Regional Chorotega y posibilita el trabajo conjunto de investigadores de Norte, Centro y Sur América. Auspiciosas iniciativas coronadas por la presente coedición por lo que hacemos votos por que este comienzo nos conduzca a un mayor desarrollo académico en clave de colaboración internacional.

Oscar Aguilera

Coordinador del Centro de Investigaciones en Ciencias Humanas, HUMANIC, de la Universidad de Los Andes en Mérida, Venezuela.

Septiembre de 2020

INTRODUCCIÓN

La confluencia de visiones diversas, plurales, el debate abierto y las críticas constructivas que emergen en los eventos universitarios, fortalecen y estimulan la rigurosidad de los procesos de investigación en la búsqueda de respuestas a las incógnitas planteadas en la reconstrucción de las realidades estudiadas. Pero estos eventos deben evitar el cenáculo y la endogamia para, en opuesta perspectiva, someter a consideración y debate en amplios escenarios, sus aproximaciones conclusivas. Un reto que sin duda redundará en beneficio de cada una de las miradas de los investigadores y sus objetos de estudio. Bajo estos criterios surge este libro derivado del intercambio de experiencias multidisciplinarias enfocadas en las indagaciones sobre los espacios de fronteras presentadas en el *Simposio de Estudios Transfronterizos, situación actual y perspectivas de investigación en América Latina* organizado por un grupo de investigadores de la Universidad Nacional de Costa Rica, Sede Regional Chorotega en octubre del año 2019. En la positiva valoración de este evento se destacó la relevancia de los temas y el contenido de los trabajos expuestos, sustentados en enfoques integrales que articulan de forma sistemática la búsqueda teórico-metodológica con la interpretación de variados tópicos y específicos casos de estudios en diversos lugares fronterizos de América Latina. Esta fructífera interacción confirmó el sólido avance y los novedosos planteamientos para abordar los ámbitos fronterizos y transfronterizos y por tales razones se consideró oportuno divulgar estas y otras investigaciones atinentes a la exploración de actualizados temas en los heterogéneos paisajes latinoamericanos.

El libro titulado *Regiones fronterizas en América Latina. Facetas y desafíos,* no sólo refleja el contenido de los documentos ofrecidos a los lectores

interesados, también tiene el implícito propósito de contribuir al pertinente debate relacionado con la compleja realidad fronteriza en estos tiempos en que, por diferentes circunstancias, ha resurgido el rancio discurso nacionalista que asocia a las fronteras, casi exclusivamente, a situaciones de inseguridad nacional, violencia, vulnerabilidad y conflictividad negativa. Ante ese punto de vista, se insiste en reforzar la creciente línea emprendida por un buen número de investigadores latinoamericanos de anteponer otras facetas indagatorias que se expresan en el tratamiento de las múltiples dimensiones de las fronteras como parte organizativa de los territorios, valorando en toda su magnitud los procesos y atributos socioespaciales. Estas facetas interpretativas conllevan a plantear los múltiples desafíos del presente para los diversos actores, así como los retos para el sujeto (individual y social) fronterizo y transfronterizo en la visión integral de las fronteras como espacios de oportunidades.

El libro está organizado en cuatro secciones temáticas y contienen las investigaciones de quince autores -algunos individuales, otros en grupos interdisciplinarios- que abordan diversas temáticas y particulares casos de estudios con el propósito de acercar al lector a una panorámica parcial de la realidad fronteriza latinoamericana. En la primera sección denominada *Debate. Regiones, espacios transfronterizos, ordenamiento territorial*, se inicia con un capítulo que destaca la importancia de la frontera como categoría de análisis territorial más allá de las fronteras convencionales, para luego ahondar en su significado como parte de las estructuras organizativas del territorio. Considerando estas precisiones se propone profundizar en el debate actual sobre las perspectivas y funciones sobre las fronteras y en ese contexto se realiza una aproximación al valor que adquiere la región geográfica como ámbito de interpretación de las interacciones e intercambios y las oportunidades en los espacios de fronteras (*Mario Valero Martínez)*. Desde otro enfoque se analiza el fenómeno parcial de las regiones transfronterizas latinoamericanas, asumiéndose una tipología flexible a partir del reconocimiento de las conexiones a escala económica que marcan los intercambios en dichas regiones y se consideran asimismo como su factor distintivo. A partir de estas condiciones se sugiere la derivación de otras características asociadas a la institucionalidad, extendidas a los entretejimientos culturales *(Haroldo Dilla Alfonso)*. Cierra esta primera parte

con el análisis del ordenamiento territorial en Centroamérica planteado en términos de concepciones y desafíos institucionales, afincándose en el estudio diferenciado del marco legislativo; seguidamente abarca en cada caso particular las tensiones generadas entre los diseños institucionales y el propósito planteado en la construcción de políticas sustentadas en el enfoque territorial, para después ocuparse de las perspectivas establecidas entre ordenamiento territorial, el desarrollo territorial y el territorio *(Federico Morales Barragán).*

En la segunda sección subtitulada *Alternativa. Territorialidades Desarrollo, Cohesión,* en el primer documento se propone la comprensión de la realidad de los espacios de fronteras considerando la dimensión vivencial de los sujetos en las fronteras y desde la perspectiva antropológica se utiliza el concepto de cultura propuesto en las corrientes hermenéuticas y de manera específica se aplica para el análisis de la provincia argentina de Misiones como territorio transfronterizo; de manera específica se profundiza en las interacciones establecidas en el Puesto de Control Integrado Posadas/Encarnación y la conformación de prácticas y simbolizaciones definidas por la autora como interlegalidades situadas en los ejercicios intersticiales de ciudadanía *(Diana Arellano).* Seguidamente se presenta como caso de estudio, una propuesta de desarrollo territorial, asumiendo como premisa el concepto de territorio como un factor fundamental para indagar en los procesos de planificación estratégica participativa, definida en este trabajo como un sistema que articula planes regionales, locales y sectoriales, la cual requiere adicionalmente el establecimiento de estrategias de concertación y participación de todos los actores y comunidades. Este estudio entrecruza el desarrollo territorial y los diagnósticos socioeconómico y ambiental para el fronterizo municipio Upala de Costa Rica *(Juan Carlos Ramírez Brenes y José Andrés Barrantes Ortega).* En el tercer capítulo se planeta la identificación de la cohesión social transfronteriza en los territorios vinculados a los procesos de integración internacional, focalizado en una propuesta teórico-metodológica con la elaboración de específicos indicadores y la concepción de un modelo analítico para medir los componentes de cohesión en una región internacional-binacional, así como sus dimensiones articuladoras en un sistema territorial internacional, con especial énfasis en la frontera norte de México *(Juana Isabel Vera López y Sárah Eva Martínez Pellégrini).*

La tercera sección denominada Retos. Gobernanza, *Planificación, Ambiente* se inicia con el análisis de los flujos migratorios en las ciudades de las fronteras norte de México, particularmente en la conurbación transfronteriza en la región Arizona-Sonora y las ciudades de Nogales respectivamente, proponiendo el estudio del aparato local de atención y protección de los migrantes y solicitantes de asilo que transitan por la frontera hacia o desde Estados Unidos, luego se examina la regulación y coordinación de ese aparato local en la frontera para atender necesidades humanitarias de información y protección de los migrantes y por último se analiza las incidencia en la gobernanza local a partir del cambio en la política migratoria en los Estados Unidos (*Francisco Lara-Valencia e Hilda García-Pérez*). En el siguiente capítulo se presenta un trabajo que propone la articulación teórica entre la planificación territorial y las fronteras de Argentina y Uruguay, específicamente para las regiones binacionales de Salto Grande, del Puente Artigas y del Puente San Martín, trazando como objetivos principales el estudio del reposicionamiento de las localidades más importantes frente a los cambios productivos, así como el análisis de la asociación de las planificaciones locales con el fomento de las relaciones de cooperación fronteriza y transfronteriza (*Emilio Silva Sandes*). En el tercer capítulo de esta sección se explora, en novedosa propuesta, la interrelación de la específica problemática agrícola referida a la roya del café y las migraciones en el contexto de cambio climático, específicamente en el enclave Soconusco del estado de Chiapas, geo-localizado al sur, en la frontera con Guatemala; se advierte en este trabajo la incidencia de los factores climáticos como impulsores de la expulsión de población vinculados a diversos factores tradicionales laborales y humanitarios, al mismo tiempo se dejan abiertas unas interrogantes en torno a los retos de las investigaciones entre cambio climático y migraciones en territorios de *fronteras (Celia Ruiz de Oña Plaza, Yair Merlín Uribe y Patricia Rivera Castañeda).*

La sección final o IV subtitulada *La seguridad humana*¸ contienen un trabajo que partiendo de la interrogante que definen su título, ¿Carrera armamentista o alarmista?, se examina este dilema para Centroamérica, asumiendo una posición crítica a las tesis del armamentismo y en contraposición se hace énfasis en la importancia del Tratado de Seguridad Democrática en la

seguridad humana sustentado en principios y valores democráticos *(Daniel Matul)*.

Como nota final, expresamos nuestro agradecimiento al apoyo recibido por la Universidad Nacional de Costa Rica, Sede Regional Chorotega, al Centro de Investigaciones en Ciencias Humanas, HUMANIC, de la Universidad de Los Andes de Venezuela, por el apoyo dado para la publicación del libro. Igualmente damos las gracias a todos los autores que colaboraron con sus trabajos de investigación y extendemos especial gratitud a Gabriel Ascencio Franco (CIMSUR-UNAM) y a Mayra Medina (UPEL) por sus aportes en las respectivas lecturas del texto.

Reiteramos nuestro propósito de contribuir a promover el debate sobre los restos y las facetas de las fronteras en América Latina.

MARIO VALERO MARTÍNEZ

I. DEBATE

REGIÓN, ESPACIOS TRANSFRONTERIZOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1

1. REGIONES FRONTERIZAS: TERRITORIOS DE ENCUENTROS, DESENCUENTROS Y OPORTUNIDADES[1]

MARIO VALERO MARTÍNEZ

Las fronteras se reconocen como espacios diversos, complejos, cambiantes y aunque en la tradicional identificación se asocian básicamente a los extremos jurídico-territoriales demarcadores del dominio de los estados nacionales, destacándose el peso específico de sus geolocalizaciones en diferentes escalas geográficas y escenarios geopolíticos, las valoraciones contemporáneas se orientan a poner de relieve sus variados significados culturales y los atributos territoriales definidos a partir de la importancia que tienen como parte de sus estructuras organizativas, la intensidad de interrelaciones con sus entornos vecinales, los ámbitos de la diversidad, la geodiversidad y el ambiente, las actividades económico-productivas, los modos de vida y las movilidades transfronterizas que se suman a las habituales indagaciones en torno a las diferencias, los fraccionamientos, los obstáculos y los conflictos. Pero el interés por estudiar las fronteras no se restringe a estos ámbitos nacionales y desde diversas perspectivas se propagan los enfoques que re-conceptúan su significado para analizar procesos, acontecimientos y circunstancias de distinta naturaleza. Como lo advertía Hägerstrand (1975) en las reflexiones geográficas dedicadas al estudio de la interacción tiempo-espacio en la constitución de los sistemas sociales, "los territorios de todos los tamaños suelen estar con frecuencia delimitados, parcelados, no sólo en el espacio, sino también en el tiempo" (P. 114). Así encontramos por ejemplo, ámbitos diferenciados que se

[1] Este trabajo forma parte del Proyecto de investigación. Financiado por el Consejo de Desarrollo Científico Humanístico Tecnológico (CDCHT) de la Universidad de Los Andes – Venezuela.

describen en las dinámicas emergentes al interior de los territorios, o el examen que se hace de los umbrales –individuales y sociales- trazados en la cotidianidad de los lugares habitados, pero también cautivan en las interpretaciones liminares de las manifestaciones artísticas y literarias.

El concepto de frontera se revaloriza en su polémica acepción derivada de la aplicación en variados campos exploratorios y multidisciplinarios de las ciencias humanas. Augé (2007) aborda este tópico en amplio punto de vista al subrayar su importancia como centro de actividad simbólica que da significado al mundo y posibilita su habitabilidad, asimismo examina cuatro aspectos del simbolismo fronterizo que sugiere revisar a la luz de las transformaciones mundiales. En el primer aspecto se refiere a la disminución del peso específico que ha tenido la oposición de categorías utilizadas para dividir y entender al espacio, a los seres humanos y al mundo. El segundo aspecto alude al pensamiento científico ya no sustentado en "oposiciones binarias sino que se esfuerza en actualizar la continuidad bajo la aparente discontinuidad: por ejemplo, se centra en comprender y quizás en reconstruir el paso de materia a vida" (Pág. 17-18). En el tercer aspecto se ocupa del pensamiento político, considerando avanzar más allá de las propuestas de igualdad entre sexos, para privilegiar el reclamo de la idea del individuo humano que exige la identificación de funciones, roles y definiciones. El cuarto aspecto trata el cuestionamiento a las fronteras tradicionales sustentado en que "por un lado se ha instalado un mercado laboral mundial y, por otro, la tecnología de la comunicación parece borrar cada día más los obstáculos relacionados con el tiempo y el espacio" (P.18).

Para Augé las diversas fragmentaciones, divisiones y desigualdades escondidas en las versiones sobre la universalización y la globalización conforman un nuevo centro de actividad simbólica y exigen el replanteamiento de la noción de frontera, entendiendo que esta es una realidad "que no deja de negarse por un lado, y, por otro, de reafirmarse adoptando formas radicalizadas, consideradas como prohibidas y que conllevan a la exclusión" (P. 21). Esta propuesta se interpreta como una incitación a explorar otros enfoques orientados a superar las miradas unidireccionales y antagónicas que explican solo acciones disyuntivas de lo fronterizo, para afincarse en el rastreo de los encadenamientos y las continuidades espacio-temporales. Una frontera, escribe, "no es una barrera, sino un paso, ya que señala, al mismo tiempo la presencia del otro y la posibilidad de reunirse con él" (Pág. 21). La apreciación frontera como paso, contrapuesta a la

tradicional división y oposición binaria, no es solo el cruce, forma parte del planteamiento sugerente para aprender y comprender la presencia de múltiples fronteras en sus variados usos e incluso imposiciones, reconociendo que estas "nunca llegan a borrarse, sino que vuelven a trazarse: es lo que enseña el conocimiento científico, que se desplaza cada vez más a las fronteras de lo desconocido" (Pág. 22), es el conocimiento como horizonte que, según el autor, impondrá nuevas fronteras en su dimensión temporal.

El enfoque se traslada a la interpretación política del mundo, advirtiendo que aún está presente la frontera entre la inacabada democracia y el totalitarismo. Sin embargo, señala "al igual que ocurre con la ciencia, lo que confiere su grandeza a la política de la democracia es que se basa en rechazar la idea de totalidad acabada y en fijar nuevas fronteras para que sean exploradas y flanqueadas" (P. 23). Esta reflexión forma parte del amplio significado asignado por Augé a la frontera como centro de actividad simbólica útil para la comprensión de las transformaciones contemporáneas; una perspectiva que también deja asentada en otro texto (2012: 17) dedicado a explorar este tema, al señalar que lo ideal "no debería ser el mundo sin fronteras, sino el de un mundo donde estas fronteras sean reconocidas, respetadas y franqueables"; reiterando asimismo, su posición cuestionadora de la habitual oposición binaria de lo fronterizo.

Desde el enfoque urbano Ghilardi y Benedetti (2019) definen la frontera como instrumento heurístico para abordar fragmentaciones, diferenciaciones y relaciones entre entidades específicas, sugiriendo que la ciudad contemporánea se presenta como "un excelente ámbito para observar las diferentes prácticas materiales y simbólicas de la sociedad en el proceso de construcción social del espacio, a partir de las cuales emergen fronteras, de diversas características y extensión(en el espacio y el tiempo)" (P.51). Con esta orientación los autores citados analizan como caso de estudio, la ciudad de Mendoza en Argentina, considerando cuatro tipos de fronteras: muros residenciales, barreras urbanísticas, bordes urbanos y límites político-administrativos. Con similar perspectiva hemos estimado de gran utilidad la identificación de las segmentaciones y el levantamiento de infranqueables barreras para la interpretación de las emergentes dinámicas urbanas, vinculadas a las ocupaciones y apropiaciones socioespaciales planificadas y espontáneas –invasiones- que se encajan en las organizaciones territoriales establecidas.

Nos referimos en estos casos a ciudades fronterizas en Venezuela, pero que están presentes en otros lugares de América Latina tal como se aborda por ejemplo en el estudio de Trapaga (2019), con la construcción de conjuntos residenciales cerrados denominados urbanizaciones que incluyen en sus diseños arquitectónicos y urbanísticos las edificaciones perimetrales de paredes-muros que funcionan como aislantes físicos del entorno, justificados casi siempre en los mecanismos que forma parte de seguridad social y familiar (Valero, 2004, 2019). Dichos cerramientos no son exclusivos de estos micros-territorios urbanos, con parecidos propósitos se construyen barreras en barrios populares y zonas de bajo poder adquisitivo, en algunos casos compuestas de materiales de desecho para delimitar y separar vecindades colindantes. Por otro lado, la identificación de fronteras urbanas no están asociadas sólo a fragmentaciones socioespaciales, separaciones y divisiones, también se utilizan para interpretar espacios diferenciados en sus usos y funcionalidades o para estudiar las transiciones socioespaciales emergentes en la trama urbana de las ciudades.

En otros especializados campos de estudio y para diferentes escalas geográficas se desentrañan las fronteras surgidas de las transformaciones territoriales asociadas a la globalización, la difusión de las infotecnologías y la innovación. Esencialmente se hace referencia a las configuraciones fronterizas, definidas a partir de la construcción de espacios diferenciados, desconcentrados y especializados para las inversiones y geolocalizaciones de actividades económico-productivas interconectadas en redes informatizadas en ámbitos supranacionales como ocurre con las regiones y ciudades en su acoplamiento a los procesos económico-productivos globales, o los disyuntivas que se les presentan de quedarse al margen de las dinámicas globales (Borja, 2007). Estas reorganizaciones territoriales las hemos denominado meta-territorios (Valero, 2002) con el propósito de identificar las emergentes estructuras organizativas que implícitamente establecen sus propias fronteras y construyen sus particulares retículas transfronterizas para el desenvolvimiento económico-productivo.

Desde su perspectiva Sassen (2007) trata el papel desempeñado por las ciudades en la articulación de las economías nacionales con los circuitos globales especializados en actividades económicas, destacando la importancia otorgada a la conformación de otros ámbitos organizativos para el desenvolvimiento de los flujos fronterizos, enlazados en diferentes escalas geográficas y unidades

espaciales transnacionales que incluyen a las empresas y los mercados que operan globalmente.

Interesa destacar la propuesta de Sassen (2010) que apunta a la construcción de un nuevo orden espacio-tiempo de ensamblajes mixtos globales y nacionales examinados a través de la noción Zona Fronteriza Analítica (ZFA), definida como "una herramienta heurística que permite tomar aquello que los análisis más convencionales suelen definir como línea que divide dos espacios distintos mutuamente excluyentes y concebirlo como una tercera entidad que exige su propia especificación empírica y teórica" (P. 475). Para indagar en la conformación de estas ZFA se consideran las diferenciadas velocidades, desplazamientos y organizaciones del orden espacio-temporales globales y nacionales y se definen tres tipos de territorialidad ensambladas. La primera corresponde a la red global de centros financieros desnacionalizados que forman parte de los mercados globales y aunque están localizados en específicos ámbitos de los estados-nacionales, funcionan con sus particulares estructuras organizativas. Un segundo tipo de territorialidad o ZFA se identifica o delimita con el ensamblaje de redes globales a partir de actividades locales vinculadas a los espacios subnacionales, que expresan la dinámica global-local. El tercer tipo de territorialidad se refiere como nueva geografía jurisdiccional de organización extra-nacional que desplaza la tradicional lógica jurídica correspondiente a la actuación de los estados nacionales.

Por otra parte, en los estudios que gravitan alrededor del impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en la vida cotidiana se analizan las repercusiones causadas por las interconexiones, redes, nodos, jerarquías y rutas variables en la creación de novedosas fronteras en los espacios virtuales. En el libro William Mitchell titulado e-topia, se utiliza un epígrafe denominado fronteras invisibles. En este texto se destaca la complejidad de los procesos informatizados, desmontando algunos mitos que se han tejido en torno a las infotecnologías y se argumenta que "el naciente sistema de límites y puntos de control en el ciberespacio no es tan visible como las conocidas fronteras, muros, puertas y entradas del mundo físico, pero no por ello menos real ni menos poderosos políticamente" (Mitchell, 2001: 34). Igualmente se refiere a los agrupamientos de personas en comunidades que tienen intereses afines enlazadas a través de las redes sociales; consideramos que estas no son simples asociaciones de la banalidad interactiva, todo lo contrario, son confluencias de

individuos y grupos sociales con objetivos precisos que establecen múltiples vínculos y variadas pertenencias en el ciberespacio, donde no están ausentes las segmentaciones y conflictividades o que, como afirma el autor citado, "tienden a reforzar las divisiones socioculturales y las identidades por categorías, como profesionales especializados por áreas académicas, personas que comparten una determinada identidad sexual, miembros de sectas religiosas, promotores de causas políticas, afectados por enfermedades específicas,...dueños de *cocker spaniels,* especialistas en *Linux,...*" (P.96). Pensamos que los encuentros y las coexistencias en los espacios virtuales también expresan los intereses, las satisfacciones y las necesidades reales de los seres humanos que experimentan en sus espacios físicos, en sus lugares habitados, en sus geografías humanas y aunque sus geolocalizaciones se encuentren distantes o dispersas, generan otras tipologías organizativas definidas en las conectividades entre ciberespacios y espacios reales, incluyendo el trazado de sus fronteras virtuales y reales.

La versátil aplicación de la categoría frontera aporta sugerentes alternativas indagatorias orientadas a la comprensión de una parte de las dinámicas socioespaciales que emergen al interior de los territorios, y se hacen extensivas al estudio de las complejidades organizativas de las fronteras políticas o convencionales que, producto de particulares circunstancias geográficas e históricas han aumentado el parcelado kilometraje del espacio geográfico mundial. Las cifras indican que para el año 1950 habían alrededor de 200 divisiones limítrofe-fronterizas nacionales y cincuenta años después, es decir, al entrar el siglo XXI, en el mapa político mundial se dibujaron las demarcaciones correspondientes a 660 territorios nacionales (Banco Mundial, 2009). Este incremento se explica en las progresivas independencias alcanzadas por las colonias de África y Asía a partir de las segunda mitad del siglo XX, en el desmembramiento de la Unión Soviética y el surgimiento de varias países en la última década de ese siglo; en la separación de Checoeslovaquia en 1993; en la desintegración de Yugoeslavia que, como señala Veiga (2011) en un denso análisis para este último caso, se produjo en medio de un rosario de cruentas guerras entre 1991 y 2001, consideradas como uno de los peores conflictos bélicos de la historia. A esta organización política de la territorialidad mundial se han sumado alrededor de seis estados declarados soberanos en las dos primeras décadas del presente siglo y aún se reclaman otras divisiones nacionales alentadas por grupos independentistas en diversas partes del mundo.

Más allá del dato numérico referido a la ampliación limítrofe-fronteriza, están los procesos y eventos que han propiciado las demarcaciones territoriales y forman parte del actualizado debate relacionado con significado y el peso específico que tienen las fronteras convencionales en las organizaciones territoriales. Esto implica un reposicionamiento de las investigaciones atinentes a los espacios en territorios de fronteras que, lejos de corroborarse su insignificancia global, replantean su plena vigencia, articulando sus funciones a las transformaciones en espacios y territorios en diferentes escalas geográficas,

LAS FRONTERAS: UN DEBATE NECESARIO

Desde nuestra perspectiva geográfica las fronteras convencionales se examinan como como espacios organizados en las estructuras territoriales limítrofes, configurados en las confluencias de eventos culturales, sociales, políticos, geográficos y geopolíticos, que les imprimen particulares dinámicas socioespaciales. Por su naturaleza asociada a las demarcaciones y geolocalizaciones diferenciadas, se caracterizan por presentar complejas discontinuidades y continuidades relaciones con sus entornos y en sus definidos espacios geográficos. Estas circunstancias han desatado históricamente y con muchos matices, posiciones interpretativas y antagónicas vinculadas a sus estructuras, funciones y usos utilitarios.

Una primera distinción la ubicamos en los procesos de identificación, identidad y pertenencia asociadas a la organización político-territorial, a sus leyes, normativas, así como a sus especificidades culturales. Esta es una realidad geográfica e histórica que interpretamos como el punto de partida para la búsqueda de las interrelaciones entre sujetos y borde fronterizo y observada como el espacio liminar que se atraviesa para el encuentro de las interacciones humanas, lo que implica transitar por unos paisajes de reconocimientos mutuos, también de fricciones y desencuentros. Pero, desde opuestos puntos de vista la frontera es una simbología utilizada para resaltar desde las fragmentaciones territoriales hasta la defensa de la supuesta homogeneidad cultural. En esta versión la frontera prevalece como la línea divisora que marca la separación-exclusión, por tanto el territorio se concibe como unidad cerrada.

Comparamos y cruzamos estas apreciaciones con otras divergentes posturas que han surgido del replanteado debate contemporáneo sobre el papel que juegan

las fronteras, para unos concebidas como unidades territoriales cerradas, otros, esta es nuestra línea interpretativa, las consideran espacios abiertos útiles para la gestión territorial.

EL RETORNO Y LA EXPANSIÓN DEL CERROJO FRONTERIZO

En creciente tendencia y en variados escenarios de las geografías políticas nacionales que no se restringe a los ámbitos gubernamentales, se ha reeditado con cierta fuerza el planteamiento del cierre de las fronteras y no como simple metáfora. Esta es una propuesta que está en boga, casi una moda retro que gana adeptos y espacios con la aplicación de diversas medidas y mecanismos que funcionan como barreras territoriales. Los muros y las vallas son poderosos emblemas materiales, expresiones más visibles en progresiva construcción, aunque bien sabemos que no son una novedad, como lo escribe Ezcurra (2007: 56) a propósito de un análisis sobre las fronteras entre Estados Unidos y México, infortunadamente los muros no fueron la invención de "un loco malévolo hace seis años; la idea de un muro para separar las sociedades contrastantes es una cosa tan antigua como las civilizaciones humanas, una anti utopía que ha ocurrido, desafortunadamente, en muchas culturas a lo largo de la historia". Una comparación de datos nos muestra que en el año 1990 se contabilizaron 16 muros y vallas repartidas en diferentes partes del mundo, para el año 2018 la cifra creció a 70 casos, un alto porcentaje se edificó en la segunda mitad del presente siglo.

En América Latina se cita con frecuencia los 1.038 km de muro construido en las fronteras de Estados Unidos y México que se complementan con las barreras virtuales de control conformadas por drones, cámaras, sensores remotos y el despliegue de agentes de servicios de inmigración, *la border patrol* conocida como "la migra" y han sido permanentes las amenazas de ampliar el levantamiento de barreras materiales bajo la presidencia de Donald Trump, acompañadas de una impulsiva campaña del cierre de fronteras sustentado en un agresivo discurso anti-inmigratorio.

Pero este no es el único caso, menos divulgadas son otras barreras de menores dimensiones construidos en varias fronteras de América Latina y El Caribe, pero de igual impacto negativo en las cotidianidades vecinales transfronterizas, tales como el pequeño muro de cinco metros de alto por un kilómetro y medio de largo construido en el año 2015 en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones Argentina frente a la ciudad paraguaya de Encarnación, analizado en Renoldi et

al. (2017); el muro de 890 metros de largo por cuatro metros de alto edificado en la ciudad fronteriza de Huaquillas, Ecuador frente a la vecina localidad de Aguas Verdes de Perú, afortunadamente paralizado por decisión del gobierno ecuatoriano en el año 2017; el muro perimetral construido en el año 2013 por el gobierno de Haití en la localidad de Belladerè, al sur de las fronteras con República Dominicana; el muro perimetral que se ordenó construir en el año 2019 en la localidad de El Carrizal, provincia Elías Pina en las fronteras de República Dominicana con Haití, un espacio que, como se analiza en el trabajo de Dilla (2013) presenta importantes flujos comerciales transfronterizos.

Estas no son las únicas barreras, también se han implementado otros mecanismos y variadas medidas coercitivas para restringir el tránsito y las movilidades o cerrar temporalmente las fronteras. Citemos casos representativos como el ocurrido en el año 2015 cuando el gobierno de Nicaragua decretó la movilización de un batallón de soldados y el cierre de las fronteras con Costa Rica, originada en las discrepancias bilaterales por los movimientos migratorios de cubanos que cruzan estas fronteras en sus largas travesías para intentar ingresar a Estados Unidos. En sentido contrario y por razones diferentes, en el año 2019 el gobierno de Costa Rica bloqueo el paso fronterizo Peñas Blancas en rechazo al cobro de un impuesto (50 dólares) aplicado por el gobierno de Nicaragua a los camiones que transportan mercancía a través de estas rutas transfronterizas; como dato adicional la funcionalidad fronteriza se rige por un horario de apertura y cierre (8 am a 12 pm y 1 pm a 6 pm); una medida que se aplica en otras fronteras del mundo.

En Suramérica presentamos el caso de Venezuela, que durante estas dos décadas del siglo XXI ha implementado variadas modalidades y utilizado diversos dispositivos materiales (militarización, represión, normativas, vallas, contenedores de camiones de carga atravesados en los pasos fronterizos...) para cerrar por temporadas largas y cortas, parcial o totalmente las fronteras en sus espacios colindantes con Colombia (Ventana 1, Figura 1) y en menor medida con Brasil, extendiéndose a las fronteras marítimas en El Caribe, especialmente suspendiendo el tráfico marítimo y las relaciones bilaterales con las Islas Aruba y Curazao. Las causas que originaron estas decisiones son diversas, abarcan desde los nefastos intereses geopolíticos gubernamentales, hasta la asociación con la crisis total de Venezuela.

VENTANA 1. BARRERAS EN LAS FRONTERAS DE VENEZUELA Y COLOMBIA

Desde el naciente siglo XXI y con la llegada de un nuevo gobierno de Venezuela, presidio por el caudillo populista Hugo Chávez (1999-2013), las relaciones con la vecina Colombia tomaron un cause predominantemente conflictivo y se han utilizado las fronteras como escenarios de los enfrentamientos bilaterales, que se han expresado básicamente por parte de los gobiernos de Venezuela en una geo-estrategia sustentada en amenazas bélicas, la militarización y el cierre de las fronteras.

En los primeros años de la segunda década de este siglo y a raíz de la profunda crisis social, económica y política de Venezuela, se decretaron progresivos y parciales cierres de los pasos fronterizos entre ambos países justificado en el control del contrabando de alimentos, medicinas y combustible, tal como ocurrió, por ejemplo, en el año 2014 con el decreto de cierre parcial y la militarización de las fronteras a través de un ente denominado Estado Mayor Fronterizo Cívico-militar. Estas medidas no tuvieron ningún éxito y derivaron en acciones represivas que sólo buscaban distraer la atención de las causas reales del incremento del desabastecimiento y la escasez de alimentos y en general de la agudización de la crisis social y económica que se extendía por toda la geografía nacional.

Un año después, agosto 2015, de manera sorpresiva el gobierno de Venezuela decreto el estado de excepción y el cierre definitivo de las fronteras, inicialmente en algunos municipios y dos días después la medida se extendió a toda la frontera con Colombia, acompañado de un fuerte despliegue militar y un brutal represivo, espacialmente en la ciudad de San Antonio del Táchira y con particular ensañamiento en el barrio La Invasión de donde fueron deportados alrededor de 1.360 habitantes, pobres e indocumentados, de origen colombiano. Y, en el repulsivo accionar de la Fuerza Armada Bolivariana fueron obligatoriamente separados los núcleos familiares de composición colombo-venezolanas, además se aplicó una siniestra medida que consistió en marcar las casas y los ranchos con dos letras de color rojo: R para las casas revisadas y D las casas a destruir; en medio de esta deplorable situación, las familias colombianas asentadas en las fronteras venezolanas huían de la represión, por las trochas o caminos clandestinos atravesando el río Táchira, límite entre ambos países.

Un año más tarde (2016) se anunció el levantamiento parcial de esta medida y desde entonces, sólo se permite el paso peatonal por las fronteras. Pero estos en ámbitos se han instalado unos obstáculos materiales que consisten en vallas de estructuras metálicas de diferentes tamaños, atravesados en las calles de las ciudades fronterizas y en las cercanías de los límites venezolanos, con el propósito de restringir los espacios de la movilidad humana. Esto no es sólo una medida represiva, también se percibe como un símbolo material ultrajante, violento y desvaloriza la condición de ciudadano y viola los derechos humanos. Estas vallas transforman en tenebroso el paisaje urbano fronterizo venezolano.

FIGURA 1. BARRERAS EN LAS FRONTERAS DE VENEZUELA-COLOMBIA

Ciudad San Antonio del Táchira
Fotografía MVM (2019)

Puente Internacional Simón Bolívar.
Fotografía MVM (2019)

Para otras latitudes hacemos referencia a la Unión Europea (UE), específicamente al Acuerdo Schengen que suprime las restricciones y controles para la libre circulación de personas, bienes, servicios y movilidad de capitales en los países miembros de la UE; sin embargo, este espacio sin fronteras establece barreras de todo tipo, incluyendo muros y vallas en sus fronteras exteriores. Estos tópicos han sido abordados por André-Luis Sanguin al analizar el proceso de defronterización (debordering) al interior de la UE y su refronterización en la

periferia y sugerir la reformulación de arriba abajo en las investigaciones sobre estas fronteras "en la medida en que son objeto de transformaciones radicales y en la medida en que se vuelven procesos de construcción social, positivos en las fronteras interiores y negativos en las fronteras exteriores" (Sanguin, 2015: 17), sugiriendo que debido a los crecientes flujos, las fronteras desarrollan una nueva territorialidad que requieren una "reevaluación y una re-escritura geográfica". A esta propuesta agregamos el interés que despierta las fronteras interiores en el espacio de la UE que si bien se han suprimido para la movilidad de personas, los flujos de capitales, los bienes y servicios, se preserva con mucho celo cultural y territorial tanto las fronteras convencionales como las simbologías nacionales.

El discurso del cierre de fronteras generalmente se acompaña con la oferta de fronteras seguras para enfrentar situaciones calificadas como amenazas a los territorios, en este caso se entremezclan y se manipulan a los movimientos migratorios con el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando entre vecindades limítrofes, la inseguridad hasta con las crisis socioeconómicas nacionales. En torno a este enfoque no sólo convergen los intereses de los grupos del radicalismo o extremismo nacionalista de diferentes orientaciones político-ideológicas, también se extienden a sectores sociales que crecen y se esparcen por todas partes. No se extinguieron estas posturas nacionalistas, tal como se difundió en las últimas décadas del siglo pasado con los cambios experimentados en la territorialidad mundial como efecto de la globalización, como apunta Harari (2018) aun cuando se esperaba que la humanidad superaría las políticas nacionalistas y sólo quedarían como reliquia de épocas primitivas y tal vez atrajera a los habitantes mal informados de algunos países subdesarrollados, sin embargo, ha quedado evidenciado en estas décadas iniciales del presente siglo que estamos lejos de esas aspiraciones y volviendo al autor citado, el nacionalismo aún tiene un profundo arraigo en Europa, Estados Unidos, Rusia la India y China y, agregamos, también un hondo enraizamiento en América Latina y El Caribe.

Una parte del eje central del discurso nacionalista extremista se enfoca en el cuestionamiento de las fronteras abiertas para lo cual el binomio fronteras-inmigrantes se acopla perfectamente en la promoción de las cerramientos territoriales, recurriendo a las emocionalidades y sensibilidades de la identidad nacional, expresada entre otras formas, en la vociferación de una simbólica y excluyente frase que repiten determinados sectores políticos y sociales en sus territorios nacionales: Francia para los franceses, Italia para los italianos,

República Dominicana para los dominicanos, Perú para los peruanos, Chile para los chilenos, Estados Unidos para los estadounidenses o Brasil para los brasileños, "Pacaraima es nuestro" "fuera los venezolanos" "fuera la ONU", tal como lo pregonaban los manifestantes de la empobrecida localidad fronteriza de Pacaraima (Brasil)[2] en protesta por la presencia de inmigrantes provenientes de las empobrecidas cercanías vecinales de Venezuela. Las situaciones surgidas en estas fronteras son complejas y en algunos ámbitos conflictivos han despertado comportamientos xenófobos minoritarios que también afloran en otros países de América del Sur. Tal vez tenga razón Kymlicka (2009: 89) al afirmar que "los países que no cuentan con una tradición de admisión de recién llegados suelen ser más xenófobos, y tienden a considerar que los extranjeros son una amenaza potencial, o personas desleales, o simplemente un 'otro' al que no se puede cambiar".

En este prevaleciente discurso anti-inmigratorio de radicales nacionalistas se acusa a los extranjeros de amenaza a la seguridad nacional, inmigrantes enemigos en el mercado laboral, metecos peligrosos delincuentes y foráneos destructores de la cultura y la identidad nacional. En un agudo planteamiento Adela Cortina expone su perspectiva sobre los rechazos a los inmigrantes señalando que el problema es de aporofobia, "no es de raza, de etnia ni tampoco de extranjería. El problema es de pobreza. Y lo más sensible en este caso es que hay muchos racistas y xenófobos, pero aporófobos casi todos. Es el pobre, el *áporos*¸ el que molesta…" (Cortina, 2017: 21). El planteamiento nos ubica en otra mirada sobre las manifestaciones contra la inmigración y centra parte de la atención en la fobia a la pobreza como el factor determinante para el rechazo "al inmigrante sin recursos o que en apariencia no puede ofrecerlos". Estas reacciones se observan con frecuencia en América del Sur a propósito de las masivas migraciones venezolanas emprendidas en el año 2015 siendo especialmente acentuada en las comunidades fronterizas de Brasil y Colombia (Ventana 2, Figura 2), pero también a Trinidad-Tobago, Aruba y Curazao.

El cierre de las fronteras, a través de una estructura física que eleva la parcelación del perímetro territorial o con una legislación que suprime las relaciones vecinales, deslegitima el reconocimiento de los sujetos fronterizos, al

[2] Acnur pide mayor compromiso internacional sobre la crisis migratoria venezolana. Recuperado de https://www.voanoticias.com/a/acnur-cancela-visita-zona-fronteriza-brasil-protestas-contra-migrantes-venezolanos-/5047660.html

tiempo que anula la frontera como espacio liminar, al incrustar en el paisaje una barrera que trunca la visual de su horizonte.

VENTANA 2. MIGRACIONES EN LAS FRONTERAS DE VENEZUELA

Según Organización de Inmigraciones de Suramérica (OIM, 2018) para el año 2015 un total de 841 venezolanos solicitaron el estatus de refugiado, esta cifra se incrementó 3.375 peticiones en el año 2016 y al año siguiente la cifra llegó a 17.865 solicitudes, ubicando a los venezolanos en el primer lugar en demandas de refugio, seguidos por cubanos y angoleños. En el primer cuatrimestre del año 2018 la solicitud de regulación migratoria[1] en este país llegó a las 50.000 peticiones, de las cuales 32.859 fueron solicitudes de asilo y 16.841 solicitudes de residencia temporal. Algunos aspectos puntuales describen la situación de los inmigrantes venezolanos en la fronteriza localidad de Pacaraima y en la ciudad de Boa Vista. Por una parte, un alto porcentaje vive en refugios o alojamientos temporales habilitados especialmente en los entornos de estas ciudades. Por otra parte, alrededor de 859 indígenas venezolanos estaban viviendo en condiciones ilegales y deambulando por las calles en las ciudades de Pacaraima, Boa Vista y Manaus, 95% de esos indígenas pertenecen al grupo étnico Warao. En términos globales, según los datos de la OIM en el año 2015 ingresaron a Brasil 3.425 venezolanos, en 2017 la cifra fue a 35.000 y en el semestre de 2019 aumentaron a 168.357 el total inmigrantes venezolanos.

La dinámica migratoria con Colombia tiene otras características, en el año 2015 había ingresado a este país 48.714 venezolanos dos años después (2017) la cifra aumento a 600.000, es decir, se incrementó en 1.132%. En el primer semestre del año 2019 la cifra llegó a 1.298.300 inmigrantes venezolanos. El tránsito de los inmigrantes venezolanos por las fronteras terrestres con Colombia se realiza en una doble orientación direccional, por una parte es el paso para quedarse en las cercanas ciudades fronterizas o dirigirse a otras ciudades colombianas; y por otra parte es el lugar de referencia que toma el inmigrante venezolano para continuar su viaje a otros países de América del Sur. (Valero, 2018). A esa situación se agrega la movilidad de ciudadanos venezolanos que se desplazan en flujo pendular a las ciudades fronterizas de Colombia por razones laborales y en búsqueda de servicios de salud, educación o para abastecerse alimentos, medicinas y otros bienes y servicios. Se estima que bajo estos parámetros se movilizan diariamente alrededor de 45.000 personas usando la Tarjeta Fronteriza de Migración, documento obligatorio emitido por las autoridades colombianas, que se ha otorgado a 1.624.915 venezolanos (OIM: 2018).

Otras rutas migratorias se realizan por las fronteras marítimas y tienen como destinos fundamentales Trinidad-Tobago y las islas neerlandesas en el Mar caribe, Aruba, Curazao y Bonaire, donde se han incrementado el número de inmigrantes venezolanos, con el agravante del riesgo que corren con uso de embarcaciones clandestinas para el traslado a estos lugares de destino, de acuerdo a las cifras de la OIM, alrededor de 150 venezolanos han desaparecido en del Mar Caribe.

FIGURA 2. MOVILIDADES FRONTERIZAS EN VENEZUELA.

Desplazamientos, movilidades pendulares y emigrantes venezolanos. Entrada al Puente Internacional Simón Bolívar. Venezuela. Archivo fotográfico MVM (2019)

FRONTERAS ABIERTAS ESCENARIOS DE ACIERTOS Y CONTRADICCIONES

En lado opuesto predominan los enfoques que propugnan por los territorios nacionales sin barreras y con fronteras abiertas, definidos a partir del establecimiento de relaciones e intercambios diversos, proclives a la valoración positiva de las movilidades humanas vecinales y de las oportunidades sociales y económico-productivas transfronterizas. En estas perspectivas tienen gran importancia las políticas públicas en materia fronteriza, las orientaciones geopolíticas de los Estados vinculados a los procesos de cooperación e integración bilaterales y multilaterales, pero también las interacciones y relacionamientos que se establecen entre comunidades emplazadas en los territorios nacionales contiguos. Las experiencias en varios lugares del mundo exploran el útil

aprovechamiento de los espacios de fronteras, abordando temas como el ordenamiento en sus especificidades espaciales, evaluando los impactos de los movimientos migratorios, explorando las alternativas comerciales, fortaleciendo la cooperación transfronteriza, atendiendo los conflictos locales, abordando los temas ambientales, valorando su importancia en ámbitos locales, regionales y nacionales. La política fronteriza de la Unión Europea en sus espacios interiores se presenta con frecuencia como caso ejemplar, a pesar de las críticas que se hacen a los cerramientos en sus espacios exteriores; la aplicación de programas operativos de desarrollo fronterizo y cooperación fronteriza a través del Fondo de Desarrollo Regional orientados a la asistencia de las zonas fronterizas internas y externas de la UE con el propósito de contribuir a resolver los problemas de desarrollo que se desprenden del aislamiento de las economías nacionales, se deben observar como sugerentes de observación ejemplar en las búsquedas de alternativas para el aprovechamiento integral en otros territorios de fronteras.

En América Latina no son nuevas estás búsquedas, al revisar los acuerdos de integración bilaterales y multilaterales se hallan diversas propuestas con lineamientos generales y convenios puntuales dirigidos al aprovechamiento productivo y desarrollo de las fronteras. La Comunidad Andina (CAN), uno de los acuerdos más antiguos en la geografía de la integración en suramericana ha sido pionera en la formulación de políticas de desarrollo, incorporando en su estructura funcional un área de integración física y fronteras encargada del desarrollo sostenible y adicionalmente cuenta con un Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (GANIDF), así como un conjunto de instrumentos para la creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), Centros de Binacionales de Atención en las Fronteras (CEBAF). En el intento de materializar estas políticas se han creado cuatro Zonas de Integración Fronteriza que albergan en total el 10% de la población de los países miembros de la CAN y de igual manera en estos cuatro espacios andinos se han ejecutado programas de cooperación técnica con apoyo de la Unión Europea a través de los proyectos de Cohesión Económica y Social.

En el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) los temas de fronteras son abordados por el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y compuesto por representantes de alto nivel técnico, con el objetivo crear instrumentos promotores de la integración en comunidades fronterizas y acciones destinadas a elaborar propuestas para los

intercambios comerciales locales; posteriormente y con similares objetivos se creó el Subgrupo de Trabajo de Integración. En el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se promueven proyectos concertados para atender puntuales problemas fronterizos en ámbitos bilaterales y trilaterales, igualmente se han establecido un programa regional de seguridad fronteriza en Centroamérica apoyado financieramente por la Unión Europea con el propósito de reducir la inseguridad ciudadana; por otra parte, se han acordado programas de financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para tratar de fortalecer la competitividad, modernizando la infraestructura, el equipamiento de los sistemas fronterizos en los pasos de fronteras de países como Costa Rica y Nicaragua.

En otros Estados-nacionales se han firmado acuerdos bilaterales para la creación de comités de fronteras e integración tal como ocurre por ejemplo en Chile y Bolivia, orientados a las búsquedas de políticas específicas de desarrollo. A este institucionalizado muestrario hay que reseñar las variadas recomendaciones que se realizan desde especializados organismos e instituciones económicas y financieras de integración Latinoamericana como la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de avanzar en el desarrollo productivo de los espacios de fronteras.

Las iniciativas de cooperación fronteriza propuestas en los diferentes acuerdos de integración se muestran las disposiciones proclives al predominio del enfoque de fronteras abiertas y han de valorarse en sus positivas intencionalidades. Sin embargo, a pesar de estas tendencias, se han cuestionado los balances de sus resultados debido a los limitados alcances, débiles impactos socio-territoriales y en algunos casos al reduccionismo en las delimitaciones de zonas fronterizas para el desarrollo local y lo que se observa en la mayoría de los países latinoamericanos las fronteras pobladas son espacios empobrecidos y marginados. Los avances en materia de cooperación, integración y desarrollo aún son muy reducidos, con logros puntuales en algunos lugares, otros espacios se hallan estancados, aislados y no faltan los que se encuentran en acelerado proceso regresivo como por ejemplo, el intempestivo y trágico caso de Venezuela, agudizado desde la segunda década del siglo XXI (Ventana 3). Si se buscara un caso América Latina donde hallar un ejemplo de regresión, atraso y caos en materia fronteriza en este siglo XXI, sin vacilación se apuntaría a Venezuela. Si se

buscara un país donde evidenciar la utilización de las fronteras con propósitos geopolíticos tradicionales, no se dudaría en señalar a Venezuela.

VENTANA 3. DATOS SOBRE LA CRISIS VENEZOLANA

El estado actual de empobrecimiento de las fronteras de Venezuela está estrechamente vinculado con la profunda crisis económica social y política y al acelerado deterioro de las condiciones de vida que, desde mediados de la segunda década del presente siglo, afecta a la mayor parte de la sociedad; algunos datos fundamentales sobre la magnitud de esa crisis.

Según España (2017: 17) en el año 2014 la situación de pobreza de ingresos en Venezuela era de 52,7%, representando "un salto de 15 puntos porcentuales comparado con el 38% del año anterior", aumento 75% en 2015 y 82% en 2016. Por otra parte, para el año 2015 gremios como la Federación Farmacéutica Venezolana[1] informaba que el desabastecimiento de medicinas era del 70% y la Federación Médica de Venezuela reportaba las precarias condiciones de los centros médico-asistenciales, indicándose que la escasez de insumos básicos, material médico-quirúrgicos rondaban el 70%; se encontraban paralizados alrededor de 60% de los equipos de diagnóstico y tratamiento, y se advertía sobre 50% de la reducción de personal médico en los centros de salud.

Por otra la disparidad entre el salario, la canasta básica de alimentos[1] y la creciente inflación es otro dato que revela la situación crítica de los venezolanos. En el año 2015 el salario mínimo era de 9.648,16 bs (48 dólares), el bono de alimentación asignado fue de 6.750 bs, la inflación cerró en 189% y el costo de la canasta básica fue de 139.273,68 bolívares; la suma de los dos ingresos no cubría la mitad del costo de la canasta básica alimentaria (Valero, 2018).

Estos son algunos indicadores de una crisis que se fue profundizando en los años siguientes, evidenciado en el desatado proceso hiperinflacionario que, según el informe de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional de Venezuela, cerró en 1.698.488% en el año 2018. La grave situación venezolana llevo a varios organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales a solicitar ayuda humanitaria para atender a los sectores sociales más vulnerables. A esto se ha agregado la consolidación de autoritario-dictatorial y represivo que ha cercenado las libertades y en general ha vulnerado todos los derechos humanos, tal como se reflejó en el informe sobre la violación de los derechos humanos en Venezuela, redactado por la Alta Comisionada de Naciones Unidas en el año 2019.

REGIONES FRONTERIZAS: NOTAS PARA EL DEBATE

Las fronteras, insistimos, son espacios complejos y heterogéneos que deben ser analizados también en sus específicos contextos nacionales donde generalmente se presentan diferenciados paisajes en sus territorios limítrofes. Sin embargo, esas condicionantes no son impedimentos para exponer algunas

reflexiones globales que están pensadas en términos aproximativos para su estudio, admitiendo de entrada que, aun cuando en esta segunda década del siglo XXI ha resurgido con elevado tono el polémico y dilemático debate entre fronteras abiertas o cerradas, las transformaciones territoriales y socioespaciales impulsadas por las infotecnologías y la globalización no se detienen y se extienden e impactan de igual manera a las tradicionales fronteras convencionales. Se reorganiza el espacio geográfico en sus distintas escalas, se profundiza la restructuración funcional de los territorios y la información de las transacciones diversas, las interconexiones productivas, las movilidades y los relacionamientos de la gente en sus espacios físicos y virtuales atraviesan las fronteras convencionales y establecen sus particulares territorialidades (Valero, 2002). Estos progresivos cambios han reforzado el enfoque de las fronteras como espacios abiertos y territorios de oportunidades socio-productivas.

Considerando estas dinámicas se sugiere que las reflexiones e investigaciones fronterizas deben profundizar sus estudios en las relaciones que se trenzan entre los sujetos fronterizos –individuales y sociales- y las configuraciones territoriales en sus múltiples dimensiones y cambiantes interacciones; se presume que la reconstrucción sistemática de estas relaciones contribuirá a descifrar los campos de encuentros y desencuentros que, para América Latina, podrá acercar en su diferenciada espacialidad a la valoración de factores que favorecerían la expansión de las oportunidades sociales y productivas más allá incluso, de sus entornos inmediatos. Los encuentros y desencuentros se entienden como la exploración de las dinámicas territoriales protagonizadas por actores y agentes –sociales, económicos, ambientales, culturales, institucionales- que no siempre tienen intereses comunes, pero que son clave en las búsquedas de los procesos de cooperación e integración social, productiva y cultural. Se presume de igual manera, que las interacciones transfronterizas, definidas como prácticas socioespaciales construidas en ámbitos nacionales contiguos, consolidan las cohabitaciones, inciden positivamente en el disfrute de las libertades, afianzan los derechos de los ciudadanos y fortalecen los entrecruzamientos culturales de los habitantes en los territorios de fronteras.

Vistos en su conjunto, estos aspectos se consideran fundamentales para la ampliación de las oportunidades sociales y productivas. En concordancia con esta perspectiva, sostenemos que la región geográfica es una escala útil y flexible para realizar estudios exploratorios integrados y multidimensionales de las fronteras.

En nuestra perspectiva la región no se concibe como unidad –político-administrativa- cerrada ni como parte de encasillamientos espaciales jerarquizados, todo lo contrario se propone como un territorio abierto que se puede definir a partir del alcance de las interacciones y redes de relacionamientos entre las estructuras territoriales y sus componentes socioespaciales, productivos ambientales y geoculturales y las dinámicas que se establecen en simultáneas reciprocidades multiescalares. Las interacciones, asumiendo el planteamiento de Miralles (2002: 18), se desarrollan por medio de intersecciones de "factores que determinan y que al mismo tiempo son determinados, que actúan y que experimentan un efecto *feed-back,* dentro de una complejidad de combinaciones que no son ni reconducibles ni reductibles a un modelo teórico".

Desde este punto de vista consideramos necesario proponer algunos aspectos de carácter multiescalar para el estudio de los territorios y su vinculación al planteamiento realizado sobre las regiones de fronteras, con este objetivo pensamos en la importancia que tienen las dinámicas i*ntrafronterizas* relacionadas con la ponderación de sus componentes socioespaciales, geoculturales, biofísicos, demográficos y ambientales, económico-productivos e institucionales; en las interconexiones *interfronterizas* concernientes a las articulaciones, redes e intercambios establecidos en sus ámbitos regionales y nacionales, determinados además por el alcance del efecto frontera en su extensión territorial; igualmente en las interacciones, flujos, movilidades y desplazamientos *transfronterizas* en los territorios contiguos, su proximidad, la intensidad de sus interrelaciones, sin descartar factores claves como las asimetrías fronterizas. Pensamos también en la exploración de posibles lugares especializados y procesos económico-productivos de funcionamiento *global* a través de flujos e interconexiones supranacionales. La observación de estas interacciones podría orientar el acoplamiento entre las estructuras territoriales y las políticas de desarrollo fronterizo.

Con el propósito de detallar el estudio de estas interacciones en las regiones de fronteras, se desglosan a continuación una serie de aspectos propuestos en términos de desafíos exploratorios, aclarando que todo este planeamiento surge de las permanentes reflexiones e investigaciones sobre los espacios de fronteras de Venezuela, que si bien es cierto en la actualidad se encuentran en estado de deterioro, caos y anarquía, no obstante, siguen siendo espacios con potencialidades sociales y económicas.

En el descifrado y comprensión de los espacios de fronteras se ha insistido de manera permanente en el necesario estudio de los sistemas y subsistemas territoriales que se configuran como resultado de las dinámicas urbanas y rurales en sus complejas interacciones intrafronterizas e interfronterizas, pero también en las intersecciones y conectividades entre ciudades, localidades y ruralidades que en ámbitos transfronterizos establecen especiales dinámicas socioespaciales, pasando por alto casi siempre las legislaciones nacionales, para afianzar otros tipos de relacionamientos vecinales, incluso otras identificaciones identitarias. Como complemento se enfatiza en evaluar las interconexiones viales, así como la conformación de sistemas comunicacionales y la organización de redes sociales que son fundamentales en la expansión y consolidación de las movilidades e intercambios en los ámbitos locales, regionales y transfronterizos.

Este propósito indagatorio no se desliga de la temática ambiental abordada en su impacto binacional o multilateral y en conexión con el objeto de estudio de la geografía de los riesgos ambientales puesto que, como señala de manera concluyente Martínez (2011) ofrece "una interpretación de la ocupación humana de la tierra en relación con las amenazas, vulnerabilidades y riesgos ambientales; además de brindar unos estudios detallados y semidetallados de las situaciones ambientales en diferentes lugares y proyectar posibilidades de desarrollo". Estos temas que forman parte del urgente debate mundial, relacionados a su vez con el cambio climático, poco se exploran en las fronteras y cuando se incluyen en algunas propuestas de políticas públicas nacionales, se asumen bajo criterios unilaterales. Sostenemos en contraposición que se debe dar al ambiente un tratamiento bajo la concepción integrada del paisaje fronterizo, partiendo del criterio que el paisaje es el resultado de las relaciones intersubjetivas y sus interacciones con los ámbitos territoriales donde se desenvuelven las convivencias humanas.

Asimismo, se sugiere prestar mayor atención al estudio de las redes construidas por los ciudadanos de fronteras en sus desplazamientos cotidianos y sus cohabitaciones en compartidos espacios intrafronterizos, así como en las interacciones geoculturales, socio-productivas y ambientales en las dinámicas transfronterizas y sus impactos regionales. Esto debe formar parte de la revalorización de los estudios sobre sobre la calidad de vida de los habitantes, las condiciones del hábitat precario y la pobreza, la vulneración de sus derechos en los espacios de fronteras, todo esto asociado a los factores políticos y geopolíticos

que limitan sus oportunidades. Estos son temas escasamente abordados en las investigaciones fronterizas.

Por otra parte y conectado con las sugerencias anteriores hay que insistir en la profundización indagatoria sobre las especificidades del desarrollo productivo en las regiones de fronteras, para lo cual se propone ahondar en el enfoque del desarrollo humano, definido por Sen (2002: 55) como un proceso de la "expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos" que, junto a la visón cultural y la sustentabilidad ambiental conforman una plataforma referencial para el diseño de políticas de desarrollo dirigidas a la expansión de las capacidades humanas y las oportunidades de los ciudadanos que habitan en las fronteras. En esta orientación se sugiere la exploración y valoración permanente de los espacios geográficos como suministradores de recursos (capital humano y potencialidades productivas) para aplicación de estrategias que contribuyan a superar las carencias y consolidar los ámbitos productivos. Esto supone explorar las fronteras como espacios para la innovación, concebida como la búsqueda de novedosos ámbitos para el emprendimiento y la posible geolocalización de actividades emergentes asociadas al despliegue de la infotecnologías. De igual manera se requiere explorar los mecanismos de concertación y cooperación transfronteriza que respondan al aprovechamiento de las ventajas comparativas, competitivas y complementarias en sectores productivos y en este propósito la región fronteriza, como ámbito de relaciones multiescalares podría cumplir un rol articulador de las políticas de desarrollo humano en los territorios de fronteras.

Otro factor de prioritario estudio está conformado por los escenarios emergentes compuestos por múltiples conflictividades asociadas a las dinámicas locales, como por ejemplo la violencia impulsada por grupos delictivos que controlan porciones del territorio para el narcotráfico y por las acciones de los grupos de guerrilleros y paramilitares que se desplazan en espacios transfronterizos, tal como ocurre en Venezuela. Estas situaciones conflictivas deberían abordarse en la marco del desarrollo humano para orientar estrategias de seguridad y defensa de los ciudadanos.

OTRO CAMPO EXPLORATORIO

En atención a la configuración de las regiones de fronteras y los desafíos indagatorios propuestos, se debe abordar un debate abierto sobre las trabas

impuestas en las legislaciones nacionales que han minimizado la importancia humana, cultural y ambiental de las fronteras y constituyen verdaderos obstáculos al desarrollo; en este sentido son incomprensibles los reiterados discursos político-gubernamentales que invocan la integración latinoamericana como necesidad perentoria para potenciar la capacidad productiva de los territorios y al mismo tiempo en las esferas nacionales se imponen las barreras fronterizas. Es probable que la situación en que se encuentran las fronteras en América Latina responda a la falta de determinación o al escaso convencimiento de los gobiernos nacionales en asumir, fortalecer y expandir los acuerdos contraídos para el aprovechamiento integral de las posibles potencialidades de las fronteras. Un negativo e importante factor adicional se encuentra en el diseño de las políticas nacionales para estos espacios que generalmente se trazan a contracorriente de lo aprobado en los acuerdos de integraciones bilaterales o multilaterales.

En la comparación de ambos escenarios se detectan en muchos casos, las disímiles versiones, por ejemplo de las fronteras y el desarrollo, especialmente notorias en los contenidos de los instrumentos jurídicos nacionales tales como, las leyes para la seguridad y defensa, las leyes marco para el desarrollo fronterizo, las leyes de régimen jurídico fronterizo y tantas otras normativas con similares denominaciones. En todas esas legislaciones se incluyen una serie de articulados referidos al desarrollo en sus variadas versiones y combinaciones (económico, sustentable, fronterizo, social, urbano, rural...), en algunas se definen claramente sus objetivos, en otras se aprecian difusas orientaciones sobre el desarrollo deseado, aunque no faltan aquellas propuestas que lo denominado como tal, se parece más a un listado de buenas intenciones.

Un patrón predominante detectado en la revisión de los diversos marcos jurídicos, es la imposición de los lineamientos estratégicos fronterizos a través de administraciones centralizadas que agrupan, en casi todos los casos, a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Defensa, encargados de crear organizaciones especiales de gestión fronteriza que, en los distintos ámbitos nacionales, adquieren sus particulares denominaciones; así tenemos consejos nacionales de fronteras, direcciones de límites y fronteras, comisiones para las elaboraciones de planes nacionales y de prosperidad, comités regionales, provinciales, departamentales, estadales, municipales de fronteras. A todos estos entes invariablemente se asignan las responsabilidades para dirigir otras

especiales organizaciones territoriales creadas en diferentes escalas administrativas, delimitadas con denominaciones como franjas, áreas, zonas, microrregiones, regiones, zonas de integración, zonas de seguridad fronteriza que funcionan como unidades cerradas y paralelas a las organizaciones político-administrativas establecidas en cada territorio, dotándolas de atribuciones exclusivas para gestionar y aplicar las centralizadas políticas fronterizas. No son pocos los cuestionamientos que se hacen a estos procedimientos; las imposiciones "desde arriba" se evalúan como prácticas negativas, pues tienden a relegar a segundos y terceros planos, los actores, los agentes, las instituciones regionales, locales, las prácticas socioespaciales y las relaciones transfronterizas.

En este sentido, es indispensable el estudio de las políticas públicas fronterizas en el marco de las políticas regionales de ordenamiento territorial, pero no como estrategias impositivas centralizadas que en muchos casos crean dualidad y disputas de competencias generadoras de conflictos de intereses con los agentes fronterizos.

ALGO MÁS PARA RECONSTRUIR

En la consolidación de la región y el desarrollo se requiere el análisis de las políticas nacionales de cooperación e integración binacionales y multilaterales no limitadas exclusivamente a los acuerdos para los intercambios comerciales o en el mejor de los casos al tratamiento de puntuales temas fronterizos. Para el despliegue y la consolidación de procesos de desarrollo humano en los espacios geográficos fronterizos es necesario dar un vuelco fundamental a las concepciones, percepciones e imágenes que se proyectan de las fronteras así como de la ciudadanía fronteriza, sobre todo porque aún tiene un peso específico negativo que se deriva de las desconfianzas binacionales hasta su desvalorización cultural, humana y ambiental, pasando por acciones de grupos xenófobos y visiones conflictivas de lo fronterizo. Si el ser humano es el centro y motor principal del desarrollo y en particular la ciudadanía fronteriza es importante y se propone rescatar su valoración identitaria, siendo así, la posibilidad de impulsar esos procesos exige asumir y promover concepciones innovadoras de lo fronterizo, opuestas a los enraizados enfoques que recurrentemente proyectan imágenes dominantes de las fronteras como espacios de conflictos y para el conflicto.

En el abordaje de estas las investigaciones se debe abrir un espacio para el estudio transversal y crítico de dos aspectos de negativo impacto en la percepción generalizada sobre las fronteras. Por una parte se sugiere elaborar una narrativa que apunte a deconstruir las prevalecientes imágenes de obstáculo y conflicto o implícitamente se difunden con frecuencia sobre los espacios de fronteras; este es un escenario reforzado en los encuadres discursivos del nacionalismo radical a través de la evocación de frágiles y manipuladas sensibilidades locales asociadas al cuestionamiento de las movilidades o relacionamientos transfronterizas, casi siempre utilizadas para falsamente señalar como el origen de las problemáticas nacionales, regionales o locales

Por otra parte y vinculado al ítem anterior, es necesario desmontar el discurso que apunta a la solución de determinadas problemáticas fronterizas, promoviendo su militarización. En estos casos se entremezclan conjeturales amenazas a la seguridad y defensa nacional con las acciones ilegales del contrabando de mercancías en ámbitos transfronterizos, las migraciones irregulares, el narcotráfico, el terrorismo, la violencia de grupos irregulares y en algunos partes cada, cierto tiempo, se incluyen las demarcaciones limítrofe-fronterizas sin resolver, en Latinoamérica aún están pendientes diez (10) reclamos sobre delimitaciones territoriales. El patrón es el mismo en casi todas partes, se hacen anuncios gubernamentales de movilizaciones de tropas militares a las fronteras, a veces se enmarcan en crípticos propósitos electoralistas para favorecer a los movimientos políticos gobernantes, o como mecanismo distractor del foco de atención sobre alguna crisis nacional. Citemos algunas referencias, por ejemplo las decisiones gubernamentales en Venezuela[3] en sus lindes con Colombia; Nicaragua[4] en sus fronteras con Costa Rica, México en los lindes con Guatemala por exigencias de Estados Unidos; igualmente ocurre con Guatemala[5] en sus espacios lindantes con Belice, El Salvador y Honduras. También con cierta

[3] "Colombia y Venezuela movilizan tropas a la frontera común" https://www.elnacional.com/sociedad/colombia-venezuela-movilizan-tropas-frontera-comun_222875/

[4] Nicaragua cierra el paso cierra el paso a inmigrantes cubanos y moviliza tropas a frontera con Costa Rica https://www.emol.com/noticias/Internacional/2015/11/16/759341/Nicaragua-cierra-el-paso-a-inmnigrantes-cubanos-y-moviliza-tropas--a-frontera-con-Costa-Rica.html

[5] Más de 4 mil soldados del Ejército serán ubicados en las fronteras de Guatemala https://www.youtube.com/watch?v=cFACicmGdZ8

periodicidad se decretan los desplazamientos de tropas a las fronteras en Bolivia[6], Chile[7] y Argentina[8]. En todos los casos aparecen dos tópicos dominantes, el contrabando de mercancías y el binomio inmigrantes-fronteras, en torno a los cuales se tejen parte de las argumentaciones que justifican las militarizaciones. Aunque no hay duda en señalar que estas son problemáticas frecuentes en territorios colindantes, sin embargo no se abordan en su real dimensión, la consecuencia prevalece sobre la causa y la solución represiva no resuelve unas cuestiones que tienen orígenes estructurales. Pensamos por ejemplo en el impacto que generan en las asimetrías económicas fronterizas derivadas a su vez de las políticas nacionales que estimulan el contrabando local, o en los inmigrantes que se desplazan por los pasos de fronteras huyendo de las precarias condiciones de vida y la falta de oportunidades en sus lugares de origen.

Se propone una disección interpretativa entre lo que se considera como amenazas reales provenientes de las acciones delictivas que ciertamente requieren el despliegue de políticas de seguridad ciudadana, (por ejemplo el narcoterrorismo, las acciones de grupos violentos entre otros) y los desplazamientos cotidianos o las prácticas socioespaciales de comunidades contiguas que se aprovechan de las ventajas comerciales en las proximidades territoriales que en muchas partes se consideran como contrabando. Estos aspectos requieren otros diagnósticos y específicos enfoques a partir de las rigurosas investigaciones que contribuyan a despejar esas diferencias.

Hemos presentado una visión global de un conjunto de tópicos como propuesta para fortalecer los estudios de fronteras, destacando la necesidad de replantear un debate sobre sus concepciones, así como el replanteamiento y el reposicionamiento de la región geográfica como ámbito experimental para el descifrado de las interacciones, los relacionamientos fronterizos y transfronterizos que incluyen aproximaciones de vías exploratorias para el

[6] Bolivia desplaza 8.000 soldados en la frontera con Chile https://www.infodefensa.com/latam/2018/11/15/noticia-bolivia-desplaza-efectivos-militares-frontera-chile.html

[7] " Los movimientos militares que han incrementado la tensión en las fronteras entre Chile y Bolivia" https://www.emol.com/noticias/Internacional/2017/05/10/857715/Los-movimientos-militares-que-han-incrementado-la-tension-en-las-fronteras-entre-Chile-y-Bolivia.html

[8] "Qué está el ejército de Argentina en la frontera con Bolivia" https://www.arte.tv/es/articles/que-esta-haciendo-el-ejercito-de-argentina-en-la-frontera-con-bolivia

desarrollo. Como señalamos en las primeras páginas de este texto, estos tópicos cada vez adquieren mayor interés en la comunidad de investigadores, abordándose desde múltiples perspectivas y variados enfoques; esta es una buena señal para los estudios de fronteras en América Latina. En este caso insistimos, en explorar y debatir sobre las fronteras de los ciudadanos con el propósito de sumar esfuerzos para contribuir a configurar los paisajes de la civilidad fronteriza, tan abandonados hoy en nuestros ámbitos nacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGÉ, M. (2007). Por una antropología de la movilidad. Gedisa Editorial, Barcelona.

_____. (2012). La comunidad Ilusoria. Gedisa Editorial, Barcelona.

BANCO MUNDIAL. (2009). Informe desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía económica. Coedición Banco Mundial, Mundi Prensa, Mayol Ediciones S.A, Bogotá.

BORJA, J. (2007). La ciudad en la Globalización. En: ARCE, C., CABRERO, E., ZICCARDI, A. Ciudades del siglo XXI ¿Competitividad o Cooperación. Librero editor, México.

CORTINA, A. (2017). Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío a la democracia. Editorial Paidós. Barcelona

DILLA, H. (2013). Informe. Estudio de soluciones para la reorganización del Puesto Fronterizo de Elías Pina. PNUD-República Dominicana, Santo Domingo.

ESPAÑA, L. (2017). Recesión prolongada y pobreza: camino a un lustro de crisis social. *En:* FREITES A. (coord.) Venezuela Caída sin fin ¿Hasta Cuándo? (Pp. 31-50). ABediciones, Caracas.

EZCURRA, E. (2007). Afuera del muro... En: CORDOBA A., DE LA PARRA C. (Coord.) Una barrera a nuestro ambiente compartido: El muro fronterizo entre México y Estados Unidos (Pp. 49-56). Colegio de la Frontera Norte, México.

GHILARDI, M., BENEDETTI, A.(2019). Frontera en la vida cotidiana en la ciudad de Mendoza (Argentina). *En:* VALERO, M., SUPERTI, E, PORTO J. Las ciudades entre miradas diversas. Editora UNIPAF, Macapa.

HÄGERSTRAND, T. (1975). El terreno propio de la geografía humana. *En* CHORLEY R. Nuevas Tendencia en Geografía. Colección Nuevo Urbanismo, Madrid.

HARARI, Y. (2018). 21 lecciones para el siglo XXI. Penguin Random House. Barcelona.

KYMLICKA, W. (2009). Las odiseas multiculturales. Editorial Paidós, Barcelona.

MARTÍNEZ R., M. (2011). Los geógrafos y la teoría de los riesgos y desastres ambientales. Revista Perspectiva Geográfica. Pp. 241-263. Bogotá.

MIRALLES-GUASCH, C. (2002). Ciudad u transporte. El binomio perfecto. Editorial Ariel, Barcelona

MITCHELL, W. (2001). e-topia. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

RENOLDI, B., MILLÁN, M., & CARÍSIMO, A. (2007). El muro de la vergüenza en Posadas-Encarnación. Especulaciones sobre seguridad, estado y fronteras. *En:* BRATICEVIC, S., TOMMES, C., RACOVAN, A. (Comp.). Bordes, Límites, frentes e Interfaces. (Pp. 66-82). GEFRE, Buenos Aires.

SANGUIN, A. L. (2015). Desde las Eurorregiones hasta el espacio Schengen: Las nuevas prácticas fronterizas de la Unión Europea. *En:* Revista AldeaMundo Año 20 Nº 39, P.p. 9-19. San Cristóbal-

SASSEN, S. (2007). Situando las ciudades en circuitos globales. En En: ARCE, C., CABRERO, E., ZICCARDI, A. Ciudades del siglo XXI ¿Competitividad o Cooperación. Librero editor, México.

_____. (2010). Territorio, autoridad y derechos. Katz Editores. Madrid.

SEN, A. (2012). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Bogotá.

TRAPAGA I. (2019). El suburbio fortificado: seguridad, aislamiento y homogeneización en una comunidad urbano-fronteriza. *En:* VALERO, M., SUPERTI, E, PORTO J. Las ciudades entre miradas diversas. Editora UNIPAF, Macapa.

VALERO M., M. (2002). Las fronteras como espacios de integración. Editorial Tropykos, Caracas.

_____. (2004). Ciudad y fronteras Revista Aldea Mundo Nº 17. ULA-CEFI Pp. 21-27. San Cristóbal,

_____. (2018). Venezuela, migraciones y territorios fronterizos. *En* Revista Línea Imaginaria Nº 6(3), Pp. 1-24. San Cristóbal.

VEIGA, F. (2011). La fábrica de fronteras. Guerras de secesión Yugoslavas 1991-2001. Alianza Editorial, Madrid.

2. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LAS REGIONES TRANSFRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA[1]

Haroldo Dilla Alfonso

La aparición de las Regiones Transfronterizas en América Latina (RTF), en nuestro continente. sólo puede entenderse a partir de un cambio radical en la función de las fronteras internacionales contemporáneas. Hasta fines del siglo XX, las fronteras (por razones geopolíticas y de los regímenes económicos) eran dispositivos de control y separación, simbolizados por las garitas repletas de adustos soldados, aduaneros y oficiales de migración. Sus funciones de control –económicas, sanitarias, ideológicas, políticas etc.- se ejercían en relación con otros estados/sociedades nacionales y con fuertes ribetes proteccionistas. Las zonas de fronteras eran dispositivos de administración geopolítica de la contraposición binaria contacto-separación. Cuando eventualmente contenían cruces de personas o mercancías, devenían "no lugares" (Augé, 1992) a ser rebasados en el menor tiempo posible, y desprovistos de sentidos relacionales e identitarios.

Las fronteras actuales no se sustraen a este dilema, y tramos considerables de ellas aún se rigen por las normas estrictas de la geopolítica. Pero el signo distintivo de las mediaciones fronterizas contemporáneas no es el muro, sino el

[1] Este artículo se hace con el apoyo del proyecto Conicyt/Fondecyt 1190133, titulado ***La intermediación urbano-portuaria en un contexto transfronterizo: Arica (2008-2018)***. Una versión original fue publicado por la Revista Polis Latinoamericana, Nº 51, 2018, Pp. 15-37, en coautoría con Ingrid Bretón.

filtro disciplinador, lo cual fue argumentado por Kearney (2008) en referencia específica a la movilidad humana. Toda frontera, afirmaba, tiene dos misiones clasificatorias esenciales: la que cataloga según la dimensión étnico-cultural, y la que se centra en la condición clasista. Ambas clasificaciones se refuerzan mutuamente, lo que autor aborda como una reinterpretación antropológica de la teoría del valor de Marx. "Por consiguiente, afirma Kearney (P. 81), las políticas y las prácticas fronterizas de un estado nación pueden considerarse un recurso para obtener un flujo neto de valor económico a través de su frontera, y hacia su territorio, por medio de la clasificación en los dos sentidos mencionados".

En este sentido, las RTF devienen una forma específica de solución espacio/temporal que maximiza la rentabilidad capitalista, al incorporar a la acumulación territorios que hasta el momento habían resultado marginales por razones geopolíticas o de economía de escala. Al hacerlo, generan oportunidades inéditas de reducción de costos a partir del uso de los precios diferenciales. Pero, sobre todo, crean lo que Lefebvre (2013) denominó los "lugares apropiados" para la acumulación, solo que, al contrario de su forma clásica, lo hacen separando los lugares de las relaciones de producción de los lugares de las relaciones de reproducción, lo que libera a las primeras de parte de los costos de las segundas.

Las RTF –y las ciudades que las hegemonizan- funcionan como laboratorios institucionales neoliberales (Brenner y Theodore, 2002) y filtros para garantizar los procesos de intercambio desigual (Kearney, 2008: 81) en condiciones de complejidad adicional. Volviendo al concepto de "territorialidades superpuestas" de Agnew y Oslander (2010), aquí no se trata simplemente de la emergencia de actores no estatales que disputan soberanía al estado, sino que ocurren disputas por autoridad y recursos entre diferentes sistemas políticos y socio/ culturales. Desde esas colisiones conflictivas, los filtros fronterizos convierten a los trabajadores en aliens, a las mercancías en contrabando y a las culturas en folclor. Las territorialidades transfronterizas devienen lo que Balibar (2013) llamó "zonas subordinadas de sacrificio" vitales para la acumulación a diferentes escalas.

América Latina no es una excepción en este sentido. Las estrictas fronteras geopolíticas que caracterizaron la primera mitad del siglo XX han ido cediendo espacio a límites más flexibles horadados por flujos de personas, mercancías e informaciones. También aquí, como veremos, aparecen las RTF como dato de la geografía continental. Pero a diferencia de otras latitudes que han prevalecido

como explicaciones modélicas, el rasgo más importante de este proceso de relativización limítrofe es el lugar prominente de las relaciones informales y las acciones sociales que actúan como "prácticas organizadoras" (Certeau, 2008) de los contactos transfronterizos que se expresan primordialmente como movilidad humana.

TIPOS Y SITUACIONES DE REGIONES TRANSFRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA

En lo adelante, proponemos una tipología flexible de las regiones transfronterizas latinoamericanas a partir de un perfil específico: las conexiones de éstas a una escala económica que rige el ámbito de los intercambios, y por tanto les distinguen. Y desde el cual podemos derivar otras características relacionadas con la institucionalidad y los tejidos culturales. Reconozcamos que no es un asunto sencillo, pues existen otras muchas dimensiones –identidades socioculturales, regímenes políticos, etc- que también pudieran proveer tipologías interesantes.

Pero aun asumiendo esta dimensión como prioritaria –por razones antes explicadas- no puede olvidarse que en cualquier RTF incide una superposición de escalas. Un ejemplo es la región transfronteriza que se articula en torno a la ciudad de Cúcuta en Colombia y a la red urbana que centraliza San Cristóbal en Venezuela. Esta región se ha caracterizado históricamente por una notable compartición cultural y étnica, lo que aún se expresa en las percepciones mutuas y en intercambios menores en las zonas rurales. Al mismo tiempo, sus espacios urbanos han sido escenarios de fuertes flujos de comercio local cuyas direcciones han variado según las situaciones económicas de cada lado y los vaivenes de las tasas de cambio monetarias. Finalmente, hasta la crisis venezolana, este corredor constituía uno de los pasos comerciales terrestres más activos del continente, con unos 3,6 mil millones de dólares en 2006, lo que impactaba de diversas maneras en el espacio regional. Al referirse a esta multiplicidad escalar y dimensional, Valero (2008) afirma que "…constituyen el origen/destino de los intereses intersocietales, derivados de exigencias y necesidades –algunas locales, otras regionales y nacionales, e incluso del impacto global del mundo contemporáneo- manifiestos mediante… redes y flujos fortalecedores de la dinámica y, en consecuencia, de la interdependencia binacional" (P. 74). En consecuencia, aquí observamos una dinámica superpuesta de flujos locales –con altos niveles de

informalidad- que apuntan a la relación propiamente transfronteriza, y otros flujos binacionales que tienen una relación local más limitada. Ambos flujos se relacionen y alimentan –el contrabando de combustible siempre ha sido un ejemplo de ello- pero son dos ejes sociológicos diferentes.

También pueden ocurrir superposiciones de regiones transfronterizas en un mismo territorio en zonas de alta complejidad fronteriza. Un caso es Arica en Chile (Dilla y Álvarez, 2018), donde se articulan dos modalidades de regionalización transfronteriza. Desde la relación con Tacna en Perú se teje una intensa madeja de contactos para llegar a constituir uno de los complejos urbanos transfronterizos más intensos del hemisferio. Al mismo tiempo, desde la relación con Bolivia existe un corredor nutrido por las mercancías bolivianas en busca del Océano Pacífico que establece pocos vínculos con la sociedad local. En términos estrictamente analíticos es posible separar ambos fenómenos, pero existen numerosas interacciones sociológicas.

Asumimos, no obstante, que existen determinaciones fundamentales que organizan a la totalidad sistémica y que en última instancia responden a la pregunta de cómo se manifiesta la coherencia estructurada de la economía política regional. Y desde aquí, también como se ordenan las diferentes dimensiones de relacionamientos transfronterizos a partir de la manera como una región realiza su función de filtro y de disciplinamiento de factores y procesos tales como la movilidad humana, los tráficos de mercancías, las relaciones estatales y los intercambios culturales.

Desde estas perspectivas es posible pensar en cuatro tipos de situaciones regionales transfronterizas que, repetimos, priorizan como variables de clasificación el lugar de ellas en los procesos de acumulación capitalista.

a) Las regiones consuetudinarias. Estas regiones se definen como aquellos sistemas espacio/temporales sustentados en comparticiones de valores ancestrales y en relaciones familiares y étnicas. Incluyen relaciones mercantiles, de montos variables pero nunca de impactos significativos más allá de la vida comunitaria, y en ocasiones sin mediaciones monetarias. En la misma medida en que son regiones poco pobladas y periféricas en términos geopolíticos, estas regiones tienen niveles muy bajos de institucionalización formal, aunque la presencia represiva de los estados puede ser alta cuando ocurren conflictos locales, en particular cuando las identidades subalternas retan las primacías

nacionalistas. Sin embargo, son regiones de un fuerte nivel identitario y donde persisten diversos vínculos ancestrales que facilitan formas peculiares de gobernanza.

Es el caso de situaciones de identidades étnicas violentadas por las imposiciones nacionalistas, como ocurre en las regiones culturales Mapuche (Chile/Argentina) y Guaraní (Argentina/Brasil/Paraguay). También en los espacios andinos aimarás que incluyen partes de las actuales Bolivia, Chile y Perú, que alberga 1,7 millones de habitantes (Albó, 2000), y que al comenzar el presente siglo produjo un novedoso intento de concertación paradiplomática conocida como *Aimarás sin Fronteras* (Rouviere, 2009). Otro caso de esta naturaleza puede estar explicado en el exhaustivo estudio de Zàrate, Aponte y Victorino (2017) sobre la frontera amazónica de Colombia con Perú y Brasil, donde los autores encontraron flujos mercantiles menores, una parte muy significativa de los cuales eran trueques no monetarios de mercancías extraídas del ambiente inmediato –peces fluviales, frutos selváticos- por lo que no aparecen en los conteos estadísticos. En consecuencia, aun cuando muy relevantes para los contextos locales, estas cantidades "son muy poco significativas en relación con las magnitudes y los aparatos productivos de cada país o con los de la región suramericana en su conjunto" (P. 76). Un elemento clave de cohesión regional lo constituye "la intensidad de las relaciones sociales y de parentesco" (P. 69) a partir de las identidades étnicas (ticunas, muruis, etc).

Sin lugar a dudas, estas regiones constituyen una interesante invitación a investigaciones más sostenidas. Un tema vital sería como en ellas se organiza un sistema de gobernanza que se atiene tanto a usos y costumbres como a las prescripciones westfalianas. Otro, de qué manera desde aquí se articulan relaciones paradiplomáticas que contribuyen a la coherencia regional.

b) Las regiones autocontenidas. Este tipo alude a aquellas situaciones en que los intercambios económicos se resuelven localmente. No son necesariamente regiones fallecientes ni autárquicas, pues pueden tener flujos muy activos de personas y mercancías todas ellas tienen entradas y salidas en relación con otras escalas -(inter)nacional y global)- pero lo hacen de manera indirecta y resultan poco relevantes para esas otras escalas. En consecuencia, se caracterizan por articularse en torno a cadenas de valores cortas y de agregados exiguos. Los controles fronterizos varían de intensidad de unos a otros casos, según la

magnitud de los intercambios, pero siempre implican un nivel alto de permisividad, en la misma medida en que en estas regiones los circuitos económicos adquieren la forma de flujos de movilidad humana, y en consecuencia, como antes decía, las prácticas sociales devienen "prácticas organizadoras" (Certeau, 2008) de los espacios urbanos y sus ámbitos de relacionamientos transfronterizos. Huelga anotar que también aquí los vínculos étnicos y de parentesco tienen un rol muy importante como garantías de lealtad en negocios que transcurren sin contratos formales, pero no son determinantes y están fuertemente mediados por la relación propiamente nacional. Por estas razones, es posible encontrar en ellas redes sociales y políticas que apuntalan los contactos comerciales y culturales y facilitan acuerdos puntuales entre las autoridades locales.

Esta situación regional es muy frecuente en las fronteras pobladas continentales, por ejemplo en los casos de los complejos urbanos transfronterizos de dimensiones pequeñas y medias con espacios colindantes como son Chuy y Chui en la frontera brasilera/uruguaya (Domínguez, 2010); Dionisio Cerqueira,Barracao y Bernardo Irigoyen en Argentina/Brasil (Ferrari, 2013); Leticia y Tabatinga en la frontera amazónica de Colombia y Brasil (Nogueira, 2008); Huaquillas y Aguas Verdes en la frontera ecuatoriana/peruana (Dammert y Bensús, 2017), y el trío Monte Caseros/Barra de Quarai/Bella Unión (Oddone, 2015).

Es también el caso del binomio Ciudad Hidalgo y Tecún Umán, en el borde Guatemala/México, estudiado por Ruíz y Martínez (2014). Los autores ofrecen una vívida descripción de los procesos de intercambios entre dos ciudades medianas (en total no superan los 70 mil habitantes) a partir de las compras que los comerciantes guatemaltecos hacen en Ciudad Hidalgo para abastecer los comercios de Tecún Umán y alimentar flujos menores dirigidos a otras localidades. El tráfico –realizado sobre el río Suchiate- involucra diariamente a cientos de personas entre comerciantes, cargadores, remeros de balsas rústicas, cambistas, etc., lo que implica una sucesiva negociación y puesta de acuerdo sobre precios y servicios. En la misma medida en que el tráfico afecta ambas partes, los actores involucrados –pequeños empresarios, autoridades municipales, trabajadores- han conseguido acuerdos para alternar la prestación de servicios. En consecuencia, apuntan los autores, "...la conurbación Ciudad Hidalgo-Tecún Umán constituye un espacio integrado de intercambios económicos y sociales,

basados fundamentalmente en el eje conformado por el comercio transfronterizo informal" (Ruíz y Martínez, 2014: 152).

Pero también es posible encontrar una región autocontenida en espacios más poblados y dinámicos como es el complejo urbano transfronterizo Tacna-Arica en la frontera chileno-peruana (en total algo más de medio millón de habitantes) cuya relación económica induce unos 6,5 millones de cruces de personas cada año y que ha sido estudiada por Dilla y Álvarez (2018). Aunque esta región se alimenta de importaciones proveídas por zonas francas comerciales y la relación entre ambas ciudades implica numerosos circuitos –mano de obra peruana en Arica, uso de Tacna como playa de ocio y bazar por los ariqueños, uso del puerto de Arica por comerciantes tacneños, etc.- las incidencias de esta actividad en los espacios nacionales respectivos es limitada, sin que tampoco podamos hablar de una relevancia global.

c) Las regiones/corredores. Una tercera situación correspondería a las regiones articuladas en torno a corredores internacionales. Toda región transfronteriza implica algún tipo de corredor que canaliza los flujos de mercancías, regularmente sobre alguna infraestructura vial habilitada para este fin. Pero debe hacerse notar que los corredores comerciales binacionales no conforman necesariamente regiones, o pueden hacerlo de manera muy deficitaria.

En ocasiones estos corredores cruzan las fronteras por páramos despoblados, como ocurre en el paso de Los Libertadores que constituye la principal conexión fronteriza Chile/Argentina. Según Aduanas de Chile (2017) por este paso se produjeron, en ambas direcciones, 600 mil cruces de vehículos, 2,9 millones cruces de personas y 4,5 millones de toneladas de carga. Una parte de esta carga de mercancías era comercio binacional, pero otra correspondía a mercancías argentinas en tránsito hacia los puertos chilenos de San Antonio y Valparaíso. Los cruces de personas eran en lo fundamental tránsitos de turistas en ambas direcciones. Obviamente este tráfico -intenso y distante- afecta a una extensa zona de ambos países, pero no logra constituir nada parecido a una región transfronteriza debido a que toda la zona aledaña al límite corresponde a una agreste región cordillerana solo animada por los establecimientos de control fronterizos y algunos moteles estacionales.

Otro caso es el de Jimaní en República Dominicana, una ciudad ubicada en la frontera de este país con Haití. Se calcula una población solo ligeramente

superior a las 10 mil habitantes, el 70% de los cuales viven bajo el rango de pobreza. Sin embargo, por ella transita el 60% del comercio binacional, una suma que debe ascender a unos 500 millones de dólares anuales. Sin embargo, debido a la poca distancia entre ambas capitales, los vehículos solo se detienen aquí el tiempo imprescindible para satisfacer los trámites aduaneros. La ciudad resulta un lugar de paso para las caravanas de camiones que dejan detrás de sí todo tipo de contaminación, muy pocos empleos formales y algunos espacios para la concurrencia de comerciantes que nunca han podido madurar como ferias comerciales transfronterizas que son usuales en otros puntos de esta frontera. Jimaní incuba el contraste de ser el puerto fronterizo más activo comercialmente, y al mismo tiempo, es la ciudad cabecera, más pobre de toda la franja fronteriza dominicana, donde la pobreza es una cualidad cotidiana (Dilla, 2016).

Sin embargo, también puede ocurrir que, por su magnitud e itinerarios, un corredor involucre de manera significativa la provisión local de servicios y bienes. Y a partir de ahí, induzca otras actividades de intercambios locales. Este parece ser el caso de la región articulada en torno a Corumbá en Brasil y Puerto Suárez en Bolivia, estudiada por Silva (2013). Por este corredor transita el 95% del comercio binacional, además de otras mercancías que buscan accesos oceánicos. Excepto algunos productos mineros localizados en Corumbá, los flujos brasileros son alimentados desde grandes ciudades como Sao Paulo, Porto Alegre y Belo Horizonte. Pero la magnitud del tráfico, apunta Silva (P. 157) "...demanda estructuras para el almacenamiento, transporte o despacho de mercancías", lo que genera inversiones, empleos e ingresos fiscales vitales para la sociedad local. Al mismo tiempo es usual que a la sombra de estos contactos económicos binacionales prosperen zonas de comercio informal minorista como es el caso en Corumbá de las pequeñas ferias libres estudiadas por Anderson, Costa y Benedetti (2017). Son, en resumen, regiones atravesadas por cadenas comerciales largas, con orígenes y destinos distintos a la región en sí, pero que pueden experimentar, al contacto con ella, agregados sustanciales de valores.

Este tipo de región –que denominamos *regiones/corredores*- subordina la escala local y se organiza desde estrategias de acumulación de grupos capitalistas más concentrados. Dada la magnitud del comercio formal, estas RTF son sometidas a fuertes controles burocráticos y policiales, y son espacios expuestos a conflictos intensos, sea por demandas gremiales, por contradicciones que se

generan con los flujos informales o por la proliferación de tráficos criminales. Corresponden, en la clasificación de Machado (2005) al tipo C.

Las regiones globalizadas. Finalmente, un cuarto tipo de situación tiene lugar cuando los espacios económicos que se generan están determinados por relacionamientos productivos y de servicios que se definen por sus fuertes tributaciones desde y a la economía global, y en consecuencia por cadenas de valores largas y complejas. No es difícil advertir características tales como las altas desigualdades entre las sociedades nacionales -lo que incrementa las ganancias diferenciales- así como altas densidades demográficas, densidades viales y provisión adecuada de servicios. Dada la naturaleza compleja de estos espacios económicos, conviven con niveles muy altos de conflictividad. Son RTF muy institucionalizadas, pero al mismo tiempo, muy violentadas por actividades informales e ilegales que se benefician de los derrames de los flujos formales.

El caso prototípico de esta situación es la extensa frontera México/Estados Unidos, en que la franja mexicana funciona como un lugar de altísima rentabilidad para las inversiones productivas y de servicios, que ha sido estudiado desde la perspectiva económica de forma exhaustiva por Mendoza (2007). Estrictamente en nuestro continente, otra situación de esta naturaleza se encuentra en la región trasfronteriza ubicada en el departamento de Alto Paraná en Paraguay y los estados de Matto Grosso do Sur y Paraná en Brasil. Aquí se ha conformado una activa región económica en que el capital brasilero aprovecha las ventajas comparativas paraguayas –desregulación, bajos costos, permisividad- en función de sus propios vínculos con la economía global. Aunque la imagen más mediática de este fenómeno es la gran plaza comercial de Ciudad del Este y sus múltiples manifestaciones de contrabando, en realidad incluye procesos más complejos como el cultivo y procesamiento incipiente de la soya y el establecimiento de zonas francas industriales (maquilas), todo esto ha sido catalogado por Masi y Falabella (2005) como un desarrollo disgregado que a nivel local "se expresa en partes que no logran armonizarse virtuosamente a pesar de sus enormes logros y potencialidades" (P. 346).

En una dimensión más discreta, pero similar cualitativamente, se encuentra la región que se forma en la porción norte de la frontera haitiano/dominicana, dominada por las segundas ciudades de cada país (Cabo Haitiano y Santiago de los Caballeros) y resumidas en el complejo urbano transfronterizo Dajabón/Ouanaminthe. Nuevamente aquí la visión más mediática

es un mercado transfronterizo que reúne a varios miles de personas de ambos países, y que tiene un impacto regional Resulta, por ejemplo, el principal corredor de productos agrícolas dominicanos a Haití, que los haitianos compensan vendiendo reexportaciones de tejidos usados, perfumes y bebidas alcohólicas. Pero lo que la hace peculiar es que ha servido de locación para el establecimiento de una zona de maquilas dirigidas al mercado mundial que aprovecha las ventajas haitianas (desregulación, baja presión fiscal, fuerza de trabajo muy barata, acceso privilegiado al mercado norteamericano) al mismo tiempo que aprovecha los servicios y el personal técnico más calificado de República Dominicana (Traub-Werner, 2008; Dilla, 2016).

¿QUÉ NOS SUGIEREN LAS RTF EN AMÉRICA LATINA?

La noción de fronteras ha devenido un recurso heurístico para explicar muchas de las contingencias sociales contemporáneas. Vivimos una época en que proliferan "las zonas fronterizas analíticas" (Sassen, 2010) que dan cuenta de la eclosión de nuevas dinámicas espacio/temporales en que la concepción tradicional de territorialidad y de sus jerarquías escalares es retada por nuevas prácticas materiales, organizativas y discursivas. Las territorialidades que hemos llamado aquí regiones transfronterizas son un ejemplo de ello y han constituido escenarios por excelencia de valorización del capital a diferentes escalas. En particular sus ciudades, siguiendo aquí la reflexión de Brenner y Theodore (2002: 386) resultan "objetivos geográficos y laboratorios institucionales para una variedad de políticas neoliberales", y en consecuencia espacios altamente conflictivos de optimización de la rentabilidad del capital y disciplinarización de *los otros*.

En este artículo hemos intentado discutir algunos de estos retos y la propuesta de una tipología de RTF en América Latina en relación con las escalas determinantes. A partir de aquí proponemos cuatro tipos que van desde las regiones consuetudinarias, severamente parroquiales y sin significados económicos transcendentes, hasta aquellas que se definen desde fuertes vinculaciones con la economía global.

Si exceptuamos al primer tipo mencionado, lo común de todas estas regiones en nuestro continente es que no rebasan el nivel primario del *modelo geoeconómico* explicado por Sohn (2014: 597) y orientadas a la captura de valores

desde los beneficios diferenciales. Y que, dado que se realizan casi estrictamente en el mercado, no solo se apoyan en la disparidad de desarrollo, sino que la incrementan.

Se trata, no obstante, de una propuesta provisional cuya finalidad es propiciar un debate que pudiera servir para categorizaciones más complejas que den cuenta de la naturaleza multidimensional de estas territorialidades, como diría Dahrendorf (1979): invernaderos por excelencia de un pluralismo de oposiciones y conflictos. A modo de inventario polémico, diría que hay tres cuestiones sobre las que las RTF nos interrogan.

Una primera cuestión se refiere a la espacialidad de las RTF. Casi todos los estados latinoamericanos declaran zonas fronterizas en las que algunas actividades –por ejemplo propiedades de extranjeros- pueden estar restringidas. Estas zonas se definen regularmente por longitudes desde los bordes, por lo que resultan inapropiadas para precisar la espacialidad de una RTF en los términos en que la hemos definido. Por razones obvias, la dimensión cultural/identitaria de una RTF (allí donde la densidad simbiótica puede producir atisbos de lo que Tarrius (2000) llamaba una "identidad mestiza") no coincidirá con la definición administrativa antes mencionada, ni con el ámbito de las transacciones económicas. Esto nos obliga a una definición más pormenorizada de aquellas variables decisivas para la definición de la espacialidad transfronteriza, tomando en cuenta la variedad de dimensiones que las conforman, así como las funciones de los componentes. Con seguridad, esto nos conduciría a una espacialidad escalonada más sofisticada –por ejemplo zonas de contigüidad transfronteriza y zonas de convivencia más relajada- que la mirada que hemos ofrecido aquí.

Otro problema se refiere a la cuestión del desarrollo. Difícilmente podríamos encontrar en los casos estudiados, experiencias de desarrollo económico local inclusivo. Las regiones transfronterizas son pródigas en sus ofertas de formas de sobrevivencias, pero muy parcas en el ofrecimiento de oportunidades sostenidas de movilidad social. Y ello ocurre no solo en aquellos casos en que las RTF permanecen desconectadas de las dinámicas globales y nacionales –los casos de regiones consuetudinarias y autocontenidas- sino también en aquellas otras severamente expuestas a estas dinámicas y donde se produce lo que Masi y Falabella (2004) reiteran como *un desarrollo disgregado*. Aun cuando reconociéramos que existe una determinación sistémica en este resultado –las regiones transfronterizas son *zonas de sacrificio* de la

reproducción neoliberal- es razonable creer que puedan existir espacios para acciones que muevan a estas sociedades en otra dirección.

Un último problema radica en la gobernanza. Como antes anotábamos, no hay en América Latina ningún proyecto integracionista que se proponga una alteración postwestfaliana al actual régimen de fronteras. El proyecto que más ha avanzado en esta dirección es la Comunidad Andina de Naciones, pero con resultados prácticos limitados. En consecuencia, las RTF demandarían una institucionalidad que dé cuenta de la complejidad especial de estas "territorialidades superpuestas" (Agnew y Oslander, 2010), lo que incluye inevitablemente el ensayo de formas de membresías regionales para facilitar la movilidad humana en condiciones de equidad de derechos, lo que Balibar (2013) llamaba un "hecho epistemológico fundamental"[2].

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADUANAS DE CHILE (2017). Estadísticas de 2017. Recuperado de http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20180405/asocfile/20180405132953/estadisticas2017.pdf

AGNEW, J. (2018). "Evolution of the regional concept", in A. PAASI, J. harrison and MARTIN JONES (Eds) *Handbook On The Geographies Of Regions And Territories,* E. ELGAR Publishing, pp 23-34, DOI 10.4337/9781785365805

ALBÓ, X. (2000) "Aymaras entre Bolivia, Perú y Chile" en *Estudios Atacameños*, No. 19, Pp. 43-73

ÁLVAREZ, G. y FIGUEROA, M. (2018), "Auge, resurgimiento y declive de los estudios internacionales en Chile", *Análisis Político,* 31(94).

ANDERSON L, E. DA COSTA Y A. BENEDETTI (2017). "A feira livre de corumbá/ms na fronteira Brasil-Bolívia" *Bol. Geogr., Maringá*, v. 35, n. 3, Pp. 93-108. DOI: http://dx.doi.org/10.4025/bolgeogr.v35i3.28099

AGNEW, J. y V. OSLANDER (2010). "Territorialidades superpuestas, soberanias en disputa: lección empírica desde América Latina" en Tábula Rasa No. 13, julio-diciembre, Pp. 191-213.

[2] "En el fondo llegamos aquí al hecho epistemológico fundamental de que categorías espaciales como el territorio, la residencia, la propiedad del suelo, pero simultáneamente el viaje, el nomadismo y el sedentarismo, son asimismo determinaciones constitutivas de la ciudadanía" (Balibar, 2013, P. 114)

BALIBAR, E. (2013). *Ciudadanía*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora.

BARAJAS, M. DEL R., P. WONG y N. ODDONE (2015) *Fronteras y procesos de integración regional*, México, Juan Pablos Editor/el Colegio de la Frontera Norte.

BOISSIER, S. (1994). "Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivotales y regiones virtuales", *Economicas/CUC*, Vol 22 No 1, Pp. 1-15.

BORJA, J. Y M. CASTELLS (1997). *Local y global*. Madrid. Taurus.

BRENNER, N. AND N. THEODORE (2002). "Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism" in *Antipode*, Vol 34, #3, July.

CASTELLS, M. (1989). *La ciudad informacional*. Madrid, Alianza Editorial.

CERTEAU, M. (2008). Andar la ciudad. Bifurcaciones: Revista de Estudios Culturales Urbanos, (7). Recuperado de

http://www.bifurcaciones.cl/007/colerese/bifurcaciones_007_reserva.pdf

DAHRENDORF, R. (1979). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid, Ediciones RialP.

DAMMERT, M. y V. BENSÚS (2017). "Border Cities and Urban Expansion: The Case of Zarumilla and Aguas Verdes on the Peru-Ecuador Border". Frontera Norte, Vol. 29, Núm. 57: 6-29.

DEAR, M. y LECLERC, G. (2003). *Postborder City: Cultural Spaces of Bajalta California*. Londres, University of Southern California.

DILLA, H. (2016). "La regionalización precaria en la frontera dominico/haitiana" En *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, Volumen XVI / N° 1 / enero-junio 2016 / Pp. 15-41

DILLA, H. y C. ÁLVAREZ, (2018). Economía e intercambio desigual en una región transfronteriza: Arica, Chile-Tacna, Perú. *Estudios Fronterizos*, 19, e009. doi:http: //doi. org/10.21670/ref.1809009

DILLA, H. y K. HANSEN (2019). "El régimen político fronterizo en Arica: más allá de la garita". en *La vuelta de todo eso: economía y sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica* (Edit. por H. Dilla y C. Álvarez), Santiago, RIL editores, 218-236.

DOMÍNGUEZ, A. R. (2010). "La organización de las fronteras: etnografía de la cotidianidad fronteriza Chui/Chuy", en *Miradas comparativas sobre las Fronteras*

en América Latina (edit. por Carlos Casas y M. Ortolán), México, Miguel Angel Porrúa.

FERRARI, M. (2013). "Zona de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiricas no contexto do MERCOSUL" en *Revista Transporte y Territorio* #9, Pp. 87-104.

FOUCAULT, M. (2003). *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI Editores.

Harvey, D. (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford, Blackwell.

_____ (2014). *Espacios del capital*, Madrid, Akal.

HERZOG, L. (1990). *Where North Meets South*. Austin, University of Texas Press.

ILPES (1966). *Discusiones sobre planificación*, México, Ed. Siglo XXI.

JESSOP, B. (2001). The Political Economy of Scale. En M. PERKMANN Y N. SUM (Eds.), Globalization, Regionalization and Cross Border Regions (Pp. 25-46). Londres, Inglaterra: Palgrave.

KEARNEY, M. (2003). "Fronteras y límites del Estado y el Yo al final del imperio", *Alteridades*, vol. 13, núm. 25, enero-junio: 47-62.

_____ (2008). "La doble misión de las fronteras como clasificadoras y como filtros de valor", en (L. Velazco, edit.) *Migración, fronteras e identidades étnicas transnacionales,* México, Miguel Angel Porrúa.

LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing.

MACHADO, T. C. (2005). "Tipologia das relacoes frontereicas: elementos para o debate teorico-pratico" em *Territorio sem limites*, (Ed. Por Machado de Olivera, T. C.) Campo Grande, Editorial UFMS, Pp. 377- 408.

MASI, F. Y G. FALABELLA (2005). "Desarrollo económico regional em la frontera Paraguai-Brasil: estudio exploratorio del Alto Paraná", em *Territorio sem limites*, (Ed. Por Machado de Olivera, T. C.) Campo Grande, Editorial UFMS, Pp. 307-347.

MENDOZA, J. E. (Ed.) (2007). *El TLCAN y la frontera México-Estados Unidos*. México, Miguel Angel Porrúa.

MEZA, N. (2012). "Espacios regionales fronterizos" en *@revista*, #34, año 16, enero-junio, Pp. 28-37.

MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL/ GRUPO RETIS (2005). Proposta do Programa de Desenvolvimiento da Faixa de Fronteira. Brasilia.

NEIMAN, G. y G. QUARANTA (2006). "Los estudios de caso en la investigación sociológica", en *Estrategias de investigación cualitativa* (Edit. por I. Vasilachis), Barcelona, Gedisa.

NORIEGA, R. (2008). "Tabatinga: una ciudad en la frontera de la Amazonía", En H. Dilla (ed.), *Ciudades en la Frontera*. Santo Domingo, Editorial Manatí, Pp. 97-126.

ODDONE, N. y E. GALANTINI (2015). "Por la triple frontera más austral de América", en *Fronteras y procesos de integración regional*, (edit. por Barajas, María del R., P. Wong y N. Oddone) México, Juan Pablos Editor/el Colegio de la Frontera Norte.

ODDONE, N., M. QUIROGA, H. SARTORI y A. WILLINER (2016). *Pactos Territoriales en la construcción de regiones transfronterizas*, Santiago, CEPAL.

PEÑA, S. (2008). Ciudades y Fronteras: los retos de la planificación transfronteriza. En H. DILLA (ed.), *Ciudades en la Frontera*. Santo Domingo, Editora Manatí, Pp. 263-283.

PERKMAN, M. (2003), "Cross-Border Regions In Europe: Significance And Drivers Of Regional Cross-Border Co-Operation" in *European Urban and Regional Studies* 10(2): 153–171.

PERKMANN M. y N. SUM (2001). "Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourses and Governance" (Editado por M. Perkmann and N. Sum), *Globalization*, *Regionalization and Cross Border Regions* (Pp. 25-46). Londres, Palgrave.

PRESCOTT, J. R. V. (2015). *Political Frontiers and Boundaries*, New Yok, Routledge.

RAMÍREZ, S. (2006). "Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la comunidad andina y suramericana", en *La integración y el desarrollo social transfronterizo*, Bogotá: Convenio Andrés Bello

ROUVIÈRE, L. (2009). "¿Un territorio político transfronterizo?, Chile y Perú", en *si Somos Americanos. Revista de Estudios Tranfronterizos*, Volumen IX / No 2 / Pp. 13-29

RUIZ, C. y G. MARTÍNEZ (2015). "Comercio informal transfronterizo México-Guatemala desde una perspectiva de frontera permisiva" en Estudios Fronterizos, nueva época, vol. 16, núm. 31, enero-junio de 2015, Pp. 149-174.

SASSEN, S. (2010) *Territorios, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires, Katz.

SILVA, L. P. B. (2013). Redes de transporte de mercadorias e fronteira: a logística nas cidades gêmeas de Corumbá (Brasil) e Porto Suárez (Bolívia). Revista transporte y territorio, v. 9, P. 141-160.

SOHN, CH. (2014). "Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource". *Geopolitics*, 19:3, 587-608. DOI: 10.1080/14650045.2014.913029

_____(2018). "Cross Border Regions" in A. PAASI, J. HARRISON and MARTIN J. (Eds) *Handbook On The Geographies Of Regions And Territories,* Edward Elgar Publishing, pp 298-310, DOI 10.4337/9781785365805

TARRIUS, A. (2000). "Leer, describir, interpretar las circulaciones migratorias" en Relaciones. *Estudios de Historia y Sociedad* [en linea] (verano): [Fecha de consulta: 12 de abril de 2018] Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13708303

TRAUB-WERNER, M. (2008). "La globalización, el libre comercio y la frontera dominico-haitiana", en H. DILLA (ed.), *Ciudades en la Frontera*. Santo Domingo, Editorial Manatí, Pp. 205-231.

VALERO M., M. (2004). Ciudad y fronteras. *Aldea Mundo*, Nº 17, Pp. 120-144.

_____ (2008). Ciudades transfronterizas e interdependencia comercial en la frontera Venezuela/Colombia. En H. DILLA (ed.), *Ciudades en la Frontera*. Santo Domingo, Editorial Manatí, Pp. 69-95.

_____(2009). "Redes urbanas transfronterizas: dos escenarios venezolanos" en *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración* Año 14, No. 27 / Enero - Junio 2009, Pp. 7-15.

VELASCO, L. (2001). "Un acercamiento al método tipológico en sociología", en "Observar, escuchar, comprender…" (Edit. por M. Tarrés), México, FLACSO.

3

3. Ordenamiento territorial en Centroamérica: Legislación, concepciones y desafíos institucionales

Federico Morales Barragán

El capítulo ofrece un panorama de la legislación sobre el ordenamiento territorial (OT)[1] en Centroamérica, lo cual brinda la oportunidad de reflexionar sobre las siguientes cuestiones. Por una parte, el contenido y alcance que se le otorga; también, la forma en que tales concepciones y aquellas referidas a conceptos afines como desarrollo territorial y territorio inciden en el diseño institucional correspondiente. Subyace a esta discusión un problema fundamental: el abordaje explícito o no, de las tensiones entre los diseños institucionales sectoriales y la intención de construir políticas con base en una lógica territorial.

La revisión que se presenta pone de manifiesto que el tema del OT no está presente en la agenda de cooperación transfronteriza en la región. Experiencias notables en este sentido, como la del Trifinio o la cuenca del Sixaola, transitan por cauces donde este tema tiene un papel secundario o incluso marginal; carencia que es necesario ir remediando y, por ello, resulta conveniente reflexionar acerca de las concepciones que existen sobre y en torno al OT y cómo éstas inciden en el diseño institucional correspondiente.

[1] A lo largo del texto se utiliza indistintamente el término ordenamiento territorial, ordenamiento o la sigla OT.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. La información del marco legislativo se presenta en la sección inicial del texto y ofrece una ruta para identificar contenido y alcance dados al OT; para atender el problema de las tensiones entre los diseños institucionales sectoriales y el propósito de construir políticas fundamentadas en un enfoque territorial, la sección final se ocupa de la relación entre los significados del OT, el desarrollo territorial y el territorio, así como de los desafíos que se manifiestan cuando prevalece el significado habitual de este último como contenedor, que lo identifica con la superficie del planeta. Esta concepción contrasta con aquella que le da el sentido de construcción social, cuya base material la aporta la superficie del planeta.

LEGISLACIÓN SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En esta sección se presenta un panorama del marco legislativo sobre el ordenamiento territorial de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La finalidad es identificar las concepciones sobre la materia que coexisten en estos países centroamericanos e inciden en el diseño institucional correspondiente.

GUATEMALA

Este país centroamericano no cuenta con una legislación de carácter general en la materia. En 2009 se sometió al congreso una iniciativa de ley cuya aprobación no prosperó. En tal iniciativa se expresa una concepción de territorio como contenedor, sinónimo de la superficie el planeta. "El territorio es una dimensión física sobre la cual convergen un sin número de expresiones sociales, culturales, intereses y presiones" (Giordano, *et al.*, 2009: 2). En correspondencia con lo anterior, el desarrollo territorial se define como "… un conjunto de procesos sociales, culturales y económicos que promueven en un territorio (área metropolitana, centro urbano, región, departamento, municipio) el dinamismo económico y la mejora de la calidad de vida de la población" (Giordano, *et al.*, 2009: 10). De esta definición destaca, también, el carácter subnacional que se le otorga al territorio, como si un país no fuera tal. Es decir, el desarrollo territorial se explica bajo una perspectiva que contempla solo lo que ocurre dentro de éste, es decir, la evolución de los territorios se analiza con base en la valoración de las

interacciones intra escala, menos importancia se otorga a las interacciones entre escalas o simplemente se omite su consideración. [2]

En cuanto al ordenamiento territorial, independientemente de que se haga referencia a éste como la expresión espacial de las diferentes políticas, en última instancia se le define como un instrumento de la planificación, con base territorial, que regula el uso del suelo y la ocupación del territorio (Giordano, *et al.*, 2009: 2). En los objetivos de la iniciativa se incluye, además: identificar y promover polos de crecimiento económico y desarrollo social, así como delimitar y preservar áreas especiales por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico y cultural. Otros objetivos comprenden la delimitación de zonas de riesgo, el apoyo a municipios para la provisión de infraestructura, equipamiento y servicios y el desarrollo de instrumentos de diversa índole para la implementación de planes y programas de OT, entre otros (Giordano, *et al.*, 2009: 8).

En cuanto a las instancias de que atienden esta política destaca la división entre deliberativas y consultivas. En las primeras se encuentran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, los Consejos Departamentales de Desarrollo y el Concejo Municipal. Para el segundo caso se menciona que la

> participación de los involucrados en el proceso de Ordenamiento Territorial es indispensable. Se realizará a través de las estructuras de participación existentes del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, creándose una comisión específica de ordenamiento y desarrollo territorial en cada uno de los niveles del sistema. (Giordano, et al., 2009: 14)

Como ha sido señalado, la iniciativa de ley no fue aprobada, pero resulta indicativa de las concepciones prevalecientes sobre el OT, el desarrollo territorial y el territorio. Las atribuciones definidas por los responsables gubernamentales en la materia se ubican en legislaciones sectoriales y otras asociadas con la descentralización. El organismo rector del OT es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Su área de Planificación y Ordenamiento comprende las direcciones de Planificación Estratégica Territorial, Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgos. Otras entidades relevantes son el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que se integra al Sistema Nacional

[2] Una reflexión sucinta sobre el territorio, sus escalas y niveles puede encontrarse en Morales (2017).

de Planificación. El Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE), en particular, los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) configuran la institucionalidad para la consulta y toma de decisión en los distintos territorios.

En cuanto a las leyes sectoriales, la de Vivienda (D9-2012), unifica bajo la rectoría del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) la planificación habitacional y el ordenamiento territorial. En dicha ley se establecen 27 principios para la elaboración de planes de OT, haciendo énfasis en la habitabilidad, diversidad étnica y relación entre desarrollo habitacional y desarrollo urbano. Las atribuciones que esta ley otorga al CIV introducen ciertos elementos de tensión con el SEGEPLAN, aunque, paradójicamente, la estructura del primero no incorpora explícitamente la dimensión del OT, como lo hace el segundo.

Un instrumento que merece resaltarse es la "Guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal" elaborada por SEGEPLAN en 2011. En ella se incluyen conceptos, la relación con el sistema nacional de planificación y una guía de contenidos y procesos para el OT en la escala municipal (Ferrufino y Grande, 2013). Esto ha contribuido a su elaboración en 107 municipios; todos estos planes están sistematizados en el Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT). En el municipio de Guatemala se ha promovido, además, la elaboración por zonas de los Planes Locales de OT.

En el nivel regional también se ha concretado la elaboración de planes de desarrollo, en particular en la franja transversal del Norte y el Litoral del Pacífico. En 2012 se encontraban en proceso los de Petén, Región Central y Corredor Seco.

De acuerdo con Ferrufino y Grande (2013), la conducción de la política por parte de SEGEPLAN, así como la experiencia acumulada en la elaboración de planes de OT, particularmente municipales, constituyen logros que deben tomarse en cuenta para la consolidación de la política. Sin embargo, aún es necesario atender problemas específicos para alcanzar ese propósito, entre ellos, contar con una legislación general que permita resolver inconsistencias entre leyes sectoriales, particularmente en el tema de vivienda. Tal legislación también haría posible precisar las funciones de las dependencias gubernamentales que hoy enfrentan ciertas contradicciones, especialmente entre SEGEPLAN y CIV. Modificaciones como las señaladas aportarían instrumentos necesarios para encarar los desequilibrios territoriales del país.

EL SALVADOR

La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DL 644-2011) define al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (CNODT) como el organismo colegiado, coordinado desde la Presidencia de la República, encargado de regir esta política. En cuanto a sus disposiciones principales, la ley determina las categorías de uso del suelo a escala nacional: urbano, urbanizable, rural y no urbanizable y establece las competencias para calificar y regular los usos del suelo y su aprovechamiento.

Ferrufino y Grande (2013) señalan algunas ausencias temáticas relevantes, como los derechos y deberes de la propiedad inmueble, en particular, las formas en que el Estado, en las escalas nacional o local, puede adquirir bienes inmuebles para fines de interés social. Sobresale, además, el hecho de no haber considerado mecanismos detallados de participación social en los procesos de planificación territorial.

Enseguida algunos detalles de la ley que merecen tomarse en cuenta. En los considerandos se menciona que "... el territorio constituye un recurso que de manera progresiva se vuelve escaso a los fines del desarrollo humano, económico y social, sobre el que concurren múltiples demandas" (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2011: 4). Se dice, también, que la gestión territorial de la actividad pública y privada debe atender normas de uso racional del suelo y manejo de recursos con criterios territoriales de localización. No se precisa qué se entiende por criterios territoriales de localización.

En su artículo 20, la ley establece su finalidad y ámbito de aplicación.

> ... fortalecer la capacidad institucional del Estado para ordenar el uso del territorio y orientar las inversiones públicas y privadas necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible; así como normar, un espacio intermedio de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y local.

El ámbito de aplicación del ordenamiento y desarrollo territorial comprende:

1. La utilización del suelo según su vocación.
2. La conectividad territorial y la conexión de los servicios básicos en los asentamientos humanos.
3. La protección y conservación de los recursos naturales.
4. La protección y conservación del patrimonio cultural y arqueológico. (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2011: 5)

En cuanto a la definición de OT se considera que es la

> … política de Estado que tiene por finalidad orientar el marco de referencia espacial, mediante procesos de planificación y gestión territorial de manera integral y concertada, para la inversión pública y el desarrollo de las distintas actividades humanas en el territorio con énfasis en la conectividad y los servicios a ser brindados a los asentamientos humanos, a las actividades productivas y a la protección de los recursos naturales; con enfoque de cuencas, sistema de ciudades, desarrollo económico y socio cultural, teniendo como centro el desarrollo y bienestar de la persona humana. (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2011: 5)

A su vez, el desarrollo territorial se concibe como

> … el proceso que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y de la promoción de las actividades productivas, que tiene como objetivo principal el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad. (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2011: 5)

Otra ley relevante en materia de OT es la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional (DL993/2012). Esta ley responde al peso de las lotificaciones agrícolas y periurbanas en la producción de vivienda y la precariedad de la tenencia. Su contenido y orientación establece un vínculo entre el uso del suelo y la construcción de vivienda.

Un instrumento destacado que plantea una perspectiva de largo plazo en la planificación, año 2024, es el Plan Quinquenal de Desarrollo (2010-2014). Sobresale, sin embargo, que la dimensión territorial no está incorporada en sus estrategias principales. Las políticas de desarrollo territorial y descentralización y

la ambiental y de reducción de riesgos, forman parte de las políticas de seguridad, convivencia democrática y proyección internacional, en el primer caso, y de las políticas públicas macroeconómicas y sectoriales, en el segundo. En relación a la política de desarrollo territorial y descentralización merece recordarse la creación, en 2009, de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial (SSDT).

Entre los resultados alcanzados por dicha entidad gubernamental destacan "Las pautas metodológicas para la planificación estratégica participativa de los municipios" (2011). En cuanto a la necesidad de articular políticas e instrumentos, sobresale lo establecido en la Política Nacional del Medio Ambiente publicada en 2012 por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, que incluye en sus líneas prioritarias la "incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial", incluso otorga al OT un carácter de urgente, particularmente en un contexto de cambio climático. De esta última posición deriva la construcción de instrumentos orientados a desarrollar la zonificación ambiental y la evaluación ambiental estratégica, con especial atención en la franja costero marina. Se subraya, también, la necesidad de articular las capacidades técnicas con otras instituciones del Estado.

Un rasgo característico de muchos procesos de cambio institucional corresponde a la coexistencia de mecanismos, en ocasiones contradictorios, a pesar de que haya ocurrido un cambio formal. Instancias que existían antes de las transformaciones institucionales siguen teniendo un peso relevante. Tal es el caso, según Ferrufino y Grande (2013), del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), que hasta la entrada en vigor de la LODT se ocupaba de dar permisos de urbanización y construcción, así como promover la elaboración de los planes regionales de ordenamiento y desarrollo territorial a través de su Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Lo mismo puede decirse del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), encargado de la política ambiental del país y en particular de la Dirección General de Cambio Climático y Asuntos Estratégicos.

La opinión previa se relaciona con el hecho de que la LODT contempla tangencialmente la vivienda y el desarrollo urbano en uno de los puntos considerados como su ámbito de aplicación. Esto contrasta con lo expresado en uno de los objetivos del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial donde se propone "Articular la Política de Vivienda con las acciones e instrumentos

específicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial" (VMVDU y el MARN, 2011: 16). Lo mismo ocurre con los planes departamentales de ordenamiento y desarrollo territorial donde el desarrollo de ciudades, indicando núcleos y áreas principales de concentración urbana y de actividad económica o servicios, es parte de su contenido.

Debe destacarse que El Salvador cuenta con una experiencia acumulada en la materia antes de la aprobación de la LODT. Entre 2004 y 2010, promovido por lo dispuesto en el PNODT, se elaboraron catorce planes regionales, entre ellos el del Área Metropolitana de San Salvador, lo que significó contar con orientaciones en todo el país referidas al uso del suelo y la identificación de proyectos estratégicos. No es menor subrayar el hecho de que, en términos del desarrollo de capacidades locales, estos planes fueron elaborados por empresas internacionales de consultoría.

En el mismo sentido el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, señaló que antes de la aprobación de la LODT, 37 municipios contaban con planes de OT, lo que les permitía ejercer de modo descentralizado las funciones de regulación de los usos del suelo y el otorgamiento de permisos (Ferrufino y Grande, 2013: 29).

En relación a experiencias subnacionales de OT, es de interés lo sucedido con el COAMSS (Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador). En 2010 este organismo aprobó un conjunto de políticas, con un horizonte establecido para el año 2021, dedicadas al desarrollo urbano y territorial; los espacios públicos; la movilidad; el medio ambiente y niñez y juventud. En estas políticas se insiste en la importancia de fortalecer la coordinación interinstitucional entre los distintos niveles del Estado y adoptar nuevos mecanismos de gestión del suelo.

En el mismo sentido de las experiencias regionales de planificación territorial, pero con una especificidad transfronteriza, debe mencionarse lo sucedido en la microrregión Cayaguanca, al Norte del país y la microrregión del Trifinio, ambas dentro del espacio transfronterizo con Honduras y Guatemala.

El Salvador cuenta con un marco general que orienta la política de OT, a ello se suman las experiencias regionales que han tenido logros significativos. Al mismo tiempo, el diseño del plan quinquenal revela el desafío principal que enfrenta el país en la materia: introducir la dimensión territorial en las políticas de desarrollo no como un sector, sino como una perspectiva general que articula

el resto de las políticas y sus dependencias. Esta misma orientación incide en el desenvolvimiento de las experiencias de colaboración transfronteriza, donde las políticas de OT tienen un papel marginal.

HONDURAS

El marco normativo hasta ahora vigente se expresa en la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DL180-2003). Después de 2009 se aprobaron diferentes leyes relacionadas con la anterior legislación. Destaca el decreto legislativo (DL286-2009) "Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras" define la visión de país para el 2038 y establece cinco regiones de desarrollo con base en un enfoque de cuencas. Tales regiones corresponden a los grandes valles de Honduras (Sula, Aguán, Patuca, Choluteca, Lempa). También define cuatro objetivos nacionales de desarrollo que persiguen la eliminación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, la generación de empleo y la eficiencia gubernamental.

La LODT formula de manera general su objeto. El artículo 2o define el ordenamiento territorial como un "proceso político-administrativo del Estado para conocer y evaluar los recursos que con la participación de la sociedad, pueda gestionar el desarrollo sostenible" (Congreso Nacional de Honduras, 2003: 4).

El artículo 7o dedicado a objetivos no ofrece mayores precisiones. Los nueve planteados mencionan de distinta manera que se regulará el ejercicio de los recursos para su asignación en los territorios y que se propiciará la coordinación y la concertación (Congreso Nacional de Honduras, 2003: 12-13).

En su artículo 9o la ley establece la creación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT), entidad que vigila el cumplimiento de la política. En él participan representantes del gobierno y de los distintos sectores de la sociedad, incluidos representantes de los partidos políticos. Cuenta con un órgano operativo, el Consejo Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (CEOT) y está adscrito a la Secretaría de Gobernación y Justicia quien es, en última instancia, la entidad rectora del proceso general del OT y vela por el cumplimiento de la ley. El CONOT es un

> órgano deliberativo, consultivo y de asesoría, jerarquizado, con las responsabilidades de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes; en igual sentido, emitir opiniones, hacer

> propuestas e impulsar iniciativas en cuanto a la ejecución de programas, proyectos y acciones del Ordenamiento Territorial. (Congreso Nacional de Honduras, 2003: 14)

La Dirección General de Ordenamiento Territorial, dependiente de la Secretaría de Gobernación y Justicia, organiza y gestiona el Sistema Nacional de Información Territorial y brinda apoyo técnico al CEOT.

Los ámbitos político administrativos definidos por la ley en su artículo 22 son: las entidades territoriales (nacional, municipal y departamental, sólo para fines administrativos); las áreas bajo régimen especial (áreas protegidas, sistema de regiones, sistema de cuencas hidrográficas, zonas turísticas, zonas fronterizas, espacios de mar territorial y plataforma continental y otras establecidas conforme a la ley); entidades de integración que están vinculadas al municipal y departamental (de Gestión Regional, Zonas Metropolitanas, Mancomunidad de Municipios, Consejos de Cuencas, Sub-Cuencas y Micro-Cuencas, Entidades Étnicas, Patronatos y otras establecidas conforme a la ley).

Los artículos 27 y 28 definen las competencias de los gobiernos municipales y es ahí donde existe más precisión en cuanto a las áreas de actuación. Entre ellas, desarrollo urbano, infraestructura municipal, manejo y control de áreas de riesgo, protección ambiental y del patrimonio histórico y cultural y promoción de la cultura y valores locales (Congreso Nacional de Honduras, 2003: 28-29).

Un cambio legislativo que ha suscitado controversia se refiere al establecimiento de las "Regiones Especiales de Desarrollo" (RED). Mediante una reforma constitucional a través del decreto DL 283-2010 se determina que tales regiones son consideradas zonas urbanas y su propósito es "acelerar la adopción de tecnologías (…) en un ambiente estable, reglas transparentes (…) que permitan captar la inversión nacional y extranjera" (Ferrufino y Grande, 2013: 23). Su aspecto controversial obedece a que plantea para cada región el establecimiento de Estatutos Constitucionales y sistemas propios de administración pública y fuero jurisdiccional. Según los autores recién citados se trata de un "… ejercicio de transferencia de soberanía y privatización de la gestión del territorio a una escala inédita".

El establecimiento preliminar de estas regiones en el sur sobre el Golfo de Fonseca; en el entorno de San Pedro Sula y de Trujillo da pie a subrayar las implicaciones para el OT que conlleva esta legislación.

> Primero, la pérdida de vigencia de la LODT en dichas regiones, las cuales concentran algunas de las actividades económicas y tasas de crecimiento más importantes del país. Segundo, la nula mención de la necesaria integración de los territorios de las RED y su entorno inmediato de temas ambientales (riesgo, recursos hídricos) y de racionalidad de la infraestructura (conectividad); lo cual implica necesariamente tareas de coordinación. Tercero, la mayor dislocación o dispersión de la administración pública en el territorio nacional, tanto de un punto de vista sectorial como territorial. (Ferrufino y Grande, 2013: 23)

Otras iniciativas relacionadas con el OT se refieren a la prioridad otorgada a las ciudades de La Ceiba, Choloma, San Pedro Sula y Tegucigalpa. Sobresale, también el esfuerzo de incorporar la gestión del riesgo a los planes de desarrollo municipal. En ese marco se menciona la participación de la cooperación japonesa que en 2010 publicó la "Guía Metodológica: elaboración de Planes de Desarrollo Municipal con Enfoque de Ordenamiento Territorial".

Lo anterior sugiere que el desafío principal que enfrenta el país se refiere a las contradicciones presentes entre una organización territorial orientada por la legislación vigente y los esfuerzos de atracción de inversiones bajo regímenes de excepción contrarios a la propia ley.

NICARAGUA

La relevancia del OT en la agenda nacional se ha debilitado desde que no prosperó la presentación de un anteproyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial (LGOT) en 2006. Ferrufino y Grande (2013) señalan que no se han hecho modifcaciones a las "Normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial" (Normas), documento que otorga precisión a los principios que rigen el OT en el país. De manera similar a Guatemala, no se cuenta con una ley general, aunque en Nicaragua existen las normas que establecen la política para todo el país en el tema del ordenamiento.

Enseguida la definición de algunos conceptos clave contenidos en el documento de Normas. El OT se define como

> proceso de planificación dirigido a evaluar y orientar el uso de la tierra en el territorio, de acuerdo con sus características, potenciales, limitantes y problemática, tomando en cuenta los recursos naturales y ambientales, las actividades económicas y sociales y la distribución de la población en el marco de una política de conservación y uso sostenible de los sistemas ecológicos. (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 4)

El sistema de planificación municipal es

> el conjunto de procesos e instrumentos de planificación y programación que articulan en el municipio la estrategia de desarrollo municipal, expresada en los planes estratégicos o de desarrollo municipal, que incluyen el ordenamiento del territorio, los planes de inversión municipal, los planes operativos anuales y el presupuesto de la Alcaldía en función de su visión de desarrollo y fomentan espacios de concertación y participación ciudadana. (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 4)

Otras definiciones relevantes corresponden al plan de ordenamiento territorial municipal, el plan de desarrollo municipal, el subsistema territorial, el territorio municipal y la tierra.

El plan de ordenamiento territorial municipal (POTM) "es el instrumento rector mediante el cual el municipio define, norma y orienta los usos del territorio articulando los aspectos territoriales y sectoriales, estableciendo objetivos y líneas estratégicas, contribuyendo sustantivamente al plan de desarrollo municipal" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 4).

El artículo 61 de la ley señala que POTM "deberá proponer una estrategia concertada para la mejor distribución de las actividades de la población en el espacio, tomando en cuenta sus potencialidades, limitantes y conflictos, y la mejor organización funcional del territorio" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 24).

El plan de desarrollo municipal es "… un instrumento de planificación participativa que refleja los esfuerzos integrados del Gobierno Municipal con los Actores Locales, en él aparecen los Ejes de Desarrollo y las Líneas Estratégicas a

seguir para alcanzar el desarrollo del municipio en el corto, mediano y largo plazo" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002, P. 4).

El subsistema territorial se refiere a "... uno de los conjuntos de elementos interrelacionados que conforman el territorio. Comprende el subsistema, de recursos naturales y medio ambiente, económico, asentamientos humanos y socio-políticos" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 4).

El territorio municipal corresponde al "espacio integrado por elementos físico-naturales, económicos administrativos y socio-culturales, conformando un sistema abierto en el que interactúan los elementos naturales y los derivados de las actividades humanas y sus prácticas económicas, sociales y culturales" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 4).

La tierra, finalmente, "es la parte de la corteza terrestre que comprende el suelo y los diferentes estratos del subsuelo, donde interactúan condiciones y procesos abióticos, bióticos, socioeconómicos y culturales" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 4).

Llama la atención que estas dos últimas definiciones no tienen una distinción precisa entre sí, ni tampoco se distancian de la identificación de territorio con la superficie de la tierra.

Entre los criterios generales del OT municipal destaca que éste debe orientar las acciones sobre el territorio mediante una lógica de aprovechamiento sostenible. También, que sus líneas estratégicas deben contribuir a los procesos de concertación sectorial y territorial (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 5). Los criterios específicos se organizan por rubros referidos a cuestiones ambientales y de recursos naturales, criterios de distribución de la población y asentamientos humanos y criterios económicos.

El capítulo IV dedicado al OT de los asentamientos humanos y su infraestructura se detallan los equipamientos mínimos e infraestructura con los que debe contar cada uno de las categorías poblacionales: ciudad capital, ciudad metropolitana, ciudades grandes, ciudades medianas, ciudades pequeñas, pueblos, villas, caseríos y asentamientos dispersos.

La conducción de la política general de OT ha estado a cargo del Instituto Nacional de Estudios Territoriales (INETER). Este organismo "... a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT), y las subdirecciones de Investigación Territorial y Planificación Territorial, desarrolla las funciones de estudio, investigación, definición de pautas y propuesta de políticas de

ordenamiento territorial según lo establecido en la L311-1999" (Ferrufino y Grande, 2013: 19).

Otro organismo directamente involucrado en estas cuestiones es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) que junto a INETER debe, según la Ley de Medio Ambiente, definir las normas, las pautas y los criterios para el OT.

En el capítulo III de las Normas dedicado a las autoridades competentes y sus atribuciones sobresale el establecimiento de una Comisión Sectorial de Descentralización (CSD). El artículo 10 señala que esta comisión "deberá apoyar los procesos de Ordenamiento Territorial, coordinando a las instituciones para lograr su concurrencia en el proceso de conformidad con las respectivas funciones" (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 8).

La política de vivienda de interés social es otro componente relacionado con el OT. Las disposiciones que la rigen se encuentran en la L677-2009. En ella se establece que el Instituto de Vivienda Urbana y Rural (INVUR) dirige esta política "… así como su desarrollo ordenado y planificado del territorio nicaragüense" (Ferrufino y Grande, 2013: 19).

Las disposiciones legales señaladas, así como las atribuciones otorgadas a distintos organismos del gobierno, requieren ser fortalecidas para que la política de OT ofrezca un marco de referencia sólido para orientar la estructuración del territorio. En ese sentido, Ferrufino y Grande (2013) identifican tres retos que deben encararse: avanzar en la construcción de políticas e instrumentos concretos de ordenamiento; vincular estos instrumentos al sistema de planificación de la inversión; articular las políticas sectoriales y sus proyectos con el OT.

COSTA RICA

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial, aprobada en 2012, establece un sistema de coordinación dado por el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SNOT); la conducción del sistema está a cargo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos; y la conducción política descansa en el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CNOT), que integra titulares de los ministerios de Vivienda, Planificación, Ambiente, Agricultura, Obras Públicas, Descentralización, Hacienda, además de otras doce instituciones sectoriales.

La POT establece cinco principios: integralidad, referida a su carácter multidimensional; coordinación, orientada a la confluencia de las distintas administraciones gubernamentales; solidaridad, asociada con la gestión de las disparidades regionales; desarrollo sostenible como una expresión de su carácter multidimensional que busca el equilibrio ecológico, social y económico; finalmente, la subsidiariedad, que en su acepción clásica corresponde a la toma de decisiones por parte de la autoridad más próxima a los asuntos materia de atención.

Como ejes transversales plantea: la gestión del riesgo y el cambio climático; el enfoque de género; y el enfoque de derechos (propiedad, ambiente, vivienda).

Bajo este marco se precisan tres ejes estructurales desglosados en quince temas: I) calidad del hábitat (planificación de asentamiento humanos, vivienda, infraestructura y redes, movilidad y transporte, participación ciudadana, paisaje, áreas verdes, recreativas y espacio público); ii) protección y manejo ambiental (manejo de cuencas y recurso hídrico, uso y manejo de suelos, diversidad biológica, carbono neutralidad y educación ambiental) y iii) competitividad territorial (potencial turístico, innovación tecnológica, infraestructura, gestión pública) (Ferrufino y Grande, 2013: 14).

La gestión operativa de la política se basa en los expuesto en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020 (PNOT) (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013). Enseguida se enuncian los objetivos de cada uno de los ejes estructurales, los cuales están presentes en el PNOT, así como sus metas principales.

El objetivo del eje calidad del habitar consiste en

> Garantizar en los asentamientos humanos la dotación y el acceso a infraestructura, servicios, redes, movilidad y actividades productivas, que permitan a los habitantes desarrollarse en entornos de calidad física, social y ambiental, con criterio de equidad de género y enfoque de derechos. (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013: 10)

Entre sus metas destaca, disminuir la segregación residencial socioeconómica y el déficit de infraestructura y servicios de salud, educación y otros equipamientos sociales, especialmente en zonas de mayor rezago y donde es mayor la concentración de hogares pobres con jefatura femenina (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013: 10).

El eje protección y manejo ambiental tiene como propósito

> Conseguir que el desarrollo nacional se logre de forma sostenible en la totalidad del territorio nacional, de manera que se protejan los recursos naturales, la diversidad biológica del país y el patrimonio natural y paisajístico, consolidando la imagen del país en materia de desempeño ambiental. (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013: 12)

Entre sus metas se propone que la totalidad de las áreas silvestres protegidas tengan un plan de gestión de sus recursos naturales, disminuir gases de efecto invernadero asociados a los sistemas de transporte público y lograr que todos los planes de OT del país incluyan la variable ambiental y el enfoque de planificación de la cuenca hidrográfica (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013: 12).

Y en relación a la competitividad territorial se propone

> Impulsar el mejoramiento constante de las variables que intervienen en el desarrollo de un territorio competitivo para hombres y mujeres, mediante la acción conjunta del Estado, la empresa privada y la sociedad civil; con el fin de elevar los estándares de eficiencia y calidad, en materia productiva, a la vez que se potencian las condiciones de vida de la población. (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013: 13)

Sus metas dan mayor precisión al objetivo, entre ellas, implementar planes reguladores actualizados y de OT en los 81 municipios y en las 6 regiones del país, respectivamente; reducir de manera importante el monto en pérdidas anuales asociadas al impacto de los desastres en la infraestructura nacional; promover desarrollo e implementación de planes reguladores en todas las zonas costera de interés turístico del país y fomentar que todos los municipios del país cuenten con un mosaico catastral y la plataforma de valores actualizados (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013: 13).

Un aspecto destacado por Ferrufino y Grande (2013) es que la propia Política de Ordenamiento Territorial (POT) reconoce las tensiones que genera la planificación sectorial, en particular se hace referencia a las lógicas diferenciadas presentes en la atención de asuntos ambientales y de urbanismo. Destaca que en dicha política se considere como un sector al ordenamiento territorial y la

vivienda y que se incluya, para efectos de su puesta en marcha, a más de una decena de instituciones del gobierno nacional. Esa visión sectorial del OT explica en parte que no se haga mención explícita de éste tanto en la Política Hídrica Nacional (2009) como en la Estrategia Nacional para el Cambio Climático (2006) y que tampoco tenga una vinculación precisa con la política nacional de descentralización anunciada en 2008.

Los señalamientos anteriores conducen la atención al tema de la coordinación entre políticas, para encarar ésta normalmente se hace uso del concepto concurrencia. En la siguiente sección se muestran las limitaciones de ese concepto cuando opera bajo el marco de un enfoque sectorial y sus posibilidades cuando la perspectiva adoptada es la territorial.

Respecto de los instrumentos, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) tienen un papel clave para materializar la política. Se clasifican en tres escalas, nacional, regional y local y su horizonte temporal es de doce años. Destaca la tipología que determina una diferenciación de la política por tipo de unidades territoriales: área costera; área de régimen de protección del suelo; área silvestre protegida; territorios indígenas; y territorios rurales. Esto no significa, sin embargo, que se transite hacia un enfoque estrictamente territorial en el que todas las unidades de intervención son las demarcaciones territoriales y no los sectores.

Las unidades señaladas se muestran como situaciones de excepción que ameritan un trato distinto, aunque se mantenga en su interior una aproximación sectorial.

Una lógica similar opera para las regiones de frontera plasmadas en la "Propuesta de lineamientos para intervención de la zona fronteriza norte", conjunto de iniciativas articuladas en torno a la carretera "Juan Rafael Mora", fronteriza con Nicaragua. Esta propuesta hace uso del concepto "espacios transnacionales" e incluye aspectos relacionados con la tenencia de la tierra, ordenamiento territorial, vivienda, riesgos, vialidad, infraestructura, capacitación y coordinación interinstitucional. Se aprecia que la estrategia de atención se basa en una aproximación sectorial que yuxtapone dimensiones. Según Ferrufino y Grande (2013) la Propuesta no es considerada un instrumento técnico de OT sino un documento base que orienta la definición de iniciativas específicas.

Una iniciativa que no aparece articulada plenamente con la política de OT, aunque uno de los ejes estructurales sea la competitividad territorial, se ubica en

la Región Huetar Atlántica y fue promovida por el Consejo Nacional de Competitividad en 2006 y más adelante retomada por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). La iniciativa se limita, fundamentalmente, a ubicar rezagos y potencialidades de la región para identificar proyectos estratégicos de desarrollo y articulación territorial.

A juicio de Ferrufino y Grande (2013) no obstante el posicionamiento del OT en la agenda nacional costarricense existen aspectos que merecen atención y pueden delinear su rumbo de corto y mediano plazo, entre ellos: los instrumentos del POT GAM (Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana); la relación de las entidades del gobierno central encargadas del OT con los gobiernos locales; la formación de capacidades y, por último, la necesidad de un marco legal que haga viable las orientaciones y los criterios de la nueva PNOT (Política Nacional de Ordenamiento Territorial).

PANAMÁ

El año 2006 ofrece un referente para entender la evolución, en los últimos años, de las políticas de OT en el país. Ferrufino y Grande (2013) consideran que en ese año los desafíos en materia de OT se expresabn en dos vertientes, la gestión de los desequilibrios territoriales estructurales entre los ámbitos rural y urbano y también la articulación entre las entidades del gobierno nacional y las municipalidades.

La Ley 6-2006 de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano faculta al Ministerio de Vivienda (MIVI) para conducir los procesos de ordenamiento territorial (OT) en el país (Ferrufino y Grande, 2013). Esta legislación se ocupa exclusivamente de los espacios urbanos, el ordenamiento de los espacios rurales, con un sesgo ambientalista, queda a cargo de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

El sesgo urbano de la política corresponde con el perfil territorial de Panamá, que registra la mayor tasa de urbanización (70 por ciento) de la región; además, el 40 por ciento de la población habita en la capital del país, porcentaje que se eleva si se toma en cuenta el total del Área Metropolitana del Pacífico Atlántico, región interoceánica donde se ubica la mayor parte de la población y la actividad económica (Ferrufino y Grande, 2013).

El artículo 2o de la citada ley define su objeto en términos generales.

> El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-administrativas, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población. (Asamblea Nacional, 2006: 4)

En el artículo 5o que contiene el glosario aparece la definición de esquema de ordenamiento territorial que da mayor precisión a la definición previa y corresponde a su contenido habitual.

> Esquema que fija las condiciones básicas de desarrollo en términos de definir el territorio en suelo urbano y rural, la vialidad, los servicios públicos y las normas urbanísticas para obras de parcelación, urbanización y edificación. (Asamblea Nacional, 2006: 5)

El énfasis en la estructuración interna de las ciudades parece perder de vista la organización del sistema de asentamientos del conjunto del país y los vínculos que estos requieren entre sí. La manera general, prácticamente tautológica, como se define el plan regional, apunta en la misma dirección del señalamiento previo. Es como si no existiera un sistema de ciudades y su estructuración solo requiriera acciones intraurbanas. Ello a pesar de que en el artículo 11 se menciona que la planificación para el OT del desarrollo urbano comprende planes nacionales, regionales, locales y parciales, estos últimos referidos a una zona intraurbana que requiere una atención especial. “Plan regional. Instrumento de planificación mediante el cual se regirá el desarrollo físico, ambiental, social y económico de un espacio definido como región por el Ministerio de Vivienda” (Asamblea Nacional, 2006: 5).

A partir de 2009 se registran cambios que acentúan el sesgo urbano, entre ellos, la creación de nuevas herramientas de gestión del suelo, como la contribución por mejoras, que establece mecanismos para financiar el desarrollo urbano a partir de la valorización de inmuebles privados beneficiados por la obra pública.

> Se prevé que esta captura de plusvalías contribuya a financiar la construcción de vivienda social y los programas de renovación urbana de la capital, en buena medida siguiendo el ejemplo colombiano. A la par de esto se han establecido nuevos estándares de urbanización y construcción para la vivienda social para facilitar la acción del Estado en este rubro. (Ferrufino y Grande, 2013: 10)

Otro cambio destacado concierne a la modificación (L61-2009) del Ministerio de Vivienda que se transformó en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). Las funciones de asistencia técnica del Viceministerio de Ordenamiento Territorial quedan claramente definidas y se establece, además, la obligación de coordinarse con otras instituciones del gobierno central, entre ellas Medio Ambiente y Turismo.

Elevar a rango de ministerio el tema del OT es un hecho relevante, pero no significa que se haya trascendido la visión sectorial, en este caso acotada a la provisión de vivienda y el desarrollo urbano. Tampoco hay evidencia de cambios en el diseño institucional que favorezcan la relación entre el gobierno nacional y las municipalidades, ni la construcción sistemática de capacidades locales (Ferrufino y Grande, 2013).

Un hecho significativo se refiere a la eliminación, mediante el DE 371-2009, de la obligatoriedad de la participación ciudadana en proyectos públicos, pues se consideraba que tales procesos limitaban su desarrollo. Esta disposición manifiesta implícitamente una concepción de territorio ajena a la de construcción social, por tal motivo, cierto tipo de interacciones pueden desecharse sin problema.

Dos instrumentos adicionales que merecen señalarse corresponden al establecimiento de una categoría especial de zonificación del suelo destinado a la vivienda de interés social (DE 54-2009) y la Ley 31-2010 que define el Régimen Horizontal de Propiedad o condominios que combinan la propiedad singular y la copropiedad de bienes comunes. Este régimen de propiedad incide en figuras ligadas al turismo que incluye desarrollos horizontales y edificaciones.

"Este tipo de legislación que regula un tema apremiante dentro de la dinámica inmobiliaria panameña evidencia la focalización del OT hacia temas más de índole habitacional que lo alejan respecto de una mirada más estratégica e integradora sobre el territorio" Ferrufino y Grande (2013: 12).

En relación a la elaboración de planes de OT (POT), la RM402-2010, además de precisar su marco de regulación, los define como un instrumento técnico, normativo, político y administrativo para la gestión del territorio, también como un pacto social entre población, Estado y territorio. (Ferrufino y Grande, 2013). Posición que contrasta, cuando se habla de pacto social, con la disposición de eliminar la obligatoriedad de la participación social en cierto tipo de proyectos.

Estos autores consideran que no hay evidencia respecto de la aplicación de las disposiciones señaladas para la escala municipal y que aún se mantiene el reto de llevar a cabo ordenamientos en escalas territoriales de mayor agregación, esto es, provincial, regional y nacional.

El panorama ofrecido de las leyes en materia de OT de los seis países centroamericanos permite ubicar el contenido que se le otorga, también da indicios acerca de cómo se delinea su alcance o contribución al desarrollo territorial. Esta información se utiliza en la siguiente sección para ubicar la relación entre la acepción dada a conceptos clave, ordenamiento, desarrollo territorial, territorio y el diseño institucional correspondiente.

DESAFÍOS INSTITUCIONALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: EL CONDICIONAMIENTO DE LOS SIGNIFICADOS

Esta sección recupera la información presentada hasta ahora y desarrolla una reflexión que articula los siguientes asuntos. Uno de ellos corresponde a la acepción que las leyes reseñadas otorgan al OT y, de manera implícita o no, al territorio y al desarrollo territorial. El otro contempla la forma en que estos significados se insertan en el diseño institucional correspondiente. Destaca la definición dada al territorio porque se relaciona con el papel que se brinda a la participación social en el diseño institucional, asunto relevante porque en todos los casos aquella es reivindicada como un aspecto clave en los procesos de OT.

La revisión efectuada muestra al OT como un instrumento de planificación, a veces con el carácter más amplio de política de Estado, que organiza los usos del suelo y determina la infraestructura y el equipamiento que es necesario construir. Este carácter y contenido convierte al OT en el marco de referencia espacial de la inversión pública y privada. Sin embargo, como se aprecia más adelante, este papel no puede cumplirse cabalmente debido a que la acepción dada al territorio

lo inserta en los diseños institucionales como un sector más y restringe la función del OT como marco de referencia.

Al contenido del OT recién señalado, se agrega, en los casos de Costa Rica y El Salvador, la protección y conservación de los recursos naturales. Esta tarea bien podría ubicarse como una expresión particular de la organización del uso del suelo, pero en esos países se considera que su importancia exige incluirla explícitamente como parte del objeto del ordenamiento. En los demás países la dimensión ambiental aparece en la legislación más bien como una orientación, es decir, la organización de los usos del suelo, la construcción de la infraestructura y el equipamiento deben tomar en cuenta criterios de sostenibilidad ambiental.

En cuanto al alcance del ordenamiento territorial, en El Salvador y en Costa Rica se incluyen con mayor detalle aspectos que no corresponden a su objeto específico pero inciden en el bienestar o calidad de vida de la población. El OT contribuye al desarrollo territorial solo si tiene ese propósito. La articulación del contenido y alcance del OT otorgan al desarrollo, en principio, un carácter distinto al convencional. No solo se amplía la materia de la que se ocupa, su orientación se modifica y deja de centrarse en la expansión de la actividad de los sectores económicos. En última instancia se busca el bienestar de la población, ello requiere de una organización de los territorios coherente con ese propósito. En ese sentido, cualquier iniciativa que no se refiera al objeto estricto del OT, usos del suelo, infraestructura y equipamiento, pero que contribuya a configurar la dimensión espacial de las políticas constituye su alcance, que a vez necesita el soporte dado por su objeto específico. El desarrollo territorial puede articular de esta forma el contenido y alcance del OT.

La legislación salvadoreña expresa reiteradamente esta concepción del desarrollo territorial y por ello merece recordarse. Éste se refiere al

> … proceso que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y de la promoción de las actividades productivas, que tiene como objetivo principal el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad. (Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2011, P. 5)

En cuanto a la definición que se otorga al territorio, vale considerar dos aspectos que revelan la trascendencia de su discusión. Si el territorio se identifica

con la superficie del planeta es natural que el diseño institucional en materia de OT mantenga una lógica sectorial. El territorio aparece como un sector más, un mero contenedor, no como la manifestación espacial de las interacciones humanas. En segundo lugar, aquella concepción de territorio reduce a una aspiración o la convierte en una expresión demagógica, la proposición que declara la participación social como un componente fundamental en las tareas de ordenamiento. El carácter accesorio de la participación social desaparece solo cuando el territorio se concibe como una construcción social. Es decir, la transformación de los territorios, en sus distintas escalas, solo ocurre mediante las interacciones sociales que se manifiestan en iniciativas de distinta índole. Sin interacciones sociales no hay transformación posible del territorio, puesto que éstas son constitutivas del mismo.

En toda la legislación reseñada en la primera sección, el territorio aparece como un recurso, se identifica con la superficie del planeta y por tanto se le considera el contenedor donde ocurren los procesos. Es decir, el territorio preexiste a las relaciones sociales, no se configura mediante éstas. Merecen recordarse algunos puntos específicos de la legislación, pues expresan aquella concepción limitada que incide en el diseño institucional del OT y no resulta coherente con lo que se afirma en torno al desarrollo territorial.

En el caso guatemalteco el territorio se concibe como al dimensión física donde ocurren los distintos procesos. En la legislación salvadoreña, éste es un recurso que paulatinamente se torna escaso. El resto de las legislaciones no presentan una definición explícita de territorio, sin embargo, aluden a él identificándolo siempre como la superficie del planeta y no logran ubicar su diferencia. La base material sobre la que se construye territorio es, sin lugar a dudas, la superficie del planeta. Cuando ésta y el territorio se convierten en sinónimos, las interacciones sociales no son constitutivas del territorio, son accesorias, ocurren en un contenedor que las alberga. El territorio emerge de la superficie del planeta cuando gracias a las interacciones sociales ésta es delimitada, nombrada y organizada. La superficie del planeta es apropiada socialmente y entonces se convierte en territorio.

En la legislación centroamericana sobre OT prevalece la concepción que identifica al territorio con la superficie del planeta e incide claramente en el diseño institucional correspondiente. La identificación señalada conduce a que el territorio se considere un sector más que aporta la "dimensión física" al

ordenamiento. Por ello es comprensible, aunque lamentable, que todo lo relacionado con el OT se atienda, en el caso guatemalteco, por ejemplo, con base en legislaciones sectoriales y otras asociadas con la descentralización, esto último con la finalidad de distribuir ámbitos de competencia por delimitaciones político-administrativas. En los demás países, aunque exista una legislación nacional, el territorio también aparece como un recurso escaso, como el condicionamiento físico del desarrollo y, en consecuencia, se le trata como un sector más. La atención a tal condicionamiento se distribuye en distintas dependencias gubernamentales organizadas sectorialmente, el resultado es una acción desarticulada, caracterizada por traslapes y duplicidades. Las políticas y su diseño institucional asociado atienden sectores no unidades territoriales, situación que explica la desarticulación señalada e influye en la pertinencia de las políticas. La intervención sectorial omite la diferenciación territorial y resta eficacia a las políticas.

Lo anterior permite entender, por ejemplo, las tensiones en el caso guatemalteco entre SEGEPLAN y el CIV. Merece recordarse que el primero es el ministerio encargado de la política general de ordenamiento y el segundo está dedicado al desarrollo urbano y la vivienda. Cada ministerio se ocupa de distinta forma y sin articular su intervención de aspectos considerados como "dimensión física" del país; de nuevo, el territorio aparece como sector que, sin embargo, se inserta en otros sectores, situación que propicia la desarticulación y el traslape de políticas.

Aun cuando en la experiencia salvadoreña el OT aparece como el eje rector de la política, el diseño institucional, en el que incide la concepción de territorio ya señalada, presenta al ordenamiento como un componente adicional y no como el marco de referencia de las políticas. Esta función puede cumplirse cuando se consideran de manera complementaria el contenido y alcance del ordenamiento y cuando el territorio se concibe como la expresión espacial de las interacciones sociales. Éstas constituyen al territorio, no solo habitan en él.

Un ejemplo revelador de la poca consistencia o incluso incongruencia de los diseños institucionales se expresa en el Plan Quinquenal de Desarrollo (2010-2014) de El Salvador, la dimensión territorial no forma parte de sus estrategias principales. Las políticas de desarrollo territorial y descentralización forman parte de las de seguridad, convivencia democrática y proyección internacional; las ambientales y de reducción de riesgos se incluyen en las políticas públicas

macroeconómicas y sectoriales. Aunque se reconozca la importancia del desarrollo territorial, éste y en consecuencia el OT, tienen un papel subordinado en el diseño institucional. Esta situación no solo dificulta sino hace imposible que el OT contribuya a configurar la dimensión espacial de las políticas, expresión sintética de su alcance, ni a orientar la inversión pública y privada para con ello atender su objeto o contenido.

En el caso hondureño llama la atención que en su artículo 22 se establecen áreas que gozan de un régimen especial, como las áreas protegidas, los sistemas de cuencas, las zonas turísticas, las zonas fronterizas, entre otras; y entidades de integración como las zonas metropolitanas, las mancomunidades de municipios y las entidades étnicas, por mencionar algunas. Es decir, la política es adecuada a este tipo de demarcaciones, su unidad de referencia son territorios no sectores. Sin embargo, este tratamiento no es generalizado para el país; los sectores son el objeto de las políticas y se mantiene la posición que considera al territorio como el sector que aporta la dimensión física. E incluso la atención de estas demarcaciones especiales reproduce la lógica sectorial.

El caso nicaragüense no difiere en lo sustantivo de lo dicho hasta ahora. El OT se delinea como un ejercicio de optimización, de los usos del suelo, bajo restricciones dadas por los rasgos del territorio, considerados éstos como procesos que ocurren en una demarcación cualquiera. De nuevo el territorio como contenedor. La cita siguiente pone de manifiesto esta concepción. El ordenamiento territorial se refiere al

> proceso de planificación dirigido a evaluar y orientar el uso de la tierra en el territorio, de acuerdo con sus características, potenciales, limitantes y problemática, tomando en cuenta los recursos naturales y ambientales, las actividades económicas y sociales y la distribución de la población en el marco de una política de conservación y uso sostenible de los sistemas ecológicos. (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002: 4)

Sobresale, también, lo señalado en el artículo 10 de las Normas que orientan la política de OT. Como se ha mencionado en la sección previa, dicho artículo establece la creación de una Comisión Sectorial de Descentralización que deberá apoyar los procesos de ordenamiento territorial coordinando la concurrencia de otras instituciones.

El tema de la concurrencia merece un señalamiento específico porque evidencia cómo incide la concepción de territorio en el diseño institucional correspondiente al OT. Se cree que mediante la creación de aquella comisión es posible articular las políticas sectoriales en los distintos territorios. Esta visión pone de manifiesto la concepción generalizada respecto del territorio, la de contenedor, que siempre es necesario cuestionar por su inconsistencia conceptual y por las implicaciones que tiene en el diseño institucional del OT.

Se presume que la yuxtaposición de acciones sectoriales, promovida mediante la concurrencia, puede propiciar una actuación gubernamental coherente en un territorio. La acción sectorial es definida al margen de la trama de relaciones que configura al territorio y aun así se cree que la suma de intervenciones puede ser pertinente para resolver sus problemas.

El caso costarricense destaca porque su plan de ordenamiento territorial manifiesta la intención de articular su contenido y alcance. El desglose temático de los ejes calidad del hábitat y protección y manejo ambiental corresponde a una versión ampliada del primero, mientras que el eje competitividad territorial se refiere claramente al segundo.

No obstante esta concepción más articulada, el diseño institucional que conduce la instrumentación del plan no acaba de resolver las tensiones que emanan de considerar al territorio como un sector más y mantener, en consecuencia, un diseño institucional sectorial. Esto propicia omisiones como las siguientes. Ni en la política hídrica, ni en la estrategia nacional para el cambio climático, ni tampoco en la política de descentralización se incluyen explícitamente los asuntos relacionados con el OT.

De manera similar a lo ocurrido en otros países, en Costa Rica se definen ciertos tipos de territorios que merecen un tratamiento diferenciado. Tal es el caso, por ejemplo, de las áreas costeras, de las silvestres protegidas, o de los territorios indígenas o los rurales. Aunque la unidad de intervención sean los territorios, no se modifica la concepción de territorio como contenedor que reproduce en su interior una intervención sectorial. Este tratamiento de excepción también está presente en las demarcaciones denominadas “espacios transnacionales”.

El caso panameño presenta características distintas. El OT está acotado a su objeto convencional y está orientado al desarrollo urbano. La legislación no presenta definiciones sobre el territorio y el desarrollo territorial. El diseño

institucional se estructura a partir de las competencias que se otorgan al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

El instrumento que en principio debería estructurar la organización interurbana, los planes regionales, se define de manera muy general en la ley. "Plan regional. Instrumento de planificación mediante el cual se regirá el desarrollo físico, ambiental, social y económico de un espacio definido como región por el Ministerio de Vivienda" (Asamblea Nacional, 2006: 5).

Esta definición general, caracterizada por la común yuxtaposición de dimensiones, sugiere que el OT, aun cuando pudiera articular aspectos relacionados con su contenido y alcance, no ofrece el marco que pueda estructurar y dar coherencia al conjunto del plan regional.

Un señalamiento similar se desprende de la obligación que tiene el MIVIOT de coordinarse con otras entidades gubernamentales como las dedicadas al medio ambiente y al turismo. Es decir, se presume que la yuxtaposición de atribuciones incorporadas en distintos ministerios dará coherencia a la acción gubernamental. El diseño institucional revela cómo está presente una concepción de territorio que solo aporta la dimensión física a las políticas.

Esta sección concluye con una reflexión puntual sobre la forma en que se inserta la participación social en la legislación centroamericana sobre ordenamiento territorial. Aquí se sostiene que el diseño institucional que le da cabida se ve influenciado por una concepción errónea del territorio. En todas las legislaciones se considera que la participación social es un componente fundamental de los procesos de ordenamiento territorial. Sin embargo, las instancias consultivas que se diseñan para darle cauce, como los consejos de desarrollo, revelan su carácter accesorio. Por eso, no sorprende que una parte de la legislación panameña elimine su obligatoriedad por los obstáculos que puede significar para los procesos de inversión urbana.

Esta disposición extrema se basa en la misma concepción de territorio que está presente en el resto de las legislaciones y que ha sido tantas veces señalada en este texto. Se insiste en ello, porque su incidencia en los diseños institucionales sobre ordenamiento territorial es una cuestión que no ha merecido consideración.

Aun cuando se considere al OT como un pacto social que involucra al Estado y a la población, o se considere que la participación es un elemento indispensable de aquel, la participación social siempre tendrá un carácter accesorio en tanto se mantenga la concepción errónea del territorio como

contenedor preexistente a las interacciones sociales. En todas las legislaciones, se sostiene implícitamente que tales interacciones ocurren en el territorio, no lo configuran, se manifiestan en él, pero no lo crean. Por ello no resulta difícil prescindir de algún tipo de interacciones. Se olvida que aunque la participación de ciertos actores no tenga una presencia institucional, sus interacciones siempre incidirán en la reconfiguración de los territorios. Una política de OT que reconozca al territorio como construcción social no puede sino dar cauce institucional a las interacciones de los distintos actores, gubernamentales y no gubernamentales. Bajo esta perspectiva, se considera que el término participación social puede ser sustituido por otro coherente con la definición de territorio como construcción social, el de gestión asociada para el ordenamiento territorial. El desafío se orienta entonces a la construcción de diseños institucionales diversos, diferenciados por escalas territoriales que posibiliten dicha gestión.

REFLEXIONES FINALES

El panorama de la legislación centroamericana sobre ordenamiento territorial ofrecido en este texto ha permitido reflexionar sobre el significado que se otorga a éste en términos de su contenido y alcance, así como el que se brinda al desarrollo territorial y al territorio. Esta aproximación ha permitido mostrar cómo tales acepciones inciden en el diseño institucional sobre el OT.

La discusión ha revelado que el propósito de construir políticas estrictamente territoriales sigue entrampado en una lógica sectorial que concibe al territorio como un sector más que aporta la dimensión física de aquellas políticas o que constituye su restricción material. Este tratamiento se fundamenta en una acepción que identifica al territorio con la superficie del planeta, en lugar de considerarlo la expresión espacial de las interacciones sociales, de modo que éstas configuran al territorio y éste no existe al margen de aquellas.

Mantener la concepción del territorio como contenedor que preexiste a las interacciones sociales tiene consecuencias en el diseño institucional en materia de ordenamiento territorial. La más acentuada se refiere a la presunción de que la concurrencia hará posible que la acción gubernamental, organizada sectorialmente, llegue a ser coherente. La concurrencia tiene sentido cuando los lineamientos sectoriales se orientan para resolver problemas territoriales que involucran a múltiples actores, no problemas sectoriales que hace abstracción de

las interacciones sociales. Un enfoque que las considera el elemento constitutivo del territorio hace posible que la intervención sectorial se inserte en los problemas territoriales y contribuya a su solución.

Este trabajo de reorientación de la acción sectorial exige, necesariamente, la construcción de mecanismos que la hagan posible, no mediante la participación social sino con base en una gestión asociada para el ordenamiento territorial. Esta expresión exige un diseño institucional diferenciado por escalas territoriales y resulta coherente con la acepción de territorio como construcción social.

Lo discutido hasta ahora también pone de manifiesto el carácter marginal del OT en la agenda centroamericana sobre cooperación transfronteriza. Su inclusión no puede plantearse solo en términos de la definición de unidades territoriales que merecen un tratamiento especial, pero que a fin de cuentas se atienden manteniendo la carga de acepciones limitadas que inciden en el diseño institucional del ordenamiento. La construcción de políticas de ordenamiento territorial transfronterizo exigen un debate que permita trascender aquellos lastres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR (2011). Decreto 644 Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Diario Oficial, tomo 392, número 143, 29 de julio. Recuperado de https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073012466_archivo_documento_legislativo.pdf

ASAMBLEA NACIONAL (2006). Ley que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano. Gaceta Oficial: 25478, República de Panamá. Recuperado de http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/ley_de_ordenamiento_territorial_panama.pdf

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA (2002). De Normas, Pautas y Criterios para el ordenamiento territorial. La Gaceta, Diario Oficial N°. 174, 13 de Septiembre. Recuperado de http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/d0c69e2c91d9955906256a4000771164a/3978e356f78cc1db062570ce005cc0d4?OpenDocument

COMISIÓN BINACIONAL CUENCA DEL RÍO SIXAOLA () Plan estratégico de desarrollo territorial transfronterizo 2017 - 2021 https://panorama.solutions/sites/default/files/plan_estrategico_sixaola_2017-2021.pdf

CONGRESO NACIONAL DE HONDURAS (2003). Ley Ordenamiento Territorial de Honduras. DECRETO No. 180-2003. Recuperado de http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/ley-ordenamiento-territorias.pdf

FERRUFINO, C. y GRANDE, C. (2013). *Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)*. San Salvador: GIZ.

GIORDANO, J.M. ET AL. (2009). Iniciativa de la Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación. Recuperado de https://www.preventionweb.net/files/registro4049.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (s.f). Planificación, crecimiento y ordenamiento del territorio. Recuperado de https://www.invu.go.cr/planificacion-urbana-de-ordenamiento-territorial

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS (2013). Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020. República de Costa Rica, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Recuperado de https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/PLANOT_2013-12-03.pdf

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO, DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (MARN y VMVDU) (2011). *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. MARN y VMVDU: San Salvador.

MORALES, F. (2017). El territorio, sus escalas y niveles. Encuentros 2050. Coordinación de Humanidades, México: UNAM, Pp. 30-32.

II. ALTERNATIVAS

TERRITORIALIDADES, DESARROLLO, COHESIÓN

1

1. INTERLEGALIDADES SITUADAS Y CIUDADANÍAS INTERSTICIALES EN LAS TERRITORIALIDADES TRANSFRONTERIZAS DEL MERCOSUR

Diana Arellano

En las últimas décadas, la teoría social ha construido un acervo teórico relevante acerca de la construcción social de las territorialidades que habitamos. Gran parte de los estudios vinculan las vivencias en el territorio con los sistemas normativos –en sus versiones legales y estadocéntricas- con las políticas públicas a escalas nacionales, provinciales o locales. Esta mirada sobre los territorios se construye a partir de los lineamientos político-estratégicos que operativizan la asignación de recursos públicos para la cobertura de múltiples necesidades y reclamos sociales que las narrativas que difunden los medios de comunicación instalan en la agenda pública y el sentido común.

La división social y política de los campos disciplinares han luchado permanentemente y no siempre con éxito, contra el confinamiento del análisis de las dinámicas de fronteras a las perspectivas racionalistas de las ciencias políticas, las relaciones internacionales y el pluralismo jurídico o; a las perspectivas naturalistas que describen la vida cotidiana de cada experiencia fronteriza como particular, única, construyendo piezas de un mosaico mayor de ciudades de frontera con fines descriptivos y comparativos.

Al respecto, podemos mencionar numerosos estudios que han dedicado su interés científico al abordaje de las interacciones sociales en las ciudades de frontera. Mientras algunos, se han ocupado del imaginario colectivo imperante sobre "los otros" cohabitantes de la frontera (Grimson, 2006; Méndez y otros, 2014); otros, se han abocado a cuestiones normativas analizando los sistemas de representación institucionalizados, las organizaciones políticas, las normas,

reglamentaciones y leyes, así como los mecanismos y procedimientos para elaborarlas, aprobarlas y aplicarlas (Giménez Béliveau, 2011; Almúa y Aliprandini, 2014).

Por su parte, también se han abordado cuestiones referidas explícitamente a las dimensiones económicas, ligadas tanto a la frontera administrativa -mercantil y burocrática- como a las interacciones y representaciones simbólicas que emergen en la población de la frontera, dando cuenta, de los flujos de intercambio tanto legales como ilegales (Renoldi, 2015).

La aplicación de los conocimientos científicos sobre las regiones de frontera se concentran en torno a las políticas de cooperación internacional que se plantean objetivos relacionados con: el ordenamiento territorial, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del ambiente y la promoción del ámbito cultural (Conde Martínez, 1998) pero, la integración transfronteriza en las regiones de frontera se construye sobre una base pre-existente que podemos llamar "integración de hecho" y que abordaremos en este estudio para definir la región de fronteras en sus contenidos materiales y simbólicos.

Considero que no es posible comprender la realidad de un espacio de frontera sin tener en cuenta las actividades, las interacciones, las actitudes, las expectativas, las vivencias y las emociones de los sujetos que viven e interactúan en esos espacios liminares; por ello, destaco los trabajos abocados a la dimensión vivencial de la frontera, que analizan tanto las actividades recurrentes, como las estrategias de reproducción social compartida, o las prácticas diferenciadas según las diversas posiciones y papeles sociales desempeñados por los sujetos-actores, recuperando de este modo, la experiencia humana (Camblong, 2014; Rabossi, 2004; Cossi, 2014).

Por alguna razón, salvo las honrosas excepciones de los análisis culturalistas de García Canclini, no abundan los análisis antropológicos sobre las regiones de frontera (García Canclini, 2003 y 2004) y; cuando existen, en su mayoría eluden los aspectos simbólicos o, frecuentemente analizan por separado las relaciones económicas, políticas y culturales transfronterizas a escala local, y; los sistemas normativos múltiples –formales e informales, legales y consuetudinarios que forman parte del habitar las fronteras, es decir, de la cultura (Camblong, 2014; Abínzano, 2015).

Por ello, en este trabajo, me propongo abordar el objeto desde una perspectiva antropológica que utilice el potencial analítico del concepto de *Cultura* tal como lo definen las corrientes hermenéuticas e interpretativistas y que tienen a Cliford Geertz como su máximo exponente.

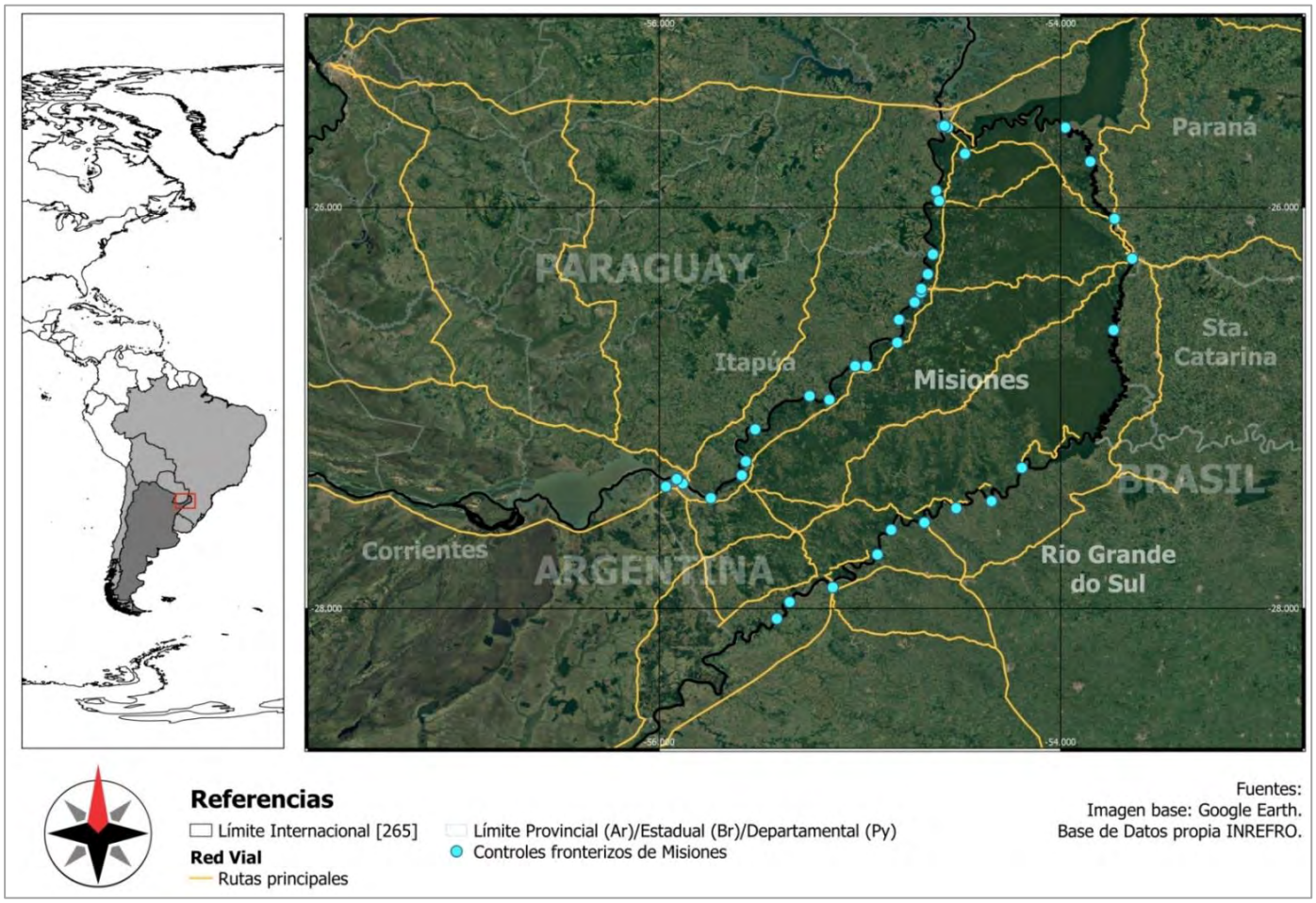
Se trata entonces de buscar las múltiples significaciones que se construyen en las prácticas sociales de actores diversos contextualizadas en las dinámicas transfronterizas. Recurriré a la analítica geerziana aplicando la *descripción densa* como método y la faz heurística de la *Cultura* como un concepto esencialmente semiótico, que devuelve al hombre a la trama de significaciones que él mismo construye (Geertz, 2000:20).

La comprensión (*Verstehen*) de los procesos regionales de integración transfronteriza que propongo, indaga en los mapas perceptuales que los ciudadanos de frontera construyen y recrean a partir de sus vivencias cotidianas en un territorio que tiene la particularidad de organizarse en torno a una línea de frontera trinacional que se extiende a ambos lados de la misma, en un arco más o menos dinámico e inestable, en función de las prácticas y simbolizaciones presentes en la construcción social del espacio como territorialidades vívidas, necesariamente plurales y diacrónicas. Se trata de un territorio/campo de fuerzas que sostiene una red de relaciones sociales complejas que habilita oportunidades, al mismo tiempo que, define una alteridad introduciendo interdicciones.

En efecto, este análisis se construye sobre el territorio de la actual provincia argentina de Misiones, considerado por década un espacio en blanco, inhóspito y deshabitado por las concepciones estado céntricas, cuando en realidad, ha formado parte en el devenir histórico desde la conquista a la actualidad, de entidades pre estatales como las Misiones Jesuíticas del Siglo XVI; más tarde reclamado y ocupado sucesivamente por Paraguay, Brasil y finalmente, incorporado por Argentina. Misiones puede ser considerada en su totalidad un territorio transfronterizo en tanto tiene más del 90% de sus límites con los vecinos países de Brasil (Estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul) y de Paraguay (Departamentos de Itapúa y Alto Paraná) lo que le confiere la impronta interétnica e intercultural que presenta. Dato no menor cuando pretendemos dar cuenta de las condiciones materiales y a los anclajes simbólicos que sustentan una cultura que tolera y procesa la diversidad en todos sus aspectos.

La actual proliferación de puestos de control fronterizo argentinos a lo largo de la línea de frontera de Misiones da cuenta de las políticas argentinas de seguridad nacional que denotan la concepción de peligrosidad de la frontera en este territorio en particular en el que tanto la pertenencia como la circulación y el flujo se negocian en cada interacción local.

MAPA 1: UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL REFERENTE EMPÍRICO



En esta propuesta, a los efectos de ganar en profundidad, me referiré solamente a las interacciones que tienen lugar en el territorio transfronterizo que

se extiende a ambos lados del Puesto de Control Integrado Posadas/Encarnación, por tratarse del de mayor flujo y actividad transfronteriza sostenida en el tiempo.

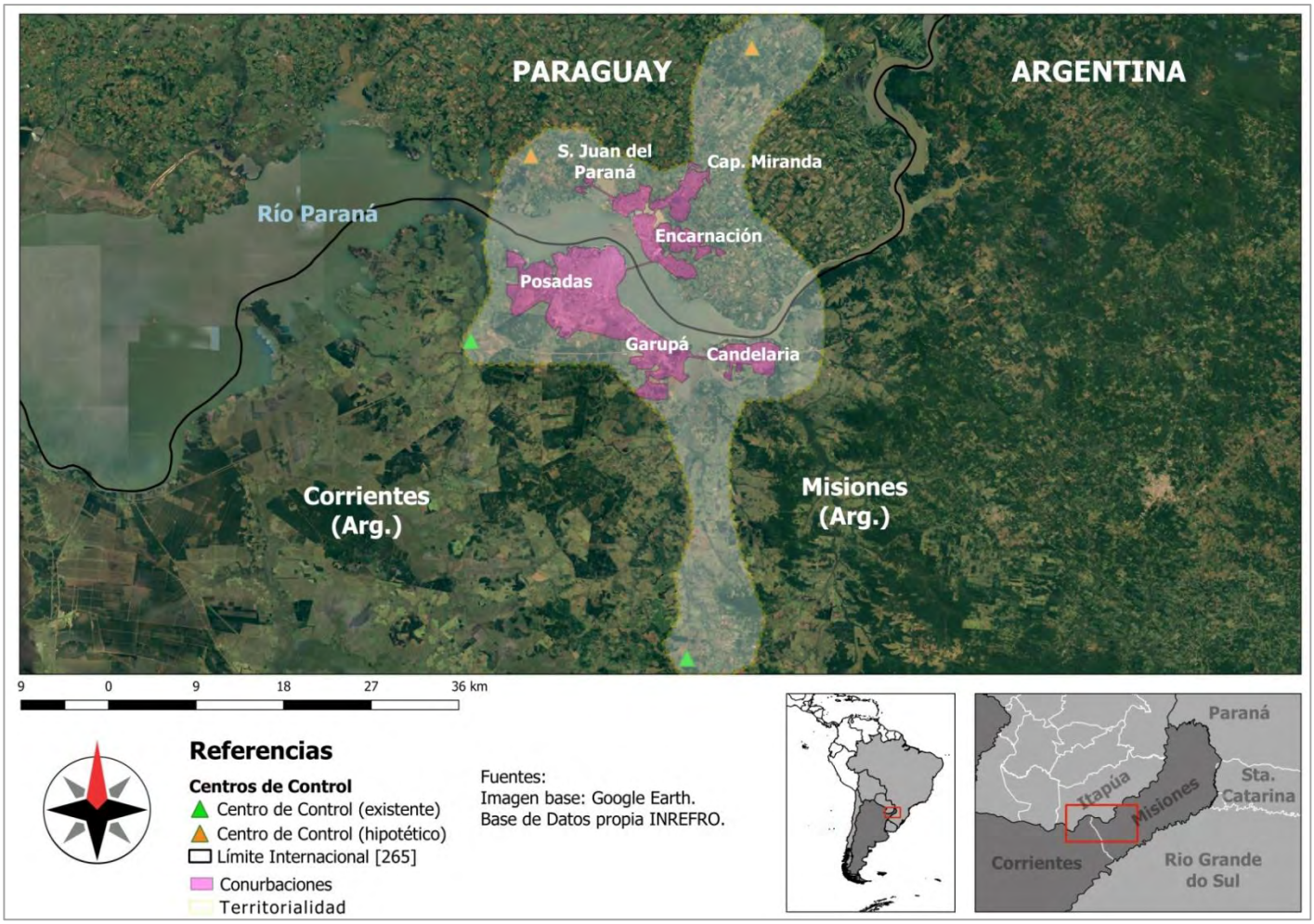
Intento de este modo, abandonar los clásicos estudios estadocéntricos sobre *'sus'* regiones de frontera para posicionarme analítica y políticamente en una región transnacional conformada por áreas de Estados contiguos (*frontier*) que contienen en su interior líneas de fronteras jurídico-políticas (*borders*). Más allá de los límites de los Estados-nación, los territorios están dinámica y pragmáticamente delimitados sobre un basamento histórico cultural compartido *"son espacios de encuentros e intercambios entre pueblos que constantemente transcienden esos límites… porque poseen un pasado común"* (Oviedo, 2014).

Dicho territorio es siempre dinámico, flexible, no formal precisamente porque está *determinado por las prácticas colectivas e individuales de los agentes sociales que lo habitan. P*rácticas que se vinculan de múltiples formas entre si y poseen determinaciones extra-regionales, nacionales e internacionales que inciden en sus características principales intrarregionales, mientras que sus límites exteriores son más difusos y variables según los casos y las dimensiones que se aborden empíricamente en cada investigación.

El carácter difuso de los límites externos de lo que consideramos analíticamente el espacio de las territorialidades transfronterizas requiere que nos detengamos un momento en esta cuestión. Muchos estudios interesados en promover la legislación de los territorios transfronterizos bajo la figura de Zona Franca intentan determinar fehacientemente los límites del mismo. Considero que dichos intentos se construyen sobre principios de inmanencia, permanencia y cierta fijeza que les impide considerar que los límites son siempre múltiples y determinados alternativamente por el tipo de interacción que se analice. Así, solo podemos establecer un núcleo que reúne la mayor densidad de las relaciones transfronterizas y un área difusa que insinúa su extensión, como podemos apreciar en el siguiente mapa.

La mancha difusa que representa el espacio de interacciones transfronterizas Posadas/Encarnación toma como puntos extremos de referencia dos Puestos de Control Permanente de Misiones sobre la Ruta Nacional Nº 14 y la Ruta Provincial Nº 105 y, proyecta hipotéticamente y en espejo por distancia aproximada los lugares en los que podrían ubicarse los Puestos de Control en territorio paraguayo sobre las Rutas Nacionales Nº 1 y Nº 6.

MAPA 2: TERRITORIALIDAD TRANSFRONTERIZA PROYECTIVA POSADAS/ENCARNACIÓN



Esta propuesta, aunque resistida y con pocas posibilidades de aplicación efectiva por múltiples razones legales y políticas, interesa a este estudio en tanto permite identificar proyectivamente, un posible borde externo aproximado del territorio vivido como territorialidad transfronteriza Posadas/Encarnación. Existen posiciones a favor y en contra, ambas con argumentos sólidos.

Quienes la propician, sostienen que el control de la delincuencia se puede realizar en cualquier punto de ambos países y que no justifica la obstaculización que se producen en el Puente que fue construido para agilizar el Tráfico Vecinal Fronterizo.

Quienes se resisten a las propuestas de apertura migratoria y aduanera dentro del territorio transfronterizo, las desacreditan argumentando su violación a la normativa de soberanía territorial de los Estados-nación a partir de lo que se denomina *aduanas internas*. Posicionamiento que no se sostiene si se observa la cantidad de puestos de control permanentes y transitorios, tanto de las fuerzas policiales provinciales como de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina que se extienden a lo largo de las rutas de acceso al país y cuya gestión se ha integrado a partir del programa de lucha contra el delito internacional denominado OCAM (Operativo Conjunto del Área Misiones) que controla el tráfico de personas y bienes como actividad de prevención de delitos como trata de personas, tráfico de fauna, estupefacientes, armas o dinero en efectivo sin justificar. Además, AFIP tiene instalado un Puesto de Control Aduanero permanente en Ruta Nacional Nº 14, lo que constituye en sí una aduana interna ya existente, y que es fuertemente resistida por los comerciantes de Misiones.

Otro indicio de lo que los decisores locales consideran los límites externos de la territorialidad transfronteriza lo constituye la creación del FIMPER, Foro Interparlamentario Municipal Permanente creado en 1995 con el propósito de compatibilizar políticas públicas comunes, a través del fomento de la Integración Regional a escala local. Si bien en principio el FIMPER reunió a los ediles de Posadas y Encarnación, inmediatamente ambas ciudades percibieron que debían incorporar a los cuatro municipios que conforman sus respectivas áreas metropolitanas nacionales: Garupá y Candelaria, Argentina, y; San Juan del Paraná y Cambyretá, Paraguay pues funcionalmente resultan indisociables, principalmente en cuanto a la infraestructura estratégica y los proyectos de desarrollo que sostienen (González Molina y Cardozo, 2019).

Estas variables permiten además, dimensionar los alcances demográficos de la territorialidad transfronteriza que tiene en su conjunto una proyección censal 2020 de aproximadamente 700.000 habitantes, dato que pone de relieve su potencial de crecimiento urbanístico y económico. Así lo enuncian los Planes de Desarrollo Estratégico de ambas ciudades (Posadas 2022 y Encarnación Más) mencionándose mutuamente como elemento contextual metropolitano.

Además, la priorización de temas de desarrollo y de interés común al territorio transfronterizo como el desarrollo de un polo turístico, la gestión ambiental y energética conjunta de la cuenca del río Paraná o, el diseño de estrategias epidemiológicas concertadas para hacer frente a las enfermedades vectoriales sienta las bases de construcción de un destino común para el territorio a la vez que perfila con mayor precisión tanto sus centros de interés como sus límites externos.

Esta forma de concebir los territorios transfronterizos tiene para los lugareños una profundidad histórica indiscutible, pero, para ingresar a la producción científica requirió de un doble giro epistémico que se produjo recién con la llegada del nuevo milenio.

Por un lado, fue necesario problematizar la ficción originaria de los Estados modernos, que se sustenta en la tríada Estado-nación-territorio e interponer su evidente heterogeneidad policéntrica y glocalizada, desde una noción de Estado concebido como "la instancia política que articula un sistema de dominación social... cuya manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política" (Oszlak, 2007:117).

Por otro, fue necesario construir un *pluralismo jurídico* que complemente la estructura legal de las articulaciones regionales como Mercosur, Unasur o CELAC, con las *ciudadanías intersticiales* que se generan en las regiones de frontera del Cono Sur de América Latina (Wolkmer, 2006). Y, finalmente, fue preciso revalorizar las metáforas espaciales colocándolas en pie de igualdad con las metáforas temporales (Salamanca y Espina, 2012; De Sousa Santos, 2006).

Este segundo giro irrumpió en el campo académico de la mano de los nuevos dispositivos tecnológicos satelitales que remozaron las viejas cartas y mapas, permitiendo observar la faz de la tierra desde una perspectiva globalizante y particularizante al mismo tiempo, ya que los dispositivos interactivos permiten 'navegar' desde la escala micro a la escala macro en un mismo plano de trabajo. Hoy, es posible observar 'más allá de las fronteras políticas' y pensar lo que el territorio tiene de continuidad y de contigüidad, allí donde antes terminaban las referencias y se convertía en un espacio en blanco por el cambio de escala, invisibilizando en las regiones de frontera, la contigüidad y dinámica real de la interacción social, económica y cultural entre las ciudades limítrofes o los puertos enfrentados a uno y otro lado de un río. El eje estaba puesto en el país central de

referencia y, más allá de la frontera se extendía un 'espacio vacío', habitado por unos 'otros', cuya única referencia era el nombre del país vecino, correspondiente a la escala nacional, en detrimento de la escala regional y local. Esta transformación de las representaciones acerca del espacio nos permite incursionar en el mismo como objeto, medio y escenario de análisis que le confiere una materialidad propia a las relaciones sociales que en él tienen lugar (Salamanca y Espina, 2012; Souza Santos, 2006).

El espacio-tiempo desarticula en el análisis la negación de las continuidades procesuales. A los efectos de este estudio, nos adentramos en ese otrora "espacio en blanco" para reconstruir la contigüidad/continuidad de la territorialidad transfronteriza en la que se inserta la provincia de Misiones, su histórica relación socioeconómica y política y los procesos de transformación que, a pesar de la ansiedad existencial de acotarlos a la brevedad temporal de la escala humana, requieren de una mirada que se remonte incluso varias décadas atrás para su cabal comprensión.

Cuando los ciudadanos de la región de frontera se deslocalizan al "otro lado de la línea", el paso del tiempo da lugar a tres fenómenos diferentes que se producen en el nuevo territorio-utopía explorado: la aculturación, la integración y la asimilación, dependiendo de las experiencias individuales y familiares (Ainsa y Ferguson, 1982:61-64) pero, en este trabajo interesa principalmente la población de la región que no necesariamente migra definitivamente de un país a otro dentro de la región de frontera sino, aquella que explora todas las posibilidades del territorio tejiendo una densa trama de prácticas transfronterizas en relación al límite estatal que atraviesa, maximizando sus oportunidades laborales, parentales, económicas o políticas.

Partimos de la hipótesis de que la pequeña escala de la dimensión internacional globalizada puja por volverse situada, cotidiana y real, transformando las representaciones a nivel de la gran escala de lo local, en cuya cotidianeidad los actores sociales inscriben su experiencia, modificando sus contenidos e incorporando nuevos valores y sentidos (Das y Poole, 2004).

La pregunta general que guía este trabajo demanda una respuesta ambiciosa y osada: ¿Estamos en presencia de una cultura 'propia' de las regiones de frontera que se nutre de las prácticas y simbolizaciones de las territorialidades aledañas pero que crea otra cosa diferente? O ¿se trata de la yuxtaposición de subculturas nacionales?

Para responder a esta pregunta general que abreva en la tradición antropológica clásica desagregaré la incógnita en sus distintas facetas prácticas y simbólicas de lo que en principio denominaremos "los hombres y mujeres que habitan la frontera":

¿Qué tipo de lógicas atraviesan las prácticas sociales en las relaciones transfronterizas? ¿Qué mecanismos se ponen en juego en la confrontación de las normas establecidas y en qué medida y circunstancias se las elude o transgrede? ¿A qué intereses sirve mantener un sistema de control exhaustivo que restringe las interacciones locales cuando ambas ciudades tienen vocación de integración?

Se trata de poner en tensión las conceptualizaciones de la antropología en los límites de los Estados-nación, justamente porque considero que en "los márgenes" se evidencia y tensiona lo que subyace en las relaciones sociales.

En los siguientes apartados analizaremos fragmentos discursivos y prácticas cotidianas recabadas durante el Trabajo de Campo que realizo desde 2011 en el área transfronteriza Posadas/Encarnación y que nos hablan de aquella integración en acto que constantemente vemos interpelada por las voces separatistas que se imponen con un fuerte anclaje nacional, negando la complejidad en los márgenes de los Estados-nación, sus diferencias y complementariedades.

SOBRE EL (DES)ORDEN, LA COMPLEJIDAD Y EL MOVIMIENTO EN LA CIRCULACIÓN DE LOS CUERPOS

A los fines analíticos identificamos tres leitmotiv en los *flujos* que atraviesan las líneas de frontera de Misiones: el tráfico de personas, objetos e ideas. Estos flujos pueden originarse y resolverse en la propia región, pueden proyectarse fuera de ella o, pueden atravesarla produciendo efectos significativos o sin consecuencias de importancia. La concepción de región que se ajusta a esta propuesta parte de los estudios de "espacios de flujos" como los realizados por autores como Manuel Castell entre otros otros (Castell, citado en Abínzano y otros, 2015).

Empíricamente indisociables, su variabilidad se produce tanto en función de las razones individuales como de las condiciones estructurales en cada coyuntura sociohistórica, de modo que, la línea de frontera presenta en la dimensión espacio temporal, un aspecto ora hostil, ora amigable, pero siempre de

una u otra manera franqueable. Por ello, es preciso considerar dichos flujos en un continuum que se extiende desde el segregacionismo al integracionismo territorial como vínculos extremos o, desde la guerra a la cooperación con sus diversos matices.

En estos territorios de frontera, los conglomerados urbanos con viaductos terrestres transfronterizos presentan la mayor densidad de flujos e interacciones cuya importancia se debe a determinados procesos y decisiones político administrativas que en otros períodos han fortalecido pasos alternativos. Se trata entonces de recuperar una cartografía social transfronteriza dinámica.

Para responder a la pregunta sobre el tipo de lógicas que atraviesan las prácticas sociales del incesante flujo transfronterizo es preciso narrar las dinámicas del cruce fronterizo, empresa que implica un intento de domesticación de lo complejo y aleatorio en un texto ordenado y lineal en el que, no obstante, quepan los claroscuros, las densidades, lo incomprensible y el devenir de lo que en estas semiosferas sucede (Lotman, 1996).

> No es principio de mes… no es sábado… no han pagado el aguinaldo… no estamos cerca del día del niño/padre/madre/navidad… Seguro subió el dólar… o tal vez hay paro aduanero… o en Buenos Aires están de vacaciones o será feriado largo. Algo debe haber del otro lado que los obliga a resistir estoicamente el calor y las horas de espera… ¿qué será? (Nota de Campo propia. Posadas, 22 de noviembre de 2016).

El movimiento transfronterizo incesante de entre veinte y cuarenta mil cruces diarios a través de solo uno –y el más importante de la provincia y el país- de los 34 puestos de control migratorio fronterizo de Misiones, el puente internacional San Roque González de Santa Cruz que vincula los cascos urbanos de las ciudades de Posadas Misiones, Argentina) y Encarnación (Itapúa, Paraguay) ambas capitales de sus respectivas unidades de gobierno (Provincia/Estado) resulta siempre inquietante.

Aunque el trayecto se circunscribe a los pocos kilómetros que separan dos ciudades contiguas y, que los puntos tanto de partida como de llegada se conocen y/o suponen (Posadas y Encarnación); la propia situación de tránsito permanente entre ambas ciudades es aquello dinámico que no sólo no cesa, sino que se

incrementa de modo sostenido[1] desde la década de 1990, cuando se inauguró el Puente Internacional, facilitando el tráfico terrestre (vial y ferroviario) entre ambas ciudades y; cuya existencia provoca admiración en los visitantes y tensiones entre los lugareños que lo perciben ora como oportunidad, ora como amenaza.

En esas lides del análisis de los registros de campo me encuentro al momento de organizar este artículo, tras discutir durante horas, pequeñísimos fragmentos de notas de campo, con la esperanza de asir –al menos por un instante- el desafío, el tedio, la angustia, la euforia y la zozobra de la experiencia de circulación transfronteriza que, al poner en movimiento personas y bienes, pone en movimiento normas multiescalares diversas. Pues, las interpretaciones de las múltiples normativas vigentes, tensionan el tráfico vecinal fronterizo, no solo en el plano interpretativo abstracto de las significaciones, sino también en el de las prácticas sociales de circulación transfronteriza, tanto entre los ciudadanos de frontera, como entre los agentes estatales que operan en el Área de Control Migratorio Integrado argentino paraguayo ACI, e incluso, entre los foráneos que ocasionalmente reparan en lo que sucede en este escenario que resulta tan exótico e incomprensible a la vista de los visitantes y tan complejo de explicar para los lugareños.

A partir de allí nos preguntamos: ¿Qué es aquello indeseable y a la vez admirable de la situación del cruce en la frontera, que genera disputas y contradicciones que nos hacen mirar a este espacio con tanta curiosidad? O, ¿Será la cotidianeidad y sus formas complejas lo que nos interpela?

Las interminables filas de vehículos que se forman indistintamente para ingresar o salir del ACI, requiere conceptualizar *'la espera'* como ese lapso de tiempo que se asume como *tiempo perdido*, cuya extensión resulta siempre exasperante tanto por la indeterminación de su duración como por la sensación de insensatez colectiva que provoca:

> Mientras esperamos, nos disponemos a observar qué sucede a nuestro alrededor. Desde nuestra posición, vemos por un lado a varios hombres descender y empujar sus autos; también vemos a un grupo de mujeres que aburridas, y desobedeciendo las indicaciones viales, se acercan a

[1] En efecto, las estadísticas así lo demuestran, registrando el aumento promedio de cruces diarios en ambos sentidos, de 22.000 personas en 2011 a 43.000 personas por día en 2016 con lo que casi se ha duplicado la densidad de tránsito, solamente en los últimos cinco años (Cossi, 2016:52).

> mirar que hay detrás de las barandas del puente mientras comen chipas que acaban de comprar; delante nuestro, identificamos siluetas infantiles en el asiento trasero de un auto al que los vendedores ambulantes de gaseosas y rapadura[2] han sitiado, y ya varias veces en esta espera les han vendido sus productos. Mientras tanto, nosotros no nos quedamos fuera de la escena y de pronto, queriendo librarnos de la insistencia de un hábil vendedor callejero, compramos doce pares de medias de nylon exactamente iguales y un pen drive que según nos prometió, contenía una infinidad de canciones de distintos géneros. Y es ahí, donde nos ponemos a pensar... ¿por qué sentimos la necesidad de comprar esos productos? Si la mayoría de nosotros, jamás ha necesitado doce pares de medias que además de ser iguales, son de dudosa calidad; un pen drive con música elegida por otro; o de empujar el auto sin ninguna necesidad con el propósito de ahorrar combustible apagando el motor (Nota de Campo propia. Encarnación, 22 de diciembre de 2018).

Tal vez en un intento de resistencia a esa violencia simbólica que con el correr de las horas se vuelve más evidente contra todos aquellos que nos deslocalizamos temporariamente cruzando al "otro lado", indago en el contrasentido de las argumentaciones que apoyan la lentitud de la cola y también de las prácticas de control estatal, que nos muestran que lo que está en juego, es otra cosa.

En efecto, quien '*hace cola para cruzar el puente'* tiene tiempo que matar, y ansiedades que calmar. Y es allí donde recurrentemente surge un tema de conversación inevitable: aquel que nos hace elucubrar in situ, los más diversos dispositivos de gestión del tráfico para reducir ese '*tiempo muerto*' exasperante.

Dichas elucubraciones están siempre ancladas en lo mismo: la puesta en cuestión de las normas instituidas, cualquiera sea la posición adoptada. De tal forma, mientras los conformistas encuentran buenas razones de seguridad nacional que justifican la lentitud del control fronterizo, y los más conservadores sacan cálculos sobre cuántas casillas más de control serían necesarias para acelerar los trámites aduaneros y migratorios; los más osados reprochan el sinsentido de haber construido un puente para facilitar la circulación y gestionarlo con tal lentitud que lo coloca en las marcas temporales de un cruce en embarcación a remo a través del caudaloso río Paraná, proponiendo el traslado del ACI, territorio adentro de ambos países: Rotonda de Ruta 1 y Ruta 6 en las

[2] Una golosina regional hecha a base de caña de azúcar y maní triturado.

afueras de Encarnación y Rotonda de San José en Misiones. Propuesta que dinamizaría la circulación entre ambas ciudades facilitando la integración pero, entraría en flagrante contradicción con las normas nacionales de ambos países que prohíben generar barreras a la libre circulación de los ciudadanos en el territorio nacional.

Es decir, las normativas relativas a la circulación interna de los ciudadanos de cada país colisionan con las normativas relativas a la circulación de los ciudadanos del Bloque Regional Mercosur. Y, son precisamente estas contradicciones las que alimentan las constantes valoraciones relativizantes de las normas instituidas por parte de los lugareños, como pauta cultural establecida en los territorios de frontera que permiten al menos expresar las contradicciones de las legalidades cuando se trata de la circulación en los espacios interescalares entre lo local, lo nacional y lo regional Mercosur.

CONFRONTACIÓN DE LAS NORMAS: DIMENSIÓN DEL RIESGO Y APELACIÓN AL AZAR EN LA CIRCULACIÓN DE LAS COSAS

Trabajar las dimensiones normativas de las prácticas sociales supone abordar las tensiones analíticas entre el proyecto relativista de la Antropología y el proyecto universalista del Derecho e interpelar críticamente las concepciones primordialistas y homogeneizantes del Estado- nación (Segato, 2006).

Para ello, entendemos con Wolkmer (2006) al pluralismo jurídico como *"la multiplicidad de prácticas existentes en un mismo espacio socio político, interactuantes por conflictos o consensos, pudiendo ser oficiales o no y teniendo su razón de ser en las necesidades existenciales, materiales y culturales"* (Wolkmer, 2006: 5). Ante las falencias del modelo de unicidad del Derecho, se impone el pluralismo jurídico, precisamente allí donde la ineficacia o la injusticia se reúne con la solidaridad con los grupos subalternizados.

> Conduzco raudamente por el Acceso Sur rumbo a la facultad... Una motocicleta se nos adelanta por la derecha en dirección a la cola del Puente Internacional: es un gendarme uniformado, y lleva una caja de Aceite Industria Argentina, fuertemente atada a su portaequipaje. La patente es paraguaya... ¿cómo? Hoy no estoy haciendo trabajo de campo, sino yendo a encontrarme con una colega... ¿O sí lo estoy haciendo? No había pensado hasta esta mañana en que un gendarme argentino puede perfectamente, residir en Paraguay y cruzar el puente a

> trabajar en Posadas, con su DNI argentino. ¿Qué frontera es la que cuida? Esto es mucho más de lo que hubiera podido pensar si el azar no hubiera puesto ante mis ojos este indicio. ¿O es mi ojo el que provoca el azar? ¿Qué es primero? ¿La mirada interesada, la mente alerta o, el acontecimiento que incita la reflexión? Cuando me llegan estos datos pienso que es la teoría la que sale a buscar sus indicios, y no los acontecimientos los que salen en busca de la teoría para ser leídos ¿o es al revés?
>
> ❖
>
> Una investigadora del equipo trae a la reunión una foto *desopilante* que tomó una amiga a la que le contó con lujo de detalles el tema de su tesis. Resulta que: mientras hacia la cola para ir a Paraguay le sorprendió lo que estaba viendo, y se acordó de la investigación, saco la foto con su celular y se la mandó por whatsapp: son las seis de la mañana, un agente de la policía de Misiones (Argentina), hace la cola del puente para llegar a su trabajo a horario en una flamante motocicleta chapa patente paraguaya. Debe tener residencia en Encarnación para registrar su motocicleta y DNI argentino para pertenecer a la fuerza.

Una y otra vez confirmamos cómo bajo la apariencia de absoluta regularidad y normalidad de los flujos transfronterizos entre Posadas y Encarnación se desarrolla una compleja y ajustada dinámica que se resuelve a escala local, estableciendo códigos, prácticas, estéticas y éticas aleatorias y dinámicas que tienen a lo legal y lo ilegal sólo como constructos analíticos abstractos que marcan las dos bandas entre las que se inscribe la experiencia de la vida en los márgenes en términos de Das y Poole (2004) quienes sostienen que el Estado, los conlleva necesariamente de la misma forma que "la excepción es un componente necesario de la regla". Dentro de las prácticas sociales consideradas como objeto de esta antropología, incluyen a las economías del desplazamiento, la falsificación y la interpretación en torno a la circulación, y al uso de los papeles de identificación personal, todos temas que pueden apreciarse en los registros de campo que presento aquí.

La situación de estabilidad dinámica propia de los contextos de frontera, le añade un plus de complejidad a estas prácticas de acuerdo a la extensión temporal siempre variable y previsiblemente breve, que poseen. Es decir, se trata de legalidades ontológicas y teleológicas versátiles y, por lo tanto, de rituales,

fetiches, premios y sanciones que en estado de cambio permanente, aparecen en forma de caos o simple sinsentido.

TODOS TRANSGREDIMOS LAS REGLAS: UNAS VECES POR EXCESO Y OTRAS POR FALTA DE CONTROL

El análisis de las representaciones individuales y colectivas que forman parte y determinan dialécticamente las interacciones de la vida cotidiana y las estrategias de adaptación de los pobladores a los cambios en la frontera, nos muestra cómo se vivencian en estos espacios, los cambios, limitaciones y oportunidades que brinda el contexto (Abínzano, 2015; Cossi, 2014). Se trata de abandonar el cinismo o la ceguera ante los datos del espacio de la experiencia, para ir al encuentro de los sujetos sociales que, ante la inadecuación de las normas a sus interacciones transfronterizas cotidianas, desarrollan prácticas y simbolizaciones que consideramos, pueden ser definidas como interlegalidades situadas y ejercicios intersticiales de ciudadanía, en tanto prácticas sociales *"de los márgenes"*.

> Justo delante mío, un camioncito de reparto patente argentina cubre pudorosamente con una lona azul la pesada carga que transporta, pero el viento ha dejado al descubierto un extremo y se puede ver lo que lleva: una carga completa de bolsas de cemento de Industria Argentina. Intentará pasar el puente como TVF aunque se excede ampliamente en el volumen... seguro ya *'arreglo el pase'* –pienso-, pero igual lo van a reprender por la desprolijidad y lo van a volver a *coimear* (Nota de Campo propia. 22 de marzo de 2016).

Todo sucede de este modo en la frontera. Cada día de trabajo de campo nos depara la posibilidad de presenciar situaciones y acontecimientos de manera aleatoria, casual y providencial. Tanto el azar como la espontaneidad, siempre se cuelan. Lo azaroso y lo casual en este caso, fue el encuentro en el punto justo de la cola en el que el vehículo de la antropóloga y el camión del traficante de cemento se encuentran; o que el perder dos semáforos hayan retrasado a la investigadora de tal manera que pudo permitirle toparse con el gendarme que transportaba aceite, o que la amiga recuerde el trabajo al ver al policía en una moto paraguaya justo delante de ella, y que el hombre se haya quedado ahí hasta que capturó el momento. La casualidad coloca al investigador en un punto del tiempo-espacio

preciso durante el Trabajo de Campo que le permite captar y procesar el dato que devele el *juego profundo* de las frontera, a partir del trabajo que Geertz denomina *descripción densa* que busque el *incidente clave* que permita comprender el sistema complejo de relaciones sociales que se sustentan en normas acordadas (Geertz, 2000).

La relativización sistemática de las normas forma parte de la cultura de frontera. No porque los lugareños tengan un espíritu rebelde, contestatario, anárquico o gusten de la anomia, sino porque habitan un territorio atravesado por múltiples normativas y escalas de valores, muchas veces incongruentes entre sí, lo que los obliga, cuanto menos, a invocarlas alternativamente en la construcción de múltiples estrategias para el aprovechamiento de las posibilidades que brinda el entorno. En este sentido, hablamos de *interlegalidades*, porque el espacio de la vida cotidiana en los territorios de frontera transcurre en presencia de los sistemas normativos formales y las escalas de valores de al menos dos países. Un ejemplo de ello son los Códigos de Faltas que regulan las normas de tránsito de Paraguay y de Argentina. Si bien ambos coinciden en principios básicos universales como la orden de detenerse ante un semáforo en rojo, mientras en Paraguay el carril de circulación rápida es el de la derecha; en Argentina es el de la izquierda o; mientras en Brasil no respetar a los peatones apenas ponen un pie en la calzada recibe fuertes sanciones formales pero también sociales; en Argentina, aunque la norma escrita establece lo mismo, en la práctica son los peatones los que se detienen y esperan que pasen los vehículos, aun cuando intenten cruzar por la senda peatonal, porque los automovilistas no suelen detenerse ante un peatón que claramente necesita cruzar por la senda peatonal.

La transgresión de las normas conlleva siempre un riesgo latente de ser descubierto en falta y por lo tanto, reprendido o sancionado por las autoridades de frontera. Incorporar la discusión sobre la noción de Riesgo requiere un espacio-tiempo mayor al de este trabajo. Baste aquí decir que la gente puntualiza la atención en el índice medio de probabilidades, pasando por alto peligros de alta regularidad y estableciendo parámetros de aceptabilidad de los riesgos a asumir, que en el caso del contrabando de pequeña escala se reduce al decomiso de la mercadería que se transporta y el Acta de Infracción que se labra y que constituye una advertencia (Douglas, 1996).

No todos los habitantes son considerados de la misma manera en los territorios de frontera. Dejando al margen la distinción entre quienes son

catalogados como ciudadanos (personas de bien que viven de su trabajo y cruzan el límite fronterizo (*border*) haciendo uso real de la figura legal del Tráfico Vecinal Fronterizo TVF para desarrollar sus actividades sociales, familiares o, con fines de ocio o turismo de compras para el autoconsumo y; en el otro extremo, quienes son considerados delincuentes porque tienen antecedentes penales federales o, porque no pueden demostrar ingresos lícitos y, por ello, se presume que su circulación en el territorio es siempre con fines delictivos. A diferencia de los que denominamos ciudadanos, a quienes se trata con respeto y distancia, los delincuentes son identificados, revisados, demorados por encontrarse bajo estado de sospecha permanente.

Entre estos dos extremos categoriales, las fuerzas de control y seguridad de frontera establecen otras distinciones categoriales con un fuerte sesgo de clase. Me refiero a los ciudadanos que no tienen antecedentes delictivos, pero su condición de pobreza y exclusión social y laboral los induce a vivir *'de'* la frontera y no *'en'* ella. En este sentido, toda persona que transite la frontera con el propósito de obtener un beneficio económico, tanto ofreciendo su propia fuerza de trabajo en el mercado informal del país vecino (albañiles, empleadas domésticas, principalmente) como quienes se dedican al comercio informal de baja escala, es decir, compran pequeñas cantidades de mercadería lícita en el país vecino y lo venden en el propio o viceversa mediante estrategias de venta callejera o puerta a puerta o; sus ingresos provienen del *'servicio de cruce de bienes y personas'* a través del puente como los llamados *'mototaxi'*, *'paseros'* o *'remiseros'* que, por una tarifa socialmente conocida realizan este servicio de manera informal y siempre en los intersticios normativos.

Este tipo de actividades económicas informales son sancionadas duramente por los organismos de fiscalización que en general, los retienen en el control, les decomisan la mercadería o, simplemente, los amedrentan verbalmente. No obstante, este tipo de actividad alimenta al mismo tiempo las mafias que operan dentro de los propios cuerpos de seguridad. En efecto, recurrentemente surgen indicios delictivos de redes que involucran activamente a *'paseros'* y miembros de las fuerzas que operan en el control fronterizo quienes cobran a los primeros sumas prebendarias, localmente denominadas *'coima'*, *'pase'* o *'canon'*. Estas redes actúan con regularidad y normalidad mediante acuerdos previos que establecen qué funcionario trabaja con qué grupo de "paseros"; el monto que el funcionario cobra por *'hacer la vista gorda en el*

control' y; el tipo, cantidad y volumen de mercadería que involucra. Claramente, se trata de una asociación ilícita para el contrabando, principalmente de electrónica, indumentaria y materiales de construcción. Estas redes de contrabando, generalmente, operan sin vinculación con las redes de tráficos ilegales (estupefacientes, armas, trata) y sus integrantes consideran que este último tipo de tráfico sí es delictivo a diferencia del contrabando de diversa escala que ellos realizan, por tratarse de productos lícitos, de consumo corriente, requeridos además por los ciudadanos de clases medias y media baja, casi siempre con intenciones de consumo superiores al poder adquisitivo de sus ingresos en su propio país.

Los agentes de control fronterizo someten a una rápida evaluación informal y subjetiva de las personas que circula a través de la frontera que se denomina en la jerga local *'semblanteo',* basándose en las apariencias físicas, la congruencia entre ésta y la indumentaria y vehículo que utilizan, en un procedimiento indiciario arbitrario e incluso xenofóbico y discriminatorio, distinguiendo en el trato a aquellos automóviles con familias, mujeres u hombres –principalmente jóvenes y de clase media- que según sus propios parámetros muestran características fisionómicas *'acordes'* al móvil que conducen; de las personas localmente denominadas *paseras/os*, en un proceso de disciplinamiento por el cual, ningún pasero puede operar solo y acaba integrándose a la red de algún funcionario para *'trabajar'* en el pase con tranquilidad y previsión, bajo las reglas y horarios que cada quien logra fijar en el acuerdo informal.

Las movilidades transfronterizas de los territorianos no se pueden simplificar ningún aspecto, y aunque no las podamos contabilizar y clasificar exhaustivamente, ya que siempre están mutando, sabemos que existen, que son importantes, que son muchas; que una vez que hallamos un caso, no estamos ante el primero, ante una excepción, ni ante un solo tipo de proceso uniforme, por lo cual, debemos evitar constantemente caer en generalizaciones.

> Siempre que voy a Posadas me parece que mi fila va más lenta que la de al lado… Cuando pasa eso seguro está en el control *'la vieja'* [una empleada de migraciones al borde de la jubilación que maneja la computadora con la destreza de un novato y demora muchísimo en cargar los datos migratorios]. ¿Lo hace a propósito? Mientras hago la cola en mi autito rezo para que no estén ni el *langa*, ni el *pelado*, ni el *tortuga*. Revisan dos autos por hora… y no te dejan *pasar nada de*

> *nada!!!* ¿Tanto van a revisar? Yo *estoy arreglada* con Raúl! El abre mi el baúl y ni mira... fue compañero de mi hermano en el secundario... siempre le manda saludos... Por eso no me revisa... ni me cobra el *canon*, ni nada. Todos deberían hacer lo mismo que él. Ellos saben quiénes son los delincuentes y quiénes nos ganamos la vida trabajando de *paseros* en el puente, llevando solo lo que es permitido (Entrevista a *pasera* paraguaya, 14 de febrero de 2019).

La experiencia cotidiana de la *vida en los márgenes* genera percepciones y relaciones que frecuentemente suelen tener un aire de familiaridad en las relaciones formales de control del Estado que se suponen objetivas e impersonales. Por ello, conocer a los agentes estatales que operan en el Área de Control Integrado rescata al individuo del inquietante anonimato frente a los controles del Estado, siempre percibidos como excesivos o innecesarios. En términos de Vega (2004) permite la ilusión de transformar la norma instituida, en norma consuetudinaria recreada y adaptada por los actores sociales que participan de la cotidianeidad en un territorio que se concibe como vacío e impersonal o; en términos de Giorgio Agamben, como un espacio en el que se tensiona la fuerza de ley que emana del ejecutivo nacional para la administración de sus intereses cediendo lugar a la anomia (Citado en: Berrío Puerta y Blair Trujillo, 2008).

Según Garriga Zucal y Salerno (2008) los miembros de cada grupo nacional que aquí se encuentra, van identificando un conjunto de actores o instituciones a los cuales se oponen, y otros con los cuales acuerdan y a quienes apoyan construyendo muchas veces sin saberlo, una posición política que no está sostenida de modo central, por antagonismos ideológicos o de clase, sino más bien, anclada en esta cotidianeidad transfronteriza particular en la que viven.

> Fíjate que las motos no paran de colarse, una, dos, veinte, en la mayoría vienen dos personas. Para adelantarse vienen por la doble línea amarilla que está prohibido porque se pueden matar! Para nosotros es muy fácil identificar los motivos por los que están en la cola: si los dos tienen ropa de grafa y cruzan a eso de las 5 o 6 de la mañana, seguro son albañiles paraguayos que, aunque menos que antes, vienen a trabajar a Posadas. Ya no les conviene porque nuestro peso no vale nada. Y si traen grandes bultos son los *mototaxi* que por unos pocos pesos te cruzan rapidito al otro lado del puente. Son más de doscientas las personas que se ganan la vida con esa *changa*. Nosotros nos conocemos bien, hasta 30 o cuarenta

> viajes te hacen en un día y hacen su platita… Hace unos días cortaron el puente durante dos horas en protesta porque reclaman que los dejemos hacer tranquilos su trabajo. Pero eso es imposible!! Viola todas las normas de seguridad y de tránsito (Entrevista a empleado de Migraciones, Argentina. 18 de julio de 2016).

En estos territorios transfronterizos, los lugareños representan su espacio-tiempo y actúan sobre él modificando, categorizando, clasificando, organizando la experiencia cotidiana fundamentalmente en la interacción constitutiva y constituyente de las 'territorialidades vividas'. Las relaciones entre los agentes del territorio/o sociedad de frontera, se expresan a través de redes de relaciones o de flujos.

En contextos de frontera, la otredad constituye una de las tensiones que el campo gestiona y administra construyendo una red de interacciones sociales atravesadas por líneas de demarcación que separan "lo Mismo" de "lo Otro" y espacios de interacción socialmente administrada en la que es posible relevar las prácticas y significaciones de los sujetos pero también, las dinámicas de la estructura sociopolítica y económica subyacente en cada coyuntura, recuperando el azar que, aunque desafíe cualquier narrativa ordinaria, no es algo externo a la sociedad y la cultura sino, una dimensión ineludible de la existencia. Aun cuando el legado moderno continúe insistiendo en los "otros culturales" en términos de orden, patrón, sistema y estabilidad esencial antes que, en términos de trastornos, sinsentidos o caos.

Cuando analizamos las razones por las que en la actualidad unos y otros trasponen el límite fronterizo con fines de consumo, notamos que la sensación de logro se produce cuando se pueden adquirir bienes o servicios en el vecino país a una precio de mercado menor que en el propio e, incluso, productos que no encuentran indistintamente a uno u otro lado de la línea de frontera. Aun cuando seguramente gastarán más de la cuenta por la tentación de consumo que genera la oferta de novedades a precios más bajos, nadie se siente pobre aunque cuente con escasos recursos, porque para cada nicho de consumo hay una oferta. Los niños reciben regalos de alto valor, pero también sus réplicas en distinta calidad, hasta la más baja jamás pensada. Todos comparten la ficción de participar del mercado de manera aparentemente semejante. Detrás de esta experiencia de que en *'Paraguay todo es más lindo y barato'* está la compra conjunta de containers cerrados de mercadería de Taiwán, de China, de Japón, de Estados Unidos, o de

los confines del mercado global que tengan la mejor oferta en productos de alta tecnología y calidad, originales y copias piratas de distinto nivel hasta chucherías vistosas e ingeniosas. Cuanto más barato y más versátil mejor: pantalones que se transforman en bermudas con solo accionar el cierre, paraguas que incorporan linternas, escaleras que se transforman en sillas, hacen a la ilusión del dos en uno y sacian los deseos de consumo que alimentan los medios, aún en los sectores de bajos ingresos. Es el festival de la clase media baja y de la clase media que desea mantener su estilo de vida y forma de consumo o, al menos, aparentarlo.

Así, mientras los comerciantes posadeños pugnan por no pagar los aguinaldos, exacerban la crisis, recurren a las autoridades y sacan lo peor de un sector en sí mismo conservador, que utiliza la presión de algunos medios de comunicación para que el Estado intervenga en la regulación del mercado por las reclamadas *'asimetrías económicas fronterizas'*. Expresiones como *compre argentino, ética de los consumidores y hasta patriotismo* embadurnan discursivamente prácticas que responden no solamente a las leyes de oferta y demanda sino a la *'irreverencia'* de transponer la línea que separa.

De tal forma, cuando son los de un lado los que reclaman derechos en el territorio vecino por su condición de sujetos transfronterizos, ya sean estos de acceso a la salud pública, la educación o la posibilidad de sufragar, a los otros les fastidia; señalando a todos aquellos que viven y trabajan en y/o de la frontera como si lo que hicieran fuese algo sumamente negativo o despectivo, como si fuesen ladrones, o estafadores; como si trabajasen informalmente y en condiciones precarias y flexibles por gusto, y como si buscar mejores condiciones de vida a través de esta forma de trabajo fuese sancionable moralmente. Predomina una percepción local estigmatizante, que coloca a este colectivo bajo la sospecha de estar siempre a un paso de convertirse en contrabandista, o proclive a ingresar a las filas de la delincuencia y el narcotráfico, lo que alimenta percepciones de desconfianza y temor para con los que cabe únicamente utilizar una respuesta preventiva cuasi-penal.

Cuando la situación nacional enfrenta dificultades, los gobiernos nacionales acentúan la dimensión securitaria y el orden público en la frontera. Sugestionando e incluso convenciendo a la población de que es por estos bordes, por donde está ingresando un supuesto enemigo. El discurso mediático y gubernamental sobredimensiona la presencia en la frontera de las redes de terrorismo internacional, de trata de personas, de narcotráfico o cualquier otra

criminalidad que exista, cuya presencia nos consta pero, no sólo del delito viven los ciudadanos de los territorios de frontera.

Las políticas existentes en las fronteras no atienden las causas del problema de la integración interna del Bloque Regional Mercosur. Esto sucede porque, si bien en primer lugar se necesitarían políticas de largo plazo, éstas solo podrían solucionar parte de la situación, ya que lo que se necesitaría para abordar una problemática como esta, son políticas regionales transfronterizas, ya que ninguno de los Estados por sí solo podría gestionar unilateralmente la complejidad de estos territorios. Allí es donde encontramos una de las principales contradicciones de las políticas que abarcan estas movilidades, pues los Estados nacionales continúan pensando que el control de las fronteras es un elemento central de su soberanía, lo cual involucra un tema clave que remite a quién tiene derecho a entrar, permanecer o salir. Una vez más, comparten la preocupación por la seguridad de los territorios.

Los avances entonces se enfocan en aquello que resulta de la desigualdad y las asimetrías existentes en la región, y que refieren como aquí describimos no solo a la desigualdad económica sino a las condiciones de desarrollo humano, de calidad de vida, y todo aquello que atañe a diferentes grados de satisfacción de necesidades básicas a través de servicios y de derechos, donde los transfronterizos buscan satisfacer necesidades educativas, de salud, de vivienda, de trabajo, o de participación ciudadana en algunas etapas políticas críticas; todos ellos factores que si además están combinados, incitan a las personas a la movilidad en búsqueda de tales recursos.

En la medida en que persista la idea de que *"los otros vienen a llevarse nuestra parte"*, las relaciones transfronterizas se van cargando de más miedo y conservadurismo, y las políticas de integración no superarán la etapa de prueba piloto perpetuando el cortoplacismo y la inacción en el bloque regional Mercosur

A MODO DE CIERRE

La propia definición de región de frontera, comporta aleatoriedad y ambigüedad escalar, pues en este caso en concreto, la misma fue construida con tanta profundidad histórica que antecede a las normativas que los relativamente jóvenes Estados nación pretenden instalar. Por lo tanto, las prácticas de integración en acto que vemos en el lugar, además de anteceder y exceder a las normativas, por definición también presentan características más dinámicas y

aleatorias que ellas. Y muy a pesar de las perspectivas más conservadoras del Derecho, la necesaria *'apelación a'* y la *'existencia misma de'* la Jurisprudencia, da cuenta de la aleatoriedad que comporta la ley, de tal suerte que está sujeta siempre a las más diversas interpretaciones.

El flujo transfronterizo aquí existente se gestiona, se modula, se impulsa, se reprime, o se desalienta en esos intersticios entre legalidades a las que cada actor social apela según la base de poder que ostenta, y desde la cual intenta modificar la escena en cada circunstancia impuesta, en un espacio en el que nada realmente impide el tráfico, ni siquiera el requisito de fijar residencia en el país en el que se trabaja.

La discusión teórica del pluralismo jurídico ha avanzado a escala global, principalmente en relación a dos cuestiones: los sistemas de instauración de justicia restitutiva extendida por las Comisiones de Verdad que juzgan regímenes autoritarios y delitos de lesa humanidad enfocados en la reparación material y simbólica a las víctimas, y; en América Latina a partir de los proyecto de Estados Plurinacionales como el de Bolivia y Ecuador o, al menos, sobre los derechos comunitarios de los pueblos originarios, alcanzando en algunos casos rango constitucional –aunque se conciban como pervivencias residuales de un pasado en vías de superación. El constitucionalismo plurinacional constituye una ruptura al establecer que la unidad del sistema jurídico no presupone su uniformidad. Pero en todos ellos, la etnicidad es el factor determinante para establecer dualidades institucionales (De Souza Santos, 2006: 84-88). Queda todo por hacerse respecto del conocimiento y reconocimiento de la riqueza en pluralidades jurídicas territoriales de los Estados-nación en sus márgenes. Ello demanda normativas específicas y diferenciales. Después de dos siglos de uniformidad jurídica impuesta, no resulta sencillo para los ciudadanos, organizaciones sociales y políticas públicas, adoptar un concepto más amplio de Derecho que, al reconocer la pluralidad de órdenes jurídicos colindantes en las territoriales transfronterizas, permita conectar el Derecho con la vida cotidiana y la cultura de los pueblos.

La pequeña escala de la dimensión internacional globalizada puja por volverse situada, cotidiana y real, transformando las representaciones a nivel de la gran escala de lo local, en cuya cotidianeidad los actores sociales inscriben su experiencia, modificando sus contenidos e incorporando nuevos valores y sentidos (Das y Poole 2004).

Recorrí analíticamente la transfrontera desde la escala micro a la macro y no al revés porque la concebimos, no como un territorio en términos geográficos sino, como una territorialidad antropizada desde la vida cotidiana y, ello me permite sostener que, efectivamente, estamos en presencia de una cultura 'propia' de las regiones de frontera que se nutre de las prácticas y simbolizaciones de las territorialidades aledañas a la línea de frontera (border) pero que crea otra cosa diferente.

En efecto, las pautas culturales que definen las dinámicas sociales en las regiones de frontera se nutren de la multivalencia de los sistemas normativos contiguos, las percepciones del riesgo que dichas prácticas conjugan y el azar que las atraviesa.

Las respuestas a las preguntas sobre la complejidad no pueden ser unívocas ni unilaterales. No obstante, con este trabajo espero aportar a la comprensión socio histórica de las complejas estructuras normativas de las dinámicas transfronterizas que de sustento a la profundización de la política de integración social, económica y cultural regional y desactive la sospecha solapada, tanto de avasallamiento de las políticas de un país sobre el otro como, de la peligrosidad latente que emana siempre del desconocimiento de las prácticas *'en'* y las potencialidades *'de'* las territorialidades vividas.

REFERNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÍNZANO, R. C. (2015). Informe Final Proyecto UNIR (Universidades Nacionales por la Integración Regional). CEED Centro de Estudios de Energía para el Desarrollo. Convenio de Cooperación Bilateral Universidad Nacional de Misiones, Argentina y Universidad Nacional de Itapúa, Paraguay. Inédito.

ALMÚA, F. Y A. APLIPRANDINI. (2014). "Determinantes de la Cobertura de Seguro Médico Misiones, Argentina – Itapúa, Paraguay" Presentada en: IIIV Jornadas de Investigadores de Economías Regionales. "Desigualdades sociales y regionales. Políticas más allá de la fronteras". 11 y 12 de septiembre de 2014. Posadas, Misiones, UNAM.

APPADURAI, A. (2010). Notas para una geografía posnacional" En: *Novos Estudos* Nº 49, 11/1997, Cebrap, San Pablo, Pp. 33-46.

BENEDETTI, A. Y SALIZZI, E. (2011). "Llegar, pasar, regresar a la frontera. Aproximación al sistema de movilidad argentino-boliviano". Revista *Transporte y Territorio* Nº 4. Universidad de Buenos Aires.

BERRÍO P., A. Y BLAIR T., E. 2008. *La fusión entre democracia y Estado de excepción en el modelo biopolítico de Giorgio Agamben: una reflexión en torno a los efectos de la exclusión-inclusiva de la nuda vida en el ejercicio de la política occidental*. Medellín. Instituto de Estudios Políticos IEP-UDEA.

BOURDIEU, P. Y L. WACQUANT. (1995). *Respuestas por una Antropología reflexiva*. México, Grijalbo.

CAIRO, C.; JARAMILLO M., J. 2008. Clifford Geertz y el ensamble de un proyecto antropológico crítico. En: Tabula Rasa, núm. 8, enero-junio, 2008, Pp. 15-41. Bogotá, Colombia. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. *ISSN 1794-2489* Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600802.

CAMBLONG, A. (2014). Habitar las fronteras. EDUNAM. Misiones, Argentina.

CARDIN, E. Y COLOGNESE, S. (2014). *As Ciências Sociais nas Fronteiras: teorias e metodologias de pesquisa*. JB. Cascavel.

CARDOSO, L. (2013). "Concretude Simbólica e Descrição etnográfica. (Sobre la relação entre Antropologia e Filosofia)" En: Revista Maná Nº 19 (3) Pp.409-435. En Site http://www.scielo.br/pdf/mana/v19n3/a01v19n3.pdf

CONDE M., C. (1998). La participación regional en los procesos políticos europeos: estado de la cuestión. En: Revista de estudios regionales, ISSN 0213-7585, Nº. 51, 1998, P.p. 37-60. Universidad de Almería. España. Site:

https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=298101COSSI,

COSSI, C. A. (2016). *Procesos de "integración-inserción/estigmatización-rechazo" en ciudades de frontera. Las condiciones laborales de los trabajadores transfronterizos en Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay*. Tesis de Doctorado Inédita. FHyCS-UNaM.

_____. (2014). Continuidades y discontinuidades en los márgenes. Paso fronterizo Posadas-Encarnación. En *Revista Digital La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales*. Secretaría de Investigación y Posgrado FHyCS-UNaM. Edición semestral, Vol. 2, Nº 3. Diciembre 2014. Site: http://larivada.com.ar

DAS, V. y POOLE, D. eds. (2004). *Anthropology in the margins of the state*. Estados Unidos. School of American Research Press – James Curry ltd.

DE SOUSA S., B. (2006). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Bs. As., CLACSO. 2006.

DOUGLAS, M. (1996). *Pureza y Peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Madrid. Siglo XXI Editores.

GARCÍA C., N. (2004). *Diferentes, Desiguales y Desconectados. Mapas de la Interculturalidad*. Barcelona-Buenos Aires, GEDISEA.

_____ (2003). Malentendidos interculturales en la frontera México-Estados Unidos. En García, J. y A. Barañano (Coordinadores) *Culturas en contacto. Encuentros y Desencuentros*. España. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

GARDUÑO, E. (2006). Antropología de la Frontera, la migración y los procesos transnacionales. En *Frontera Norte*. Volumen 15. Nº 30 julio-dic.. PP. 65-89.

GARRIGA Z., J. Y SALERNO, D. (2008). "estadios, hinchas y rockeros: variaciones sobre el *aguante*". En ALABARCES, P. y M. G. RODRÍGUEZ (Comps.) (2008). *Resistencias y mediaciones. Estudios sobre cultura popular*. Paidós. Buenos Aires.

GEERTZ, C. (2000). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

GIMÉNEZ B., V. (2011). La 'triple frontera' y sus representaciones; Políticos y Funcionarios piensan la frontera. En *Revista Frontera Norte, Vol. 23 Nº 46, julio-diciembre de 2011, PP. 7-34. Site:www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN46/1-f46.pdf*

GONZÁLEZ M., MARIANA y M. E. CARDOZO. (2019). Políticas Públicas en la agenda bilateral del proceso de cooperación transfronteriza Posadas- Misiones (Argentina) - Encarnación- Itapúa (Paraguay). En: *V Geofrontera. Seminario Internacional de los Espacios de Frontera: territorialidades y sujetos transfronterizos*. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones. 24 y 25 de Octubre. Site: geofronteras2019.fhycs.unam.edu.ar

GRIMSON, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina. En Grimson, A. y Jelin E. *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires, Prometeo.

KROTZ, E. (editor). (2002). *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Barcelona, UAM-Anthropos.

LOTMAN, I. M. (1996). *La semiosfera. Semiótica de la cultura y del texto*. Madrid, Ediciones Cátedra.

MARCUS, G. (2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. En *Alteridades* Nº 11(22). P.s. 111-127.

MEDINA G., E. (2006). Aportaciones para una epistemología de los estudios de fronteras internacionales. En *Estudios Fronterizos*. Enero-junio, año/vol 7, número 013. Universidad Autónoma de baja California, Mexicali, México PP.9-27.

MÉNDEZ, J. C., M. VILLAMAYOR, P. RIVEROS y F. LAZCOSZ. (2014). Oportunidades laborales transfronterizas. Los trabajadores de la construcción encarnacenos en Posadas. En: *VIII Jornadas de Investigadores de Economías Regionales*. 11 y 12 de septiembre de 2014. Posadas, Misiones, UNaM.

MORIN, E. (1995). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, Gedisa.

OSZLAK, O. (2007). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. En Acuña, C., H.(2007) (comP.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Estudios CEDES, Vol. 1, Nº 3, Buenos Aires, Argentina.

OVIEDO, N. (2014). Territorialidad, Comercio y Ocupación. La presencia del Paraguay en la región misionera (1810-1865). En L. M. BREZZO, A. BOCCIA R., D. M. RIVAROLA (*Editores*). (2014). *C. Pastore G. 65 Años de La Lucha por la Tierra en el Paraguay*. PP.109-151.Paraguay, Ediciones y Arte S.A.

PEÑA M., S. (2003). Comercio transfronterizo y su impacto en la región de El paso – Ciudad Juárez: una propuesta de financiamiento de la planeación binacional. En: *Frontera Norte*, Volumen 15, Nº 29, enero-junio de 2003, PP. 185-200.

RABOSSI, F. (2004). *En las calles de Ciudad del Este. Vidas y ventas en un mercado de frontera*. Tesis Doctoral Inédita. UFRJ/MN/PPGAS

RENOLDI, B. (2015). Estados posibles: travesías, ilegalismos y controles en la Triple Frontera. En *Revista Etnográfica* [Online], vol. 19 (3) | 2015, Online desde 27 Outubro 2015, consultado em 28 Outubro 2015. URL:

http://etnografica.revues.org/4049 ; DOI : 10.4000/etnografica.4049

REYNOSO, CARLOS. (2006). *Exploraciones en Antropología y complejidad*. Buenos Aires, SB Complejidad Humana.

SALAMANCA, C. Y R. ESPINA. Compiladores. (2012). *Mapas y Derechos. Experiencias de aprendizaje en América Latina*. Argentina. UNR Editora.

SASSEN, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid, Katz Editores.

SEGATO, R, L. (2006). Antropologia e Direitos Humanos: Alteridade e Ética no Movimento de Expansão dos Direitos Universais. En *Revista MANA* Nº 12, PP. 207-236, 2006, Brasil.

VEGA, F. (2004). Horadar la excepción: Intersticios del derecho. Giorgio Agamben: Stato di eccezione, Estado de excepción. En: Hidalgo, A. (Editora). (2004). *Astrolabio. Revista internacional de filosofía*. Núm. 3: 96-101. Buenos Aires.

WALLERSTEIN, I. (1996). *Después del liberalismo*. México, Siglo XXI.

WOLKMER, A. C. (2006). Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. Site: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/derecho/wolk.rtf

2

2. Desarrollo territorial, diagnosis socioeconómica y ambiental. Municipio fronterizo de Upala, Costa Rica

Juan Carlos Ramírez Brenes

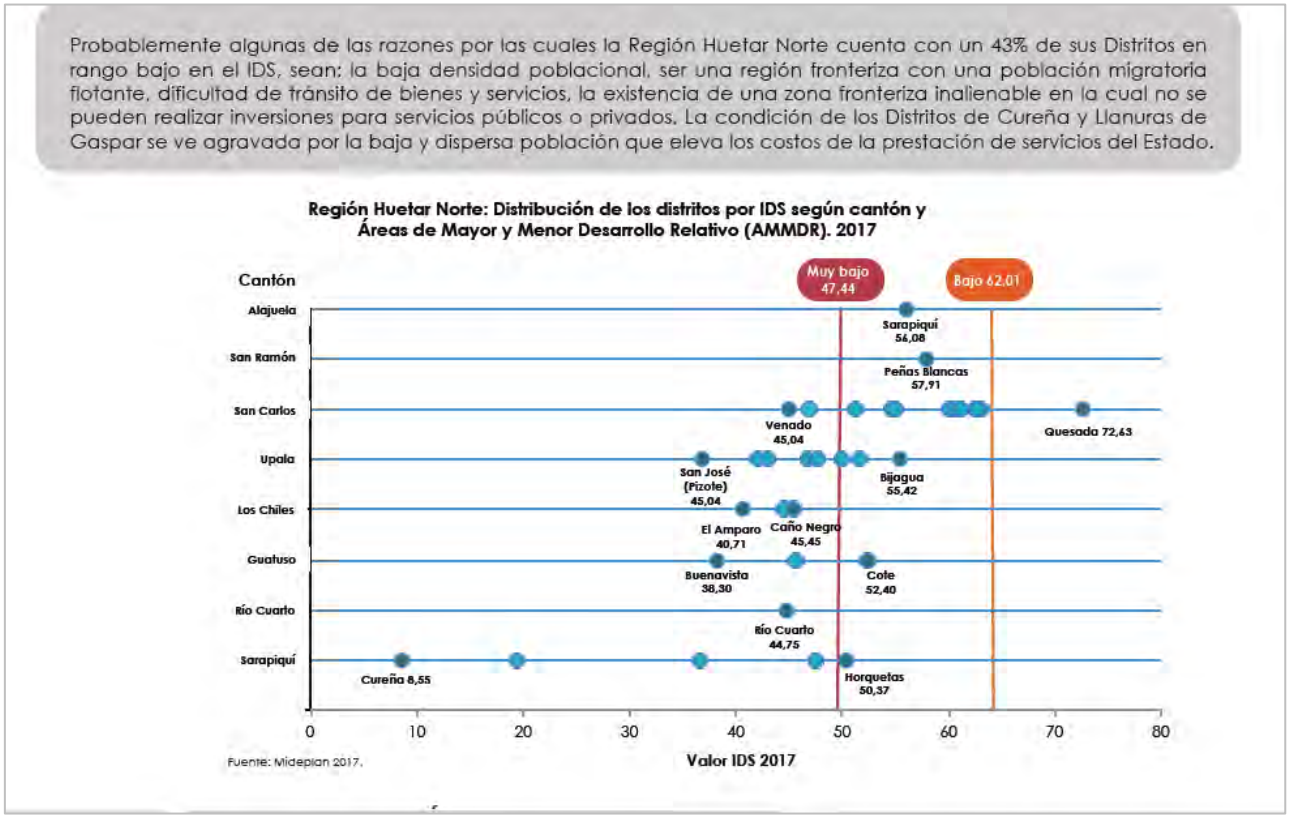
José Andrés Barrantes Ortega

El Municipio de Upala es el cantón número trece de la provincia de Alajuela, está ubicado en la Región Huetar Norte y colinda con los cantones de Los Chiles, Guatuso y La Cruz en Costa Rica y también limita al norte con la República de Nicaragua.

Este Cantón posee un total aproximado de 54.055 habitantes según información proyectada al 2020 (INEC, 2020), es una población rural y fronteriza que además se caracteriza por vivir en altos niveles de pobreza, donde se localizan diversos "asentamientos campesinos INDER" que el Estado ofrece (INDER, 2015). Por tanto, es un municipio eminentemente agrícola, donde se realizan actividades agrícolas extensivas como el cultivo de la piña. Además, también existen algunas actividades económicas relacionadas al turismo debido a la presencia de algunos atractivos naturales y culturales tales como: la Reserva Indígena Maleku, con un importante valor cultural. Dentro de sus atractivos naturales y turísticos se pueden encontrar sitios como Río Celeste, Lago de Cote, entre otras.

Según el MIDEPLAN (2018) el Municipio de Upala se encuentra ubicado entre los cantones con un menor Índice de Desarrollo Social de Costa Rica. La cabecera del Cantón es Upala y se ubica en la posición número 367 de los 488 distritos en el Índice de Desarrollo Social (Figura N. 1).

FIGURA 1. REGIÓN HUETAR NORTE: DISTRIBUCIÓN DE LOS DISTRITOS POR IDS 2017



Fuente: MIDEPLAN (2018)

Este Municipio forma parte del denominado Territorio Norte- Norte de Costa Rica, en donde se ha creado una plataforma territorial y estratégica que integra los esfuerzos locales para la promoción del desarrollo.

Esta plataforma estratégica surge como una propuesta ciudadana y que proyecta una visión a diez años, período 2013-2023. La misma se integra con los esfuerzos de planificación regionales de la Región Huetar Norte de la que forma parte y le proporciona un enorme valor agregado, así como una necesaria visión binacional y transfronteriza. (Comisión de Desarrollo Territorial del TNN, 2013).

Es importante antes iniciar el análisis del objeto de estudio, realizar algunas aclaraciones o aportaciones conceptuales relacionadas con los principales elementos que involucran la temática del desarrollo territorial. En este sentido, se

procede a comentar las percepciones sobre territorio, desarrollo y desarrollo territorial.

Se argumenta que el concepto de territorio se puede definir desde diversas perspectivas, partiendo de la concepción geográfico-espacial hasta la construcción social.

El concepto tradicional brindado por la Real Academia de la Lengua española define el territorio como "una porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc." DRAE (2012) Sin embargo, este es un concepto de carácter espacial que no toma en cuenta otras variables que se incluyen modernamente a la hora de definir este concepto.

Como punto de partida, se presenta la definición de territorio dada por Costamagna y Pérez, (2015: 18) quienes señalan que:

> El concepto de territorio no es solamente el espacio geográfico en el que tiene lugar las actividades económicas o sociales. El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medioambiente. Se trata de un sujeto (o "actor") fundamental del desarrollo al incorporar las distintas dimensiones de éste.

Desde otra perspectiva territorio, es "una población, un pueblo, y también, un estado que ejerce el poder" (Bacelar, 2003), también se puede definir como un "espacio donde se manifiesta la identidad" (Bacelar, 2003). Ambas detallan puntos importantes que conforman un territorio, ya que no existe un lugar sin que el poder no ejerza sobre esta, como también cada zona posee una identidad que logra diferenciarlos de los demás, cada uno crea y conserva sus propias costumbres, creencias y tradiciones, los cuales son creaciones de personas que viven en estos territorios, y que logran transmitirlo a sus descendientes, con el fin de que estas perduren y sean siempre conocidos como un territorio con identidad propia.

Por otro lado Olivio e Isunza (2008: 3) menciona que:

> Los diversos territorios operan dentro de un marco general de reglas, unas son generadas por el Estado o por los acuerdos internacionales que el propio Estado decide acatar y aplicar, otras se insertan en el conjunto de reglas formales e informales que se producen en el territorio; por otro

> lado, los territorios resultan afectados por los movimientos de bienes, servicios, personas, conocimientos, información, códigos y símbolos culturales, producidos dentro o fuera de él.

El Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC),2010 señala que el territorio no es única ni principalmente un espacio físico-geográfico, sino que se trata de una construcción social. No sólo es el reflejo de una comunidad, sino que participa en la constitución de esta y en la conformación de su identidad, de la misma manera se señala que este es expresión tangible de procesos históricos y un factor de continuidad, pero no es estático sino cambiante; por consiguiente, es también factor de transformación.

Con base en la regionalización asignada por el Ministerio de Desarrollo Económico y Planificación de Costa Rica (MIDEPLAN), Upala históricamente ha pertenecido a la Región Huetar Norte, con relación a esto, durante los últimos años se ha generado un cambio y se ha diseñado una nueva clasificación territorial, que ha sido propuesta por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), y dentro de cada una de estas regiones clasifica los territorios de manera estratégica. En esta planificación Upala, aparece como parte de la región Huetar Norte o territorio norte -norte y conforma el territorio Guatuso, Upala, Los Chiles. Estos procesos de segmentación territorial tienen como finalidad la promoción del desarrollo local.

Es interesante señalar, además, de que existe una clasificación territorial dada por la institucionalidad, donde a nivel local también existen dinámicas sociales y económicas que permiten demarcar la existencia de territorios transfronterizos, incluye tanto el espacio físico o geográfico de una frontera, como el conjunto de sujetos, actores y agentes que participan del proceso de construcción social y que posee una identidad particular.

Partiendo del principio que el desarrollo regional en las áreas de fronteras debe ser asumido dentro de una noción de espacio de transición entre dos Estados, esto implica reconocer y privilegiar la existencia de vínculos socioeconómicos, históricos y culturales resultante de la interacción cotidiana promovida por los grupos humanos asentados a ambos lados del límite internacional. (Linares y Gómez, 2012).

El otro componente importante, antes de presentar un análisis del desarrollo territorial, que es necesario conceptualizar de forma básica, es definir que entendemos por desarrollo.

El concepto de desarrollo ha tenido un proceso de constante transformación, esto conforme a los distintos enfoques o concepciones ya sea: ambiental, humanista o económica.

Según Mogrovejo Monasterios (2017:5) se puede entender que:

> El concepto desarrollo ha tenido una evolución amplia desde la "escuela clásica de la economía" del siglo XVIII, con diferentes enfoques: inicialmente una visión del desarrollo como crecimiento económico y luego otros enfoques que valoran otras dimensiones no meramente cuantitativas. Sin embargo, desde los años cuarenta dos grandes categorías del desarrollo se han establecido, la teoría ortodoxa del desarrollo, que forma parte de la corriente principal (mainstream) de la Economía, y la heterodoxa o radical que se caracteriza por sus críticas al primero y por situarse atrevidamente fuera del planteamiento convencional.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe citado por Ramírez y Hernández (2107:42), el desarrollo sostenible tiene su origen desde la comisión de Brundtland, en la cual se define en el informe "Nuestro Futuro Común" (1987) que:

> Desarrollo sostenible se entiende como el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro, de satisfacer sus propias necesidades, y buscaba atender tanto las demandas por una agenda de protección del medio ambiente como las de asegurar el desarrollo de los países con menor nivel de desarrollo.

Por otra parte, Rice (1997) citado por Ramírez y Hernández (2107: 44), hace referencia al enfoque humanista y cultural como:

> Un proceso complejo que generalmente se divide en cuatro dimensiones básicas: desarrollo físico, cognoscitivo, emocional y social. Sumado a esto Pérez y Navarro (2011) citados por Ramírez Brenes y Hernández Ulate (2107), señalan que "el término desarrollo debe incorporar los cambios de comportamiento provocados por el entorno y por una sociedad o cultura, ya sean cambios cualitativos o cuantitativos.

Otro concepto no menos importante es el de desarrollo comunitario, que según los autores López de Llergo y Cruz de Galindo(2003) citados por Ramírez y Hernández (2107), se comprende como un proceso que suma los esfuerzos de los pobladores de una región, de los grupos intermedios -escuelas, empresas, clubs, entre otros- y del gobierno, para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, mediante diagnósticos, plan , ejecución y evaluación de programas y proyectos para este fin.

Basados en la conceptualización anterior, a nivel país se hace una medición del Índice de Desarrollo Humano de los 82 cantones del país, el Municipio de Upala se encuentra dentro de las zonas con mayor vulnerabilidad del país, lo cual es evidente, de acuerdo con la posición de este en el ranking cantonal del índice de desarrollo humano (IDH), realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se posiciona como en el puesto 78, siendo uno de los cantones con menor desarrollo del país, de la misma manera en el ranking del incide de bienestar material se ubica en el puesto número 75. Coincidentemente, revisando el índice de progreso cantonal (IPC), desarrollado por el INCAE, el cantón de Upala aparece dentro de los cantones con mayor rezago en progreso social, sin embargo, este estudio posee un enfoque más integral en el que se evalúan indicadores de desempeño social y medio ambiental, lo que permite entender de manera más integral como es el grado de desarrollo local de este cantón.

Por otra parte, (Gallicchio, 2004) hace énfasis en el concepto de desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local, donde se deben incorporar los siguientes aspectos clave:

a. Generar un enfoque multidimensional e integrador.

b. Generar capacidades para articular lo local con lo global.

c. Empoderar actores de desarrollo, que se orienta a la cooperación y negociación entre esos multisectores. (Gallicchio, 2004)

Así mismo, (Solís y Limas, 2013) plantean que: El desarrollo es considerado un proceso de cambios, tanto cuantitativos como cualitativos, en la esfera económica, política, cultural y social que experimentan los individuos de una

nación, los cuales no se limitan a suceder en un momento específico, sino se esbozan en el tiempo.

El desarrollo va complementado por un plan de desarrollo el cual según (Patiño Molina, 2011) consiste en "expresar las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política". Este consiste en un proceso de construcción social donde influyen fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales a la hora de planificar proyectos o planes de desarrollo para un territorio en específico.

Finalmente cabe mencionar, que el desarrollo territorial es un concepto amplio, presenta diferentes matices, expectativas, esperanzas y descréditos. Por ello, es relevante conocer los elementos que componen la discusión teórica, como las características de las experiencias sobre el mismo, a fin de detectar las claves que permitan replicar u orientar buenas prácticas de desarrollo territorial (Peroni, 2013).

Complementando la definición anterior se puede mencionar a (Ramírez Velásquez, 2011: 561) que plantean que:

> El desarrollo territorial se conforma a partir de diferentes agentes hacedores de política y de estrategia territorial que articulan las distintas visiones: las dominantes del libre mercado internacional con otras que priorizan los mercados locales o regionales o el autoconsumo; las del mantenimiento y preservación de tradiciones y costumbres, que se articulan en redes de movimientos y direcciones diferentes que se caracterizan por la inclusión y la justicia como los elementos fundamentales del nuevo proyecto.

A la hora de estructurar un adecuado desarrollo para un territorio se debe tener presente un buen planeamiento que facilite cumplir los logros que se quieren obtener. Que permita establecer mediante qué procesos y objetivos se debe actuar, esto se debe a que, si no existe una planeación adecuada, todo va a surgir de manera desordenada y sin rumbo, que puede generar un despilfarro de recursos económicos, así como de tiempo.

En los territorios existen y operan un variado número de elementos que deben ser tomados en cuenta para mejorar los procesos de gestión a nivel territorial y el impacto de las diferentes acciones que en este se den, en este sentido Morales y Jiménez (2018). señalan que el desarrollo, debe trabajarse

desde enfoque del territorio, lo cual garantice un modelo integrador, que incorpore los siguientes elementos (Figura N. 2):

FIGURA 2. ELEMENTOS DEL ENFOQUE DE TERRITORIO

Fuente: Elaboración propia con base en Barragán y Jiménez, (2018).

Con base en la figura N.2 se explican cada uno de los tres elementos anteriores.

Actores: Según Morales y Jiménez (2018) desde el enfoque de desarrollo territorial, los actores relevantes son únicamente los residentes, en particular aquellos que manifiestan cierta orientación y se involucran de manera activa, consciente e intencionada. Sin embargo, esta posición ha generado exclusión de los actores no residentes bajo el argumento de que a ellos no compete el desarrollo de un territorio, pues no habitan en él.

Dimensiones territoriales: Con la intención de avanzar en la formulación de valoraciones multidimensionales articuladas, coherentes con la concepción de territorio como construcción social, aquí se propone que las dimensiones no se refieran a una clasificación de los problemas territoriales, más o menos justificada, sino que correspondan a la perspectiva general que los actores asumen explícitamente al vincularse a aquellos. (Morales Barragán y Jiménez López, 2018).

Escalas espaciales y sus niveles: Siguiendo lo señalado por los autores Morales y Jiménez (2018). Las escalas espaciales se refieren a una dimensión que puede adoptar distintas formas, político-administrativa, funcional, hidrográfica, entre otras; los niveles corresponden a las unidades de esas escalas.

Un claro ejemplo de lo que mencionan autores anteriores se puede visualizar en los procesos de conformación de los consejos de desarrollo del territorio, por parte del INDER, en los cuales hay participación de actores de la sociedad civil, representantes institucionales, actores empresariales, entre otros,

quienes definen las estrategias para el desarrollo de su respectivo territorio, en este caso haciendo referencia al territorio Norte-Norte de Guatuso, Upala, Los Chiles.

Desde el enfoque de territorio los procesos de planificación son sumamente importantes, y pueden variar y desarrollarse desde un modelo de planificación estratégica participativa la cual es llevada a cabo como un sistema que articula planes regionales, locales y sectoriales, sin embargo, esto tiene como principal reto la necesidad de llevar a cabo estrategias de concertación efectivos, para hacer eficiente la participación de todos los actores. Según (Harnecker, 2009) planificación participativa es el proceso donde la comunidad participa en forma activa y decisoria en la elaboración del plan de desarrollo de su comunidad.

COMPOSICIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y TERRITORIAL. MUNICIPIO DE UPALA

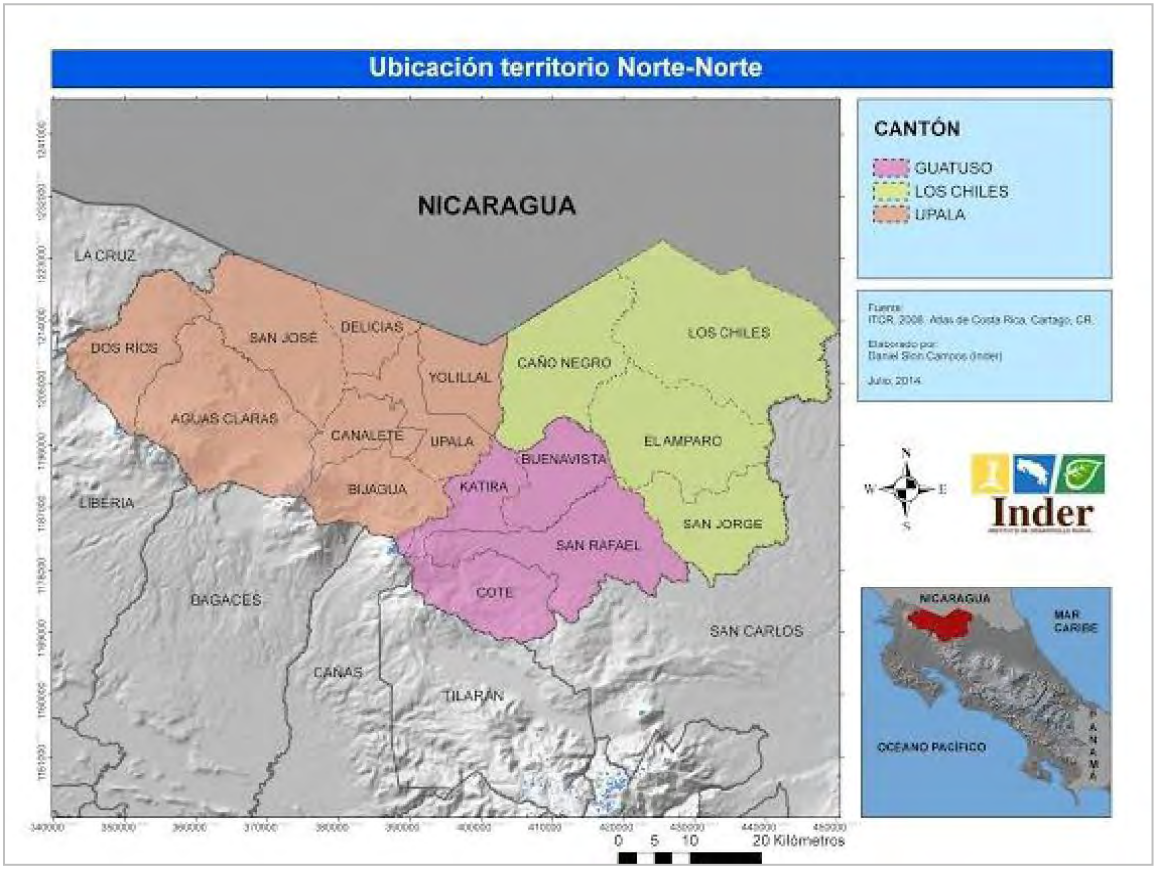
Upala se encuentra en la unidad de planificación denominada Región Huetar-Norte, está ubicada entre las cimas de la cordillera Volcánica Central, los Montes del Aguacate, la cordillera Volcánica de Guanacaste y la frontera con Nicaragua. Limita al norte con Nicaragua, al sur con las provincias de Guanacaste y parte de Alajuela, al este con la provincia de Limón y al oeste con Guanacaste. (Barrientos y Chaves 2008).

Upala es municipio rural caracterizado fundamentalmente por las actividades agropecuarias, se encuentra ubicado en el sector noroeste de la provincia de Alajuela, Costa Rica. El mismo en un cantón fronterizo, que limita al norte con la República de Nicaragua. Sus otros límites son al oeste con La Cruz, al este con Guatuso y los Chiles, al sur con Cañas y Bagaces, y al sureste con Liberia.

En cuanto a las coordenadas geográficas del cantón de Upala son 10°52'11" latitud norte y 85'09'57" longitud oeste. La anchura máxima es de unos sesenta y un kilómetros, en dirección oeste a este, desde el cerro Cacao, en la naciente del río Las Haciendas, hasta unos 3.600 metros al noreste del mojón No 13, frontera con la República de Nicaragua, donde la línea imaginaria intercepta las aguas de Caño Negro. (Valverde y Acuña, 2011).

Upala es el cantón número 13 de la provincia Alajuela. El cantón se compone por 7 distritos, de los cuales resalta Upala como su cabecera de cantón. Upala cuenta con una superficie aproximada de 1591,93 km2 y registra alturas desde los 50 hasta los 1900 msnm. (INDER, 2014).

FIGURA 3. MAPA DEL TERRITORIO NORTE-NORTE DE COSTA RICA



Fuente: INDER (2014) tomado de: Atlas de Costa Rica (TEC, 2008)

Por las condiciones sociales, económicas y ambientales que caracterizan este municipio ha sido catalogado por el Instituto de Desarrollo Rural como un cantón de atención prioritaria.

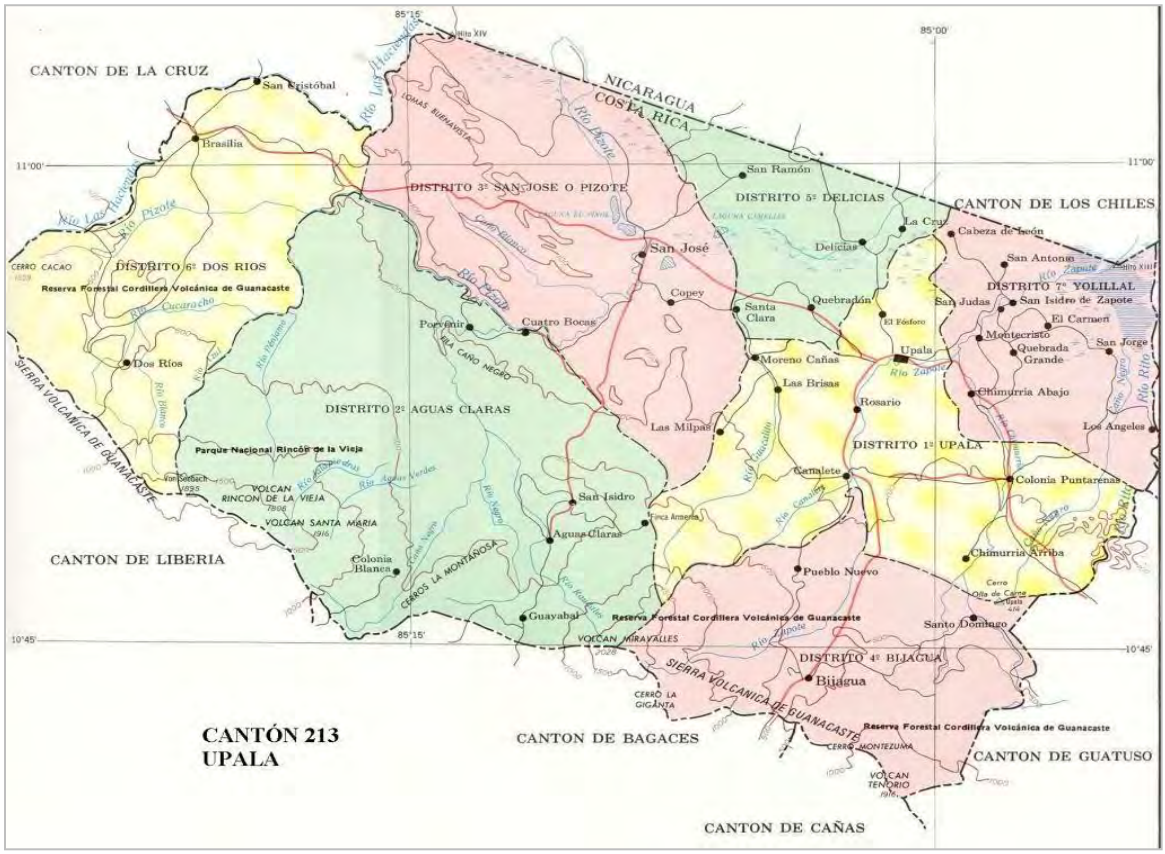
En cuanto a sus orígenes cabe señalar que Upala históricamente ha sido una región de paso, en donde se han producido desplazamientos de personas de territorios del norte hacia el sur. En épocas precolombinas y coloniales se daban movimientos de indígenas entre territorios vecinos y en épocas más recientes de producen movimientos de migrantes que atraviesan la frontera.

Upala se formó con la migración de nicaragüenses, quienes en busca de mejores condiciones de vida se internaron en nuestro territorio, ya que colinda esta porción del país con la hermana república del norte. En algunos casos

influyeron en esto la persecución política, la explotación de los árboles de hule y de la raicilla (ipecacuana). (INDER, 2014)

Upala es el segundo cantón más extenso de la provincia Alajuela con 1591.93 km², superado únicamente por San Carlos con 3347.98 km² de superficie aproximada. A nivel territorial, Upala es el cantón que cuenta con mayor número de distritos (8). Dos Ríos, Aguas Claras, San José, Delicias, Yolillal, Upala, Canalete y Bijagua. (INDER, 2014)

FIGURA 4. MAPA DEL CANTÓN DE UPALA



Fuente: Rojas, E. (2018)

Finalmente hay que señalar que el municipio de Upala en el 2015 tenía una población de 48 910 habitantes, con una densidad de población de 30,7 habitantes por kilómetro cuadrado. Con una estructura poblacional subdividida así: de 0 - 14 años (29,4%), de 15 - 64 años (64,6%) y de 65 y más años (6,0%). (INEC, 2015) Pero para el 2020, según datos del INEC, se proyecta una población de 54.055 habitantes en el Municipio de Upala.

PROBLEMÁTICA SOCIOECONÓMICA Y AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE UPALA DESDE LA INSTITUCIONALIDAD

La dinámica socioeconómica y ambiental del municipio de Upala es muy similar a la de los otros municipios fronterizos del territorio norte-norte. En este apartado se presentarán algunos de los principales problemas que posee el cantón del Upala vistos desde la institucionalidad. Para esto, se utilizan principalmente documentos oficiales, ya sea del gobierno local como de otras instituciones del gobierno central.

La municipalidad de Upala en su Plan Estratégico ha definido las principales áreas, que desde su perspectiva se consideran como prioritarias o estratégicas, estás son:

1- Desarrollo Institucional.
2- Equipamiento cantonal.
3- Medio ambiente.
4- Ordenamiento territorial.
5- Política social local.
6- Desarrollo económico local.
7- Servicios públicos.
8- Infraestructura vial (Municipalidad de Upala, 2017).

Otro de los instrumentos que marcan las prioridades cantonales desde la institucionalidad, es el Plan de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Upala, en este se definen algunas líneas de acción estratégicas para el cantón. Estas líneas son:

1- Desarrollo Económico Sostenible.
2- Desarrollo Sociocultural.

3- Seguridad Humana: Seguridad Ciudadana y Seguridad.
4- Socio-ambiental.
5- Educación.
6- Salud.
7- Servicios Públicos.
8- Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial.
9- Infraestructura.
10- Participación Ciudadana y Democracia. (Municipalidad de Upala, 2013)

Las anteriores áreas estratégicas marcan la ruta o rumbo por donde debe pasar el desarrollo municipal del cantón de Upala. En ambas existen elementos muy coincidentes, sin embargo, en el segundo se evidencian aspectos mucho más específicos por donde se deben orientar las acciones del desarrollo local o territorial del cantón.

A continuación, se presentan algunos de los problemas prioritarios que se han identificado en el municipio, tanto de orden social, económico, político como ambiental.

PROBLEMÁTICA EN EL ÁREA SOCIAL:

Desde hace varios años el cantón de Upala se ha ubicado en los últimos lugares en los índices de desarrollo humano cantonal de Costa Rica. Para el 2014 según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)el cantón de Upala se encontraba en la posición 78 de los 82 cantones del país.

Algunos de los problemas fundamentales de carácter social que se observan en el municipio de Upala, los podemos apreciar en el siguiente cuadro (N.1).

El IDH de Upala indica el rezago al que está sometido este cantón, haciendo evidente que las limitantes de desarrollo poseen una raíz multidimensional, en la cual según el cuadro N. 1 se evidencian fuertes limitantes en todas las áreas, en función a esto es prioritario trabajar en la mejora de áreas como combate a la pobreza, salud y emprendedurismo, como ejes principales para la promoción del desarrollo.

CUADRO 1. PROBLEMÁTICA SOCIAL DESDE LA INSTITUCIONALIDAD

TEMAS	PROBLEMAS
Combate a la pobreza	● Faltan programas de trabajo con base en el Plan de Desarrollo y tomando en cuenta los Índices de Desarrollo Humano y Social del cantón. ● Faltan programas de capacitación a través de los programas del gobierno central como lo son PRONAMYPE. Donde se promueva el emprendedurismo y se aumenten las capacidades de las personas para desarrollar proyectos productivos. ● Retomar algunos programas que ya venía abordando Unidad de Gestión Socioeducativa (UGSE) de la Municipalidad y fortalecer la acción social con otras nuevas ideas.
Proyectos y acciones para la inclusión de grupos poblacionales	● Actualmente no se desarrollan programas con adultos mayores. ● No existen talleres a Niños y Adultos Mayores ● No hay servicio consular en Upala: Consulado Móvil ni Migra Móvil.
Equidad de género	● Falta de programa integral ● Faltan capacitaciones o talleres en: Familia y Autoestima, Comunicación Asertiva, Transversalidad de Genero, Adaptación Social y Emprendedurismo
Salud	● Pocas acciones en esta área ● Falta vinculación interinstitucional, la municipalidad no tiene representante en las comisiones ● Falta promover acciones conjuntas interinstitucionales
Oferta educativa	● Falta de tutorías según los requerimientos de la población estudiantil. ● No se mantiene la Educación No formal.
Emprendedurismo	● No hay programas en la Municipalidad ● Falta Oficina de Gestión Empresarial
Identidad y cultura local	● Falta participación y organización de este tipo de actividades. ● No existen políticas establecidas para el resguardo y promoción del patrimonio cultural.
Recreación y deporte	● Promover apoyo al Comité Cantonal de Deportes ● La municipalidad no tiene una agenda para abordar los temas del deporte y la recreación.

Fuente: Construido con base en: (Municipalidad de Upala, 2017).

PROBLEMÁTICA EN EL ÁREA ECONÓMICA:

Del Plan estratégico municipal se observan algunos de problemas prioritarios de carácter social que posee el municipio de Upala, estos los podemos apreciar en el siguiente cuadro (N.2).

CUADRO 2. PROBLEMÁTICA ECONÓMICA DESDE LA INSTITUCIONALIDAD

TEMAS	PROBLEMAS
PROMOCIÓN DEL EMPLEO	• Faltan condiciones para la atracción de empresas a Upala. • No hay una bolsa de empleo municipal. • Construcción de infraestructura vial bien planificada. • Generación de empleo.
EMPRENDEDURISMO	• Necesidad de un polo de desarrollo turístico en Upala, con tecnología accesible a la población. • Falta de Programa para el fortalecimiento de la educación y el emprendedurismo. • Mercado Municipal Upala: Mercado de Artesanía. • Centro de Acopio de productos Agrícolas Raíces y tubérculos, además el Establecimiento de la Feria del Agricultor. • Gestionar convenios entre Municipalidad -Universidades Públicas – Banca para el Desarrollo y MEIC para conducir procesos de incubación de emprendimientos. • Articulación interinstitucional para promover iniciativas productivas.
MANEJO, COMERCIALIZACIÓN DESECHOS SÓLIDOS, LÍQUIDOS	• Falta de Política pública en esta área. • Necesidad de articulación de esfuerzos comunitarios para promover proyectos.
ACTIVIDADES ECONÓMICAS SOSTENIBLES PARA JÓVENES Y MUJERES DEL CANTÓN	• Necesidad de gestionar las iniciativas productivas que se han identificado en los distritos para buscar cooperación para la implementación de los proyectos con factibilidad. • Ausencia de convenios entre Municipalidad -Universidades Públicas – Banca para el Desarrollo y MEIC para conducir procesos de incubación de emprendimientos para jóvenes y mujeres y acompañarlos hasta que compitan solos.
INVERSIÓN NIVEL CANTONAL	• Rutas de salida y entrada alternas de Upala.
COMERCIO Y SERVICIOS	• Fortalecimiento en la gestión de las competencias municipales (modernización y TIC´s). • Ordenamiento Territorial. • Fortalecimiento de las Finanzas Municipales. • Simplificación de Trámites en la Municipalidad.

Fuente: Construido con base en: (Municipalidad de Upala, 2017).

PROBLEMÁTICA EN EL ÁREA AMBIENTAL:

CUADRO 3. PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DESDE LA INSTITUCIONALIDAD

TEMAS	PROBLEMAS
TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS Y LÍQUIDOS	● No hay depósitos de residuos sólidos en el Cantón ● No existen proyectos para control de gases y líquidos de la basura (lixiviados). ● Falta ejecución del PLAN MUNICIPAL DE GIRS 2013-2020 ACTUALIZADO 2017 (Plan Gestión de Residuos) ● No existen reglamentos ni procedimientos que regulen el impacto de las actividades humanas sobre el medio ambiente (contaminación del suelo, las aguas subterráneas, afluentes, ríos cercanos y el aire). ● Las tarifas se deben actualizar una vez al año de acuerdo con el Reglamento para la Gestión Integral de Residuos Sólidos del cantón Upala ● Falta ejecutar los proyectos contemplados en el Plan General de Emergencias
PROYECTOS DIVERSOS EN EL ÁREA AMBIENTAL	● Iniciativas de reciclaje de desechos sólidos y campañas de reciclaje, sin sostenibilidad y seguimiento ● No se abordan temas como la contaminación del suelo, las aguas subterráneas, afluentes, ríos cercanos y el aire ● Necesidad de dar sostenibilidad y mejoramiento a los procesos de educación ambiental y sensibilización de la población
SISTEMAS DE EMERGENCIA	● No existen protocolos de actuación en caso de emergencias. ● No existen planes para la atención de emergencias. ● No contamos con programas de mitigación de cambio climático y de resiliencia al cambio climático. ● No hay programas o proyectos de manejo de cuencas de los ríos

Fuente: Construido con base en: (Municipalidad de Upala, 2017).

Upala por sus características geomorfológicas y geográficas, es considerado una zona de con un alto índice de vulnerabilidad ambiental, por esto es de suma importancia trabajar en algunas estrategias mitigación y adaptación ante los diversos impactos ambientales generados tanto por amenazas naturales, como

por actividades agrícolas que se desarrollan en su territorio. Sumado a esto es necesario el trabajo en estrategias de sensibilización y concientización para mejora en el manejo de los residuos sólidos, de la misma manera es necesario trabajar la promoción de estrategias para adecuada gestión de las aguas residuales y mitigación del cambio climático.

PROBLEMÁTICA EN EL ÁREA POLÍTICA:

CUADRO 4. PROBLEMÁTICA POLÍTICA Y DE GESTIÓN DESDE LA INSTITUCIONALIDAD

TEMAS	PROBLEMAS
DESARROLLO INSTITUCIONAL	• Sistema de presupuestación • Sistema de gestión de cobro • Capacidad de ejecución presupuestaria • Procedimientos para la adquisición de bienes y servicios • Condiciones organizativas • Proceso de formulación y ejecución de proyectos • Condiciones técnico-administrativas • Enlace Comunal • Planificación y organización del recurso humano • Coordinación interinstitucional • Coordinación intermunicipal • Infraestructura municipal • Métodos de transparencia y anticorrupción
EQUIPAMIENTO CANTONAL	• Promoción de la infraestructura para garantizar servicios públicos de calidad • Infraestructura accesible • Promoción de Espacios públicos
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	• Falta un Plan Regulador • Sistema de permisos de construcción • Gestión del Riesgo
SERVICIOS PÚBLICOS	• Deficiencias del acueducto • Alcantarillado • Recolección de residuos sólidos • Infraestructura vial

Fuente: Construido con base en: (Municipalidad de Upala, 2017).

Desde el ámbito institucional es estrictamente necesario que las instituciones y organizaciones asuman el protagonismo que permita generar las herramientas, instrumentos y estrategias que direccionen y faciliten la promoción de desarrollo. En este sentido es importante la coordinación interinstitucional, debido a que la falta de desarrollo en este cantón es multicausal y debe ser atendido desde una visión integral.

CAMBIO DE PRIORIDADES A CAUSA DEL HURACÁN OTTO

Como consecuencia del huracán Otto que impactó el municipio de Upala en el 2016, las autoridades tanto municipales como gubernamentales debieron establecer nuevas prioridades de atención a todo el cantón. Entre los principales problemas de atención prioritaria estuvieron los siguientes (Cuadro N.5).

CUADRO 5. NUEVOS PROBLEMAS A CAUSA DEL HURACÁN OTTO

TEMAS	PROBLEMAS
RED VIAL (NACIONAL Y CANTONAL)	• Destrucción de caminos vecinales • Destrucción de vías nacionales
OBRAS FLUVIALES	• Hidrómetros perdidos • Infraestructura
RECONVERSIÓN PRODUCTIVA AGROPECUARIA	• Cultivos perdidos • Plantaciones dañadas
VIVIENDA	• Pérdida total y parcial de viviendas
SISTEMAS DE AGUA	• Acueductos dañados
AMBIENTE (ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS: SUELOS Y BOSQUES).	• Tratamientos de desechos • Acceso a las áreas protegidas • Destrucción bosques
Apoyo socioeconómico	• Pérdida de empleos • Perdida de víveres y enseres

Fuente: Construido con base en: (Municipalidad de Upala, 2016).

Como se mencionó anteriormente, Upala es un cantón con alta vulnerabilidad ante las amenazas naturales, un ejemplo de ello fue el paso del Huracán Otto, que como se evidencia en el cuadro anterior dejó problemas en todos los niveles, siendo de los más fuertes la destrucción de la red vial, pérdida total y parcial de viviendas, daños en los acueductos y la afectación en los cultivos.

PERCEPCIÓN DE ACTORES LOCALES SOBRE LA PROBLEMÁTICA LOCAL

En el apartado anterior, se presentó una visión general sobre el estado actual del cantón de Upala, con base en información generada por diversas instituciones, sin embargo, es interesante contrastar esta información con la percepción de los pobladores locales, es por esto que a continuación se presenta información recolectada en el campo, la cual nos permite conocer desde una visión más real la situación actual del cantón de Upala.

El taller para la recopilación de la información contó con una participación de 56 personas, las mismas provenientes de lugares como Brasilia, Santa Clara, Delicias, Argentina, San Isidro, La América, Aguas Claras, Laureles, Upala, Pavas, Los Ángeles, Pizotillo, Canalete, San Jorge, Progreso, San Bosco, San José, Santa Clara, San Luis, Birmania, Cartago Norte, San Isidro, Villa Hermosa.

PROBLEMAS AMBIENTALES SEGÚN LOS ACTORES LOCALES

El cantón de Upala se caracteriza por ser una zona en la que históricamente las actividades agrícola y pecuaria han tenido altos índices de producción, sin embargo, estas actividades se han caracterizado por ser poco responsables en sus prácticas y han generado altos índices de contaminación ambiental (cuadro 6)**.**

Con base en la información proporcionada por los participantes del taller, en cuanto a las problemáticas ambientales se identificaron varias acciones que general algún tipo de impacto, sin embargo, las que según los actores locales se dan con mayor frecuencia son (Figura N.5):

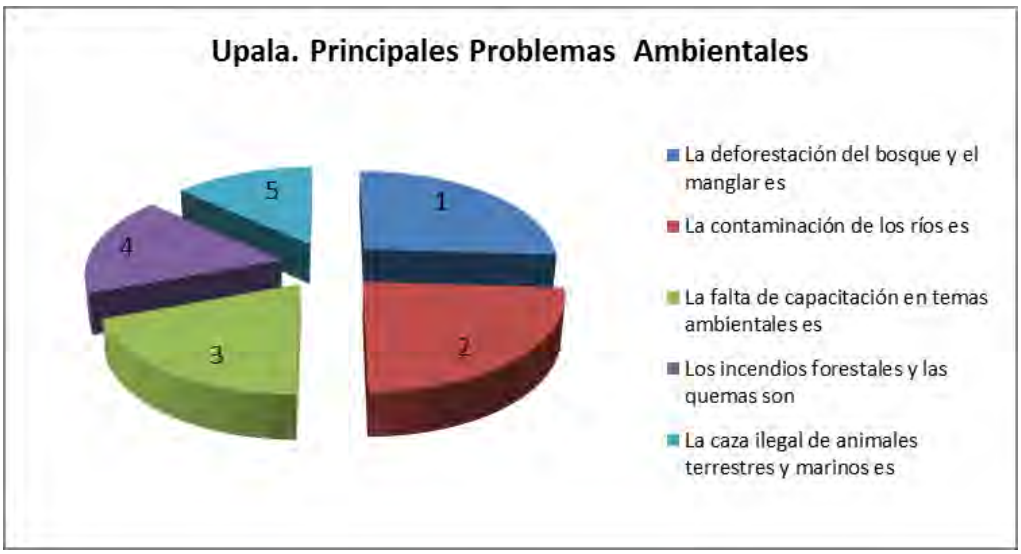
- Deforestación
- Contaminación de ríos
- Represas en los ríos

CUADRO 6. PROBLEMAS AMBIENTALES SEGÚN PARTICIPANTES: UPALA, 2014

TEMA	CANTIDAD
DEFORESTACIÓN	32
CONTAMINACIÓN DEL RIO	12
REPRESAS EN LOS RÍOS	11
CONTAMINACIÓN AMBIENTAL	4
INCENDIOS	3
FALTA DE RECOLECCIÓN DE BASURA	2
RÍOS SECOS	1
EROSIÓN DE LOS SUELOS	1
SEQUÍA EN HUMEDALES POR LOS ARROCEROS	1
CONTAMINACIÓN HUMO POR LAS QUEMAS	1

Fuente: Elaborado con base en información del proyecto "Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" (2014).

FIGURA 5. PROBLEMAS AMBIENTALES SEGÚN PARTICIPANTES

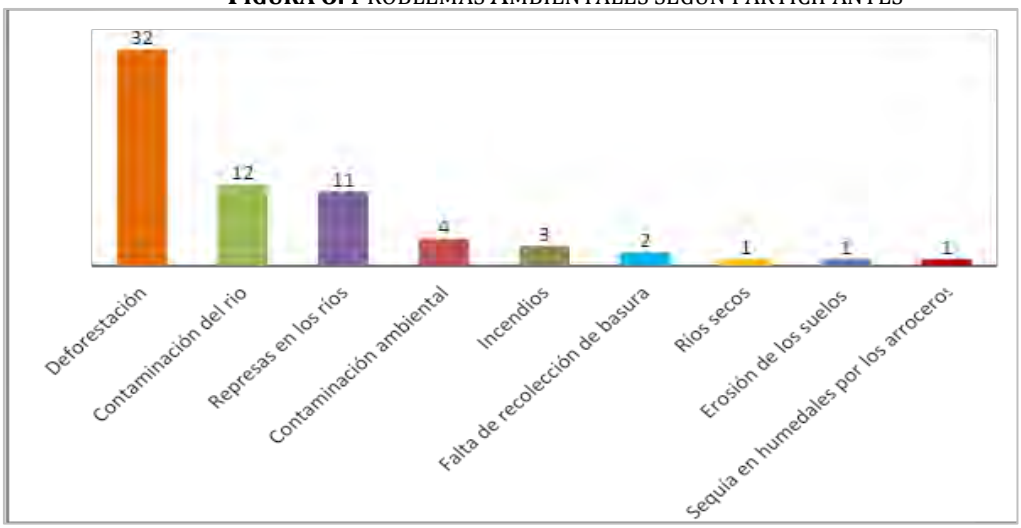


Fuente: Elaborado con base en información del proyecto "Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" (2014).

Por otro lado, importante señalar que estas acciones algunos casos se derivan por algunos de los factores mencionados en el cuadro N.1 , por ejemplo se puede hacer mención a la falta de empleo , la cual puede ser una causa de la

deforestación, ya que al no haber empleo algunos locales se ven en la obligación de extraer madera de manera ilegal para la venta, además la falta de planes para la adecuada gestión de los residuos y aguas residuales genera que haya un incremento en la contaminación de los ríos por residuos y otros (Figura N.6).

FIGURA 6. PROBLEMAS AMBIENTALES SEGÚN PARTICIPANTES



Fuente: Elaborado con base en información del proyecto "Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" (2014).

PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS SEGÚN LOS ACTORES LOCALES

Las zonas fronterizas se caracterizan generalmente por ser sitios con altos índices de vulnerabilidad, como se ha venido hablando durante el desarrollo de esta investigación, el cantón de Upala no escapa de esta realidad, esta vulnerabilidad genera que se puedan identificar algunos problemas sociales y económicos que retratan la realidad de esta comunidad.

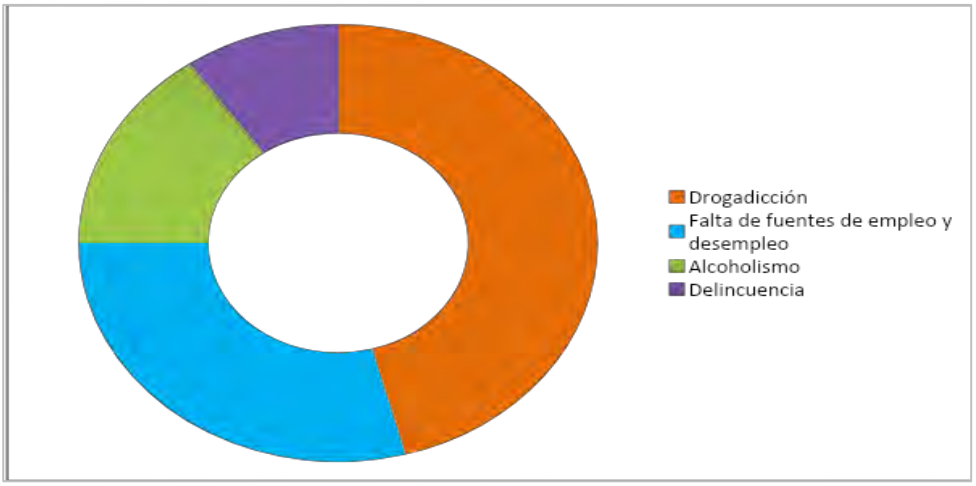
Con base en los participantes del taller las principales problemáticas a nivel social y económico son, la drogadicción, la falta de empleo y el alcoholismo. Es importante señalar que problemas como la drogadicción en zonas como Upala se maximizan debido a que las zonas fronterizas son sitios con altos índices de tráfico ilegal de diversos estupefacientes (Figura N. 7).

CUADRO 7. PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS SEGÚN PARTICIPANTES

TEMA	CANTIDAD
DROGADICCIÓN	33
FALTA DE FUENTES DE EMPLEO Y DESEMPLEO	21
ALCOHOLISMO	11
DELINCUENCIA	7
FALTA DE ESTUDIO	7
TRAFICO DE DROGAS	4
INSEGURIDAD CIUDADANA	3
CAMINOS EN MAL ESTADO	3
EMPLEOS CON SALARIO MENOR AL MÍNIMO ESTABLECIDO POR LA LEY	3
FALTA DE ATENCIÓN DE INDOCUMENTADOS Y PERSONAS SIN SEGURO SOCIAL EN HOSPITAL Y EBAIS	2
MALA ATENCIÓN EN HOSPITAL Y EBAIS	2
SALUD	2
FALTA DE EBAIS EN SAN JOSÉ DE UPALA	2
FALTA DE ACERAS PARA LA ESCUELA DE SANTA CLARA	2
FALTA DE INTERÉS POR EL ESTUDIO EN LOS JÓVENES	3
GASTOS INNECESARIOS POR PARTE DEL GOBIERNO	2
FALTA DE RECURSOS PARA ARREGLAR LA VÍA PÚBLICA	2
FALTA DE RECURSOS PARA FINALIZAR CONSTRUCCIÓN DE PUENTE	2
FALTA DE RECURSOS PARA ARREGLAR EL COMEDOR DE LA ESCUELA	2
FALTA DE FOMENTO DE VALORES	2
FALTA DE POLICÍAS	1
DESTACE DE GANADO AJENO	1
INDOCUMENTADOS	1
FALTA DE PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE DROGADICCIÓN Y ASESORÍA A ADICTOS	1
FUMADO	1
MALA ATENCIÓN EN EL PANI	1
ADULTOS MAYORES INDOCUMENTADOS	1
MALTRATO HACIA ADULTOS MAYORES	1
VIOLENCIA DOMÉSTICA	1
EMBARAZO EN ADOLESCENTES	1
FALTA DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES	1
FALTA DE PROTECCIÓN PARA LAS VIVIENDAS	1
PROBLEMAS DE HORARIO DE LA COMUNIDAD ESTUDIANTIL EN SAN JOSÉ DE UPALA	1
CERCANÍA Y USO DE LA FRONTERA PARA EL TRÁFICO DE DROGA	1
ECONOMÍA A NIVEL NACIONAL	1
FALTA DE SALÓN COMUNAL, MALLA Y CAMERINOS PARA LA PLAZA EN SAN JOSÉ DE UPALA	1
FALTA DE FINANCIAMIENTO PARA EL SECTOR AGRO	1
FALTA DE ALCANTARILLAS	1
FALTA DE CENTRO RECREATIVO PARA NIÑOS	1
FALTA DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA TENER OPORTUNIDAD DE EDUCACIÓN SUPERIOR	1
FALTA DE CAPACITACIÓN	1
FALTA DE RECURSOS PARA LA SALUD	1
FALTA DE RECURSOS PARA CERCAR LA ESCUELA	1
FALTA DE RECURSOS PARA PROYECTOS QUE BRINDEN EMPLEO A LAS FAMILIAS	1
FALTA DE FONDO ECONÓMICO	1
DESALOJO DE PERSONAS PROPENSAS A DESASTRES NATURALES	1

Fuente: Elaborado con base en información del proyecto "Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" (2014).

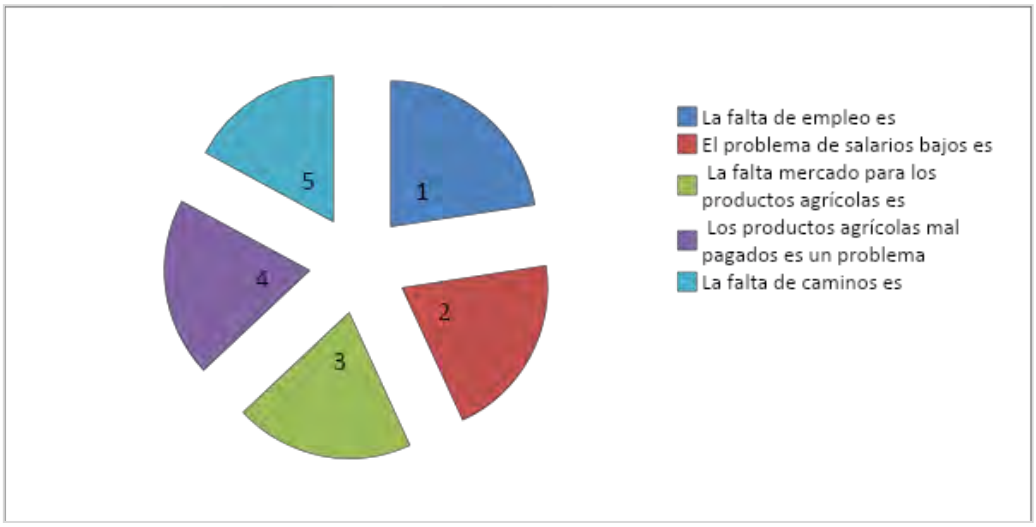
FIGURA 7. CINCO PRINCIPALES PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS SEGÚN PARTICIPANTES



Fuente: Elaborado con base en información del proyecto "Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" (2014).

Sumado los problemas anteriores, otro factor que es frecuente en zonas fronterizas como los es el cantón de Upala es le delincuencia, lo cual se genera por la situación económica tan critica que se vive en estos sitios (Figura 8).

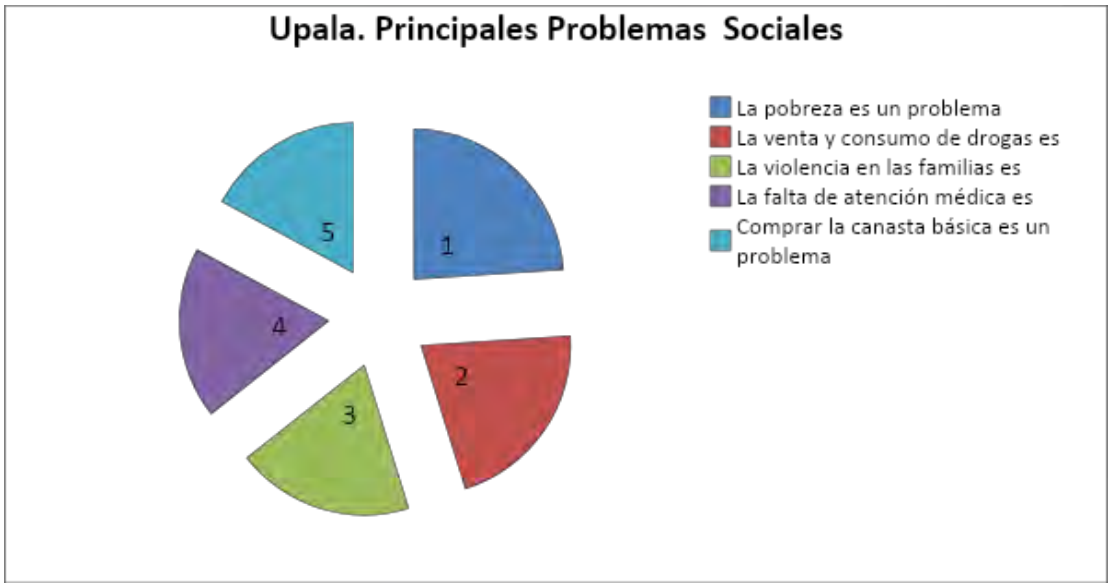
FIGURA 8. UPALA: PRINCIPALES PROBLEMAS ECONÓMICOS IDENTIFICADOS



Fuente: Elaborado con base en información del proyecto "Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" (2014).

Sumado a todo lo anterior, no se puede dejar de lado la situación agrícola que viven especialmente los productores locales, quienes, por el mal estado de los caminos, no pueden movilizar sus productos y se ven en la obligación de venderlos a precios ridículos a intermediarios (Figura 9).

FIGURA 9. UPALA: PRINCIPALES PROBLEMAS SOCIALES IDENTIFICADOS



Fuente: Elaborado con base en información del proyecto "Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" (2014).

La pobreza en las comunidades fronterizos es un denominador común, sumado a ello existen condiciones de acceso a la salud que complican la calidad de vida de los habitantes del cantón de Upala, es por esto que la promoción para el desarrollo en sitios fronterizos debe de trabajarse desde una perspectiva integral , que permita atender la realidad desde diferentes ámbitos y que a su vez garantice que el índice de desarrollo humano en estos lugares crezca e impacte de manera real a los pobladores.

PROBLEMAS POLÍTICOS SEGÚN LOS ACTORES LOCALES

Aunque generalmente se habla de problemas sociales, económicos y ambientales en las zonas fronterizas, es de suma importancia tener en cuenta que

también existen una serie de factores políticos que inciden en el desarrollo de los territorios, y que a nivel de zonas fronterizas es en muchas ocasiones uno de los ámbitos más complejos.

CUADRO 8. PROBLEMAS POLÍTICOS SEGÚN PARTICIPANTES

TEMA	CANTIDAD
FALTA DE CONFIANZA EN LOS POLÍTICOS	7
FALTA DE INTERÉS EN LOS JÓVENES DE RELACIONARSE CON LA POLÍTICA Y ORGANIZACIONES DE LA COMUNIDAD	5
DESINTERÉS DE POBLADORES POR SER ACTIVOS	4
ABSTENCIONISMO ELECTORAL	3
TITULACIÓN DE TIERRAS	3
FALTA DE COORDINACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE DESARROLLO CON LA COMUNIDAD	2
DESALOJOS FRONTERIZOS	2
NO PODER VOTAR POR SER NICARAGÜENSE	1
RECURSOS LIMITADOS PARA LAS ASOCIACIONES	1
LOS POLÍTICOS NO BUSCAN SOLUCIONES AGRÍCOLAS Y GANADERAS	1
FALTA DE MOTIVACIÓN PARA OCUPAR PUESTOS IMPORTANTES	1
PROYECTO DE VIVIENDA EN SANTA CLARA ESTÁ ESTANCADO	1
FALTA DE CUMPLIMIENTO DE PROMESAS POR PARTE DE LOS PRESIDENTES	1
CORRUPCIÓN EN TODO SENTIDO Y EN TODAS LAS INSTITUCIONES	1
INSEGURIDAD PARA ELEGIR PRESIDENTES	1
FALSAS PROMESAS DE LOS POLÍTICOS	1
FALTA DE INTERÉS, PARTICIPACIÓN Y RESPONSABILIDAD EN CUANTO A POLÍTICA POR LAS PERSONAS DE LA COMUNIDAD	1
FALTA DE INTERÉS EN LOS POLÍTICOS AL CANTÓN	1
POCA PARTICIPACIÓN DE MUJERES DENTRO DE LAS ACTIVIDADES	
POCO FINANCIAMIENTO PARA ESCRITURAS DE LAS PROPIEDADES DE PERSONAS DE BAJOS RECURSOS	1
FALTA DE CONCIENCIA DE LOS JÓVENES DE LA IMPORTANCIA DE PARTICIPAR EN LA COMUNIDAD	1
LOS POLÍTICOS BUSCAN A PERSONAS POBRES POR INTERÉS	1

Fuente: Elaborado con base en información del proyecto "Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" (2014)

En el caso del cantón de Upala, según lo señalado por los participantes en el taller, existe a nivel local falta de confianza en los políticos, lo cual a su vez ha

generado que los pobladores en general y especialmente los jóvenes pierdan su interés en relacionarse con política y en asumir responsabilidades en organizaciones comunales (Figura 10).

FIGURA 10. CINCO PRINCIPALES PROBLEMAS POLÍTICOS SEGÚN PARTICIPANTES

Fuente: Elaborado con base en información del proyecto "Capacidades humanas y desarrollo local participativo en la frontera Costa Rica-Nicaragua" (2014).

Además, de estos cinco factores, existen otros problemas a nivel político, que maximizan el estado de la pobreza en esta zona, como por ejemplo los recursos limitados de las asociaciones comunales, la falta de apoyo para titulación propiedades a personas de bajos recursos y uno de los factores más frecuentes es el asistencialismo por parte de los políticos quienes visualizan a las poblaciones vulnerables como focos para la captación de votos. También es importante señalar que, por la localización del cantón de Upala, se dan con frecuencia desalojos fronterizos.

REFLEXIONES FINALES

El concepto desarrollo durante el transcurso de los años ha sufrido una serie de transformaciones; en sus principios se trabajaba desde el enfoque económico, pasando por varias tendencias hasta llegar el concepto más actual que plantea un posicionamiento integral, y con un enfoque más humanista (desarrollo humano).

Si bien es cierto la promoción del desarrollo ha sido un proceso complicado en los territorios rurales, es aún más complicado si a esto se le suma la variable de ser un territorio fronterizo.

Durante este proceso de investigación se ha evidenciado la vulnerabilidad que posee el cantón fronterizo de Upala, y ha permitido comprender algunas de las deficiencias y fortalezas que posee este cantón para la promoción del desarrollo territorial, con base en lo anterior se presentan las siguientes reflexiones:

- En el cantón de Upala se pueden evidenciar percepciones diferentes entre lo que visualizan los actores locales en contraste con la visión institucional, esto evidencia la falta de coordinación y articulación para la generación de espacios de concertación que permitan recopilar la percepción real de los distintos actores.
- Es necesario el desarrollo de estrategias de manera participativa e inclusiva, esto con la finalidad de desarrollar lineamientos que permitan responder a las necesidades reales del territorio y que garanticen la participación activa de los actores locales, para que se logre promover la generación del desarrollo.
- Hay problemas y necesidades comunes entre los diversos actores, pudiendo generar oportunidades para potenciar el impacto de lo que se hace, y lo cual permitiría coordinar de manera más sencilla todo lo propuesto, en este sentido las organizaciones e instituciones deberían ser los protagonistas y quienes marquen la pauta en la creación de estrategias y búsquedas de los recursos necesarios para resolver estas situaciones.
- Existen fuertes necesidades de capacitación y formación, lo cual podría generar espacio para que las universidades puedan participar en el mejoramiento de estos procesos, de la misma manera la academia debe de

manera previa realizar diagnósticos reales, participativos e inclusivos para la identificación de las prioridades de capacitación en el territorio fronterizo.

- Las instituciones y universidades deben cambiar la forma de vincularse o relacionarse con las comunidades fronterizas para poder mejorar el impacto de su trabajo, en este sentido la presencia de la academia debe ser constante, activa, vinculante y estratégica.
- La actualización de las agendas locales debe ser periódica y debe garantizar la participación de los actores locales, esto con la finalidad de tener datos actualizados y desarrollar instrumentos para el desarrollo más acordes a las realidades locales.
- Necesidad de diseño de política pública en territorios fronterizos para el desarrollo de la confianza y fortalecimiento de la vecindad lo cual podría facilitar la toma de decisiones, establecimiento de estrategias y coordinación local, en este sentido el principal reto es el desarrollo de políticas binacionales que permitan maximizar el desarrollo en este territorio fronterizo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO, J. (2016) Plan de gobierno municipal Upala 2016-2020. Alajuela, Costa Rica.

ATLAS DE DESARROLLO HUMANO CANTONAL DE COSTA RICA 2016. (2016). Recuperado 20 enero 2020,https://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/index.php/ranking-idh#ranking-por-ibm

BACELAR, T. (2003). Territorio, Desarrollo Rural y Democracia. Fortaleza, Brasil: Biblioteca ORTON IICA.

BARRIENTOS, O. Y CHAVES, G. (2008). REGIÓN HUETAR NORTE: Oferta exportada actual y oferta potencial de producto s agropecuarios alternativos. SEPSA-PROCOMER. San José, C.R.

COMISIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL TNN (2013) Plan estratégico integral del territorio Norte-Norte de Costa Rica. (PEI-TNN 2013 - 2023) San Carlos, Costa Rica.

COSTAMAGNA, P. Y PÉREZ, S. (2015). Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial.En: https://otu.oPp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Conectadel_web_150final.pdf

DELGADO, O. Y CÓRDOBA, G. (2012) Informe de las comunidades fronterizas de Upala. INVU. San José, Costa Rica.

DIVAR , J., y GADEA, E. (05 de 2007). Redalyc. Recuperado el 12 de 11 de 2017, de Revista de Estudio Cooperativo: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36709205

GALLICCHIO, E. (2004). El Desarrollo Local En América Latina. Estrategia Política. Uruguay.

HARNECKER M, y LÓPEZ N. (2009) Planificación Participativa en la Comunidad. Rebelión (en línea) 2009 (fecha de acceso 15 de agosto de 2013). URL disponible en: http://www.rebelion.org/docs/97084.pdf

INCAE (2020). Nuevo índice de progreso social cantonal. [online] Recuperado de: https://www.incae.edu/es/blog/2019/10/01/nuevo-indice-de-progreso-social-cantonal.html [20 enero 2020].

INDER. (2014). Informe de Caracterización Básica del Territorio Guatuso-Upala-Los Chiles. San Carlos, Costa Rica.

INDER. (2015). Plan de desarrollo rural del territorio Guatuso-Upala-Los Chiles: Conocido como Norte-Norte 2015-2020. San José, Costa Rica.

INEC. (2015) Indicadores Demográficos Cantonales 2013. Instituto Nacional de Estadística y Censos. San José, Costa Rica. http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion

LINARES, R. Y GÓMEZ, H. (2012). Espacio regional fronterizo y ciudad binacional metropolitana: conceptualización y delimitación. Caso Táchira San Cristóbal, Venezuela y norte de Santander Cúcuta Colombi. Aldea Mundo, 17(34), ISSN: 1316-6727. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=543/54335426005

MAG (2011) Plan Regional de Desarrollo Región Huetar Norte: Sector agroalimentario. Comité Sectorial Regional Agropecuario. San Carlos, Costa Rica.

MIDEPLAN (2018) Índice de Desarrollo Social 2017. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6MN0os-mS7mTdmqByzhufg

MOGROVEJO, R. J. (2017) desarrollo: enfoques y dimensiones. http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/Desarrollo.pdf

MORALES, F. y JIMÉNEZ, F. (2018). Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles. México: CEIICH-UNAM. Recuperado de http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/Enfoque%20territorial.pdf

MUNICIPALIDAD DE UPALA. (2013). Plan de desarrollo humano de Upala 2013 – 2023. Upala, Alajuela.

MUNICIPALIDAD DE UPALA. (2016). Cuantificación de pérdidas ocasionadas por el paso del Huracán Otto. Upala, Alajuela.

MUNICIPALIDAD DE UPALA. (2017). Plan estratégico municipal 2018-2020. Upala, Alajuela.

OLIVO, A. E ISUNZA, A. (2008). La hegemonía en el poder y desarrollo territorial. Redalyc. Recuperado el 06 de 11 de 2018, de Revista Pueblos y Fronteras Digital: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90611974005

PATIÑO, C. (2011). Juventud, posibilitadora del desarrollo territorial. Redalyc. Recuperado el 12 de 11 de 2017, de Revista Geográfica de América Central: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=451744820205

PERONI, A. (2013). Claves del buen desarrollo territorial. Recuperado el 06 de 11 de 2017, de Sistema de Información Científica: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13625606003

PNUD (2019). Atlas de Desarrollo Humano Cantonal del Costa Rica 2015. [online] Desarrollohumano.or.cr. Recuperado de: http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/index.php/ranking-idh

RAMÍREZ, J.C.; HERNÁNDEZ, A.; MORALES, F.; SOTO, W. y ACUÑA, G. (2017). Fronteras latinoamericanas: ejemplo para su comprensión (Pp. 43-45). http://www.cemede.una.ac.cr/index.php/mdocs-posts/fronteras-latinoamericanas-ejemplo-para-su-comprension-2017/

RAMÍREZ, J.C. y HERNÁNDEZ, A. (2017). ¿Qué falta para el desarrollo comunal en la frontera Costa Rica-Nicaragua?: Una perspectiva desde los actores locales. Recuperado de http://www.cemede.una.ac.cr/index.php/mdocs-posts/fronteras-latinoamericanas-ejemplo-para-su-comprension-2017/

RAMÍREZ, B. (2011). Espacio y política en el desarrollo territorial. Redalyc. Recuperado el 06 de 11 de 2017, de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11119282002

ROJAS, E. (2018) El Hito XIII y la Dignidad Nacional. Foro de Costa Rica. En: https://forodecostarica.com/discusion-general/51267-el-hito-xiii.html

SANDOVAL, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. CEPAL. Recuperado el 06 de 11 de 2017, de https://www.cepal.org/es/publicaciones/36967

SOLÍS, F. T., Y LIMAS, M. (2013). Capital social y desarrollo: origen, definiciones y dimensiones de análisis. Recuperado el 13 de 11 de 2017, de Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85927874008

VALVERDE, J. y ACUÑA, K. (2011) Desarrollo local en la Región Huetar Norte Norte. UNED. San José, Costa Rica.

VALVERDE, K.; PORRAS, M. y JIMÉNEZ, A. (2016) La expansión por omisión: Territorios piñeros en los cantones Los Chiles, Upala y Guatuso, Costa Rica (2004-2015) Informe de Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

ZEVALLOS, E. (2013) Agenda de Competitividad para la Región Huetar Norte: Caracterización Socioeconómica de la Región Huetar Norte. San José, Costa Rica.

3

3. COHESIÓN TERRITORIAL EN UN MARCO TRANSFRONTERIZO

Juana Isabel Vera López

Sárah Eva Martínez Pellégrini

EL objetivo de este capítulo es proponer cómo pueden establecerse parámetros de identificación de cohesión social transfronteriza en territorios participantes en procesos de integración internacional. Es decir ¿Podemos hablar de cohesión social en las regiones fronterizas binacionales resultantes de acuerdos internacionales? Este tema ha sido polémico ya que al igual que el nivel de integración, el nivel de cohesión, dependerá de los indicadores que se utilicen para determinarlo y por tanto para afirmar si un territorio presenta cierta homogeneidad o articulación sistémica.

La propuesta de medición retoma el diseño de tres indicadores territoriales regionalizados de integración/cohesión que podrían ser considerados en el marco transfronterizo de las macro-regiones binacionales de Baja California-California y Sonora-Arizona.

A partir de este marco binacional de análisis, los indicadores de los procesos de cohesión social y construcción de capital territorial, considerarán aspectos como los flujos económicos identificables, así como los movimientos de personas, que en torno a esta confluencia económico-social se generan, reflejo de las sinergias particulares existentes en dichas macro-regiones binacionales, con la finalidad de definir los grados o niveles de cohesión, y la correspondiente evolución de dicha cohesión.

En el caso particular de la integración de América del Norte es particularmente interesante distinguir los procesos de cohesión social y los efectos del tratado de integración, puesto que a diferencia del caso de la Unión Europea, la cohesión social en las regiones binacionales de Norteamérica podría

interpretarse como la respuesta social territorial al proceso económico inducido normativamente.

El capítulo consta de cuatro apartados: en el primero, se plantea la introducción al tema; en el segundo, se abordan los antecedentes considerados en el estado del arte como componentes de la integración internacional, así como de la cohesión social; ambos marcos referenciales proporcionarán elementos para construir la propuesta teórica y su aplicación metodológica, mediante la elaboración de tres indicadores. En el tercer apartado, se desarrolla conceptualmente un modelo analítico, para medir cada uno de los componentes de la cohesión en una región internacional-binacional, así como sus dimensiones articuladoras, definiendo lo que es un sistema territorial internacional, para luego generar una aproximación a través de los indicadores que permiten su medición. Por último, en el cuarto punto, se desarrollan las conclusiones obtenidas para la frontera norte de México.

ESTADO DEL ARTE: LOS COMPONENTES DE LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL Y LA COHESIÓN SOCIAL

La revisión de los procesos de *integración internacional*, permite trascender la delimitación de regiones nacionales y plantearse la posibilidad de considerar regiones internacionales, que en los contextos fronterizos pueden definirse como regiones binacionales o plurinacionales dependiendo de los casos, y plantean una aproximación particular al análisis territorial de la cohesión social.

Este planteamiento implica que las innovaciones, tanto organizacionales en estos contextos de competencias divididas y compartidas por parte de ciertas instancias de gobierno, como las tecnológicas, así como su control, serán elementos determinantes del nivel de asimetría en las situaciones y relaciones regionales y en la intensidad y manifestaciones de la cohesión social.

México, por su participación en el Tratado de Libre Comercios (TLC) de América del Norte es un caso particular en el que el marco normativo del tratado podría considerarse un facilitador de convergencia en las regiones binacionales, a la luz de la dinamización de los flujos de intercambio de mercancías, inversión y armonización de algunas políticas. Este acuerdo de integración económica ha sido un ejemplo multicitado al analizar cuáles serían los posibles efectos de futuros

acuerdos comerciales entre países, tanto en sus impactos dinámicos como estáticos, y en situaciones de gran asimetría entre los socios.

En este contexto de socios desiguales el concepto de *cohesión social* se considera complementario del de integración, por recuperar el impacto en el bienestar de la población de las regiones o países analizados. Más adelante se, aborda este concepto considerando la terminología utilizada por Ian Gough (2004), así como la propuesta de construcción de una matriz de responsabilidad institucional, en la cual se consideren como componentes a la sociedad y los estados nacionales e internacionales, para diseñar intervenciones en aras de generar cohesión social en la población.

Regresando a la integración económica, inicialmente fue contextualizada y enmarcada en un cuerpo teórico por Balassa (1964), quien la definió

> como un proceso y estado de cosas a la vez. Como proceso, porque está constituida por varias etapas: acuerdo preferencial, áreas de libre cambio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria; como estado de cosas porque constituye la eliminación, gradual, parcial o total, de formas diversas de discriminación entre economías nacionales (Hernández, Soto y Vázquez, 2008: 108).

Es decir, a partir de la modificación de los marcos que regulan ciertos flujos de intercambio se construyen espacios más vinculados. Para otros autores estas etapas de la integración son modelos, con diferentes grados de apertura entre los socios firmantes de los acuerdos, y por tanto con niveles diferentes de armonización de políticas comerciales y de otros tipos.

La integración presenta dos tipos de efectos: aquellos relacionados con la dotación de recursos con que cuenta una región o país, considerados como ***efectos estáticos***; y los relativos al libre cambio o acuerdo comercial, que puede derivar en economías de escala, mejora en los procesos de producción o establecimiento de economías de aglomeración que generarán una disminución de precios, estos son denominados ***efectos dinámicos***.

Estos efectos pueden generar impactos positivos o negativos en los países, siendo su lectura, la siguiente: son positivos, cuando afectan directamente en un crecimiento del PIB o del empleo, lo cual es deseable en el comportamiento económico de regiones o países, aunque también pueden provocar un impacto negativo cuando afectan directamente a su comercio con desviaciones de la

demanda, y los beneficios que podrían obtener no son alcanzados. Cuando se produce un efecto perverso en este proceso de integración económica, las regiones o países se protegen con mecanismos alternos de regulación de los flujos de intercambio, blindando sus economías, estas son las conocidas barreras no arancelarias.

Se tiene como expectativa que la integración económica genere una convergencia entre los países integrados, aquellos más rezagados, al verse favorecidos por los procesos de comercio internacional y crecimiento de sus economías, aumentarán la productividad marginal y se trasladarán las inversiones hacia regiones de menos nivel de desarrollo, con lo que en el mediano plazo su relación capital-trabajo, aumentará.

En algunos casos, sí se da una transferencia tecnológica y se ven favorecidas las productividades, pero no siempre sucede así, en ocasiones, frente a la búsqueda de nuevos mercados que produzcan mayores ganancias, las regiones más débiles se ven empobrecidas, ya que se generan causaciones acumulativas hacia los centros económicos, siendo los más afectados, aquellos que menos tienen, en tanto que son favorecidos, quienes detentan los medios de producción y emplean a la fuerza laboral, es decir, las zonas centrales o ganadoras: los dueños del capital, la tecnología y, menor medida, de la mano de obra.

Al considerar las aportaciones de Mankiw, Romer y Weil (1992), se observa que la integración en lugar de generar una convergencia, está produce una divergencia, debido a

> la participación del capital humano en el cambio técnico cuando éste es endógeno. La teoría del desarrollo endógeno considera que la acumulación del capital y del progreso tecnológico son, sin duda, factores clave en el crecimiento económico. Las diferencias iniciales del capital humano generan una brecha tecnológica permanente, que impide la convergencia (Hernández, Soto y Vázquez, 2008: 110)

La convergencia, se puede manifestar mediante un proceso de acumulación de conocimientos, capital, trabajo y se observa que las regiones o países que están beneficiándose, se incorporan en este proceso innovando, generando cambios en la tecnología, mejorando procedimientos que, poco a poco, maximizarán sus ganancias y, la derrama económica se reflejará en mayores tasas de crecimiento

del PIB, del comercio y del empleo. Esta sería la condición deseable y esperada del comercio internacional.

En 1986 con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), posteriormente conocido como Organización Mundial de Comercio (OMC), comenzó el proceso de apertura comercial, que se consolidó con la venta de empresas paraestatales (Corrales, 2009: 207) para posteriormente, en 1991 empezar las negociaciones con Estados Unidos y Canadá, para establecer el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), actualmente denominado Tratado de México-Estados Unidos y Canadá (T-MEC)[15], el cual ha definido regiones con particularidades significativas en términos de sus flujos económicos y en el movimiento de personas. Es importante mencionar que el TLCAN desde su firma es un acuerdo comercial y por tanto sus impactos estaban acotados a cuestiones arancelarias y a los acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental. Para fines del presente capítulo, se consideran las macro-regiones binacionales de Baja California-California y Sonora-Arizona como territorios partícipes del proceso de integración.

De forma global, el TLCAN representó para México una ganancia debido a que sin este se estima que las exportaciones habrían sido 50 % menores y la inversión extranjera directa un 40 % menor (Lederman, Maloney y Servén, 2005: 2). Entre las variables señaladas por los autores, se especifica que el comercio, la inversión extranjera directa, el crecimiento económico, así como los salarios reales, tuvieron una mejora a la luz de este acuerdo comercial que favoreció a México. Concluyen,

> que las restricciones clave resultan de las brechas institucionales... y de la deficiencia en políticas de educación e innovación... Efectivamente, la brecha en la calidad del marco institucional es el factor principal que explica la del ingreso entre los dos países... Las reformas institucionales, en especial aquellas que buscan mejorar el cumplimiento de la ley y la lucha contra la corrupción, son críticas para el futuro del desarrollo económico en la región. Estas contribuirán a cerrar las brechas institucionales actuales con respecto a Canadá y Estados Unidos. (Lederman, Maloney y Servén, 2005: 7, 8).

[15] El 20 de junio de 2019 fue ratificado el T-MEC ante el Senado de México, para posteriormente proceder de igual manera en el de Estados Unidos y Canadá (Pérez, 2019).

Estas brechas institucionales se refieren a la calidad institucional, que de acuerdo con Kauffman, Kraay y Zoido-Lobatón (2002) consideran las siguientes dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad de la regulación, cumplimiento de la ley y control de la corrupción. Al revisar un estudio empírico realizado por los autores, se tiene que para los años 2000-2001, los dos últimos indicadores de la brecha institucional muestran peor evaluado a México.

Las variables planteadas por los autores oscilan en un rango de -2 a +2, para todos los países. Comparando a los tres países, Canadá, Estados Unidos y México, se observa que Canadá presenta los mejores resultados para cumplimiento de la ley (1.70) y control de la corrupción (2.05); seguido por Estados Unidos con 1.58 y 1.45; mientras que México registró -0.41 y -0.28, respectivamente(Kauffman, Kraay y Zoido-Lobatón, 2002: 19-24). Estos resultados apuntarían que al cerrar las brechas institucionales, se podrían mejorar de manera sustantiva los resultados de esta integración para México.

El cuadro 1 presenta un desglose de los indicadores económicos de integración económica, para México, durante el periodo de 2013-2017 y de los dos estados fronterizos objeto de revisión, Baja California y Sonora.

En los indicadores de integración económica de México del Cuadro 1 se observa un crecimiento del comercio exterior, al pasar de un 63.8 % (como porcentaje del PIB), a un 77.6 %, en 2017. La inversión extranjera directa ha presentado altibajos, registrando 31,060 millones de dólares en 2013, mientras que fueron 28,001 millones de dólares, en 2017. Con respecto al crecimiento económico, el PIB ha aumentado durante este periodo: de 16 billones 402 mil, 312 (en millones de pesos a precios de 2013), en 2013 a 18 billones 283 mil 899 millones de pesos. En relación con el salario mínimo se tiene que ha pasado de 64.76 pesos diarios (en la región A, que corresponde a los estados fronterizos), en 2013, a 88.36 pesos diarios, en 2017. El PIBE de Baja California de 2017, representa el 2.98 % del PIB nacional, mientras que el PIB de Sonora de 2017, el 3.13 %.

En términos reales, los salarios del sector industrial, se han visto favorecidos por el TLCAN, "los salarios son más altos y han crecido más rápido en los estados

con mayor comercio, IED y presencia de maquila" (Lederman, Maloney y Servén, 2005: 22).

CUADRO 1. INDICADORES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA. MÉXICO, 2013-2017

INDICADORES	2013	2014	2015	2016	2017
COMERCIO EXTERIOR (% DEL PIB)	63.8	65	71.2	76.2	77.6
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA(EN MILLONES DE DÓLARES)	31,060	17,325	22,448	28,151	28,001
CRECIMIENTO ECONÓMICO NACIONAL (PIB EN MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 2013)	16,402,312	16,966,984	17,438,011	18,010,228	18,283,899
PIB DE BAJA CALIFORNIA (MILLONES DE PESOS, AÑO BASE 2013)	465,525	473 362	505 938	528 020	544 972
PIB DE SONORA (MILLONES DE PESOS, AÑO BASE 2013)	510,316	519,083	537,498	567,563	572,694
SALARIO MÍNIMO (ÁREA GEOGRÁFICA A, PESOS DIARIOS)	64.76	67.29	70.10	73.04	88.36

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Banco Mundial, Banxico, INEGI, OIT, CONASAMI.

Si se considera el caso de la macro-región Sonora-Arizona, en esta se auguraba un mejor desempeño en el proceso de integración regional, aprovechando la firma del TLCAN, pero, de acuerdo con la literatura existente, al realizar un análisis pormenorizado, los resultados obtenidos en este intercambio comercial no favorecieron a esta macro-región debido a que las bases del crecimiento económico, para el caso mexicano, fueron exógenas. Es importante señalar que este proceso no consideró cómo generar capacidades en los habitantes y el sector empresarial de esta macro-región. Situación similar ocurrió en la macro-región de Baja California-California.

De acuerdo con Hernández, Soto y Vázquez (2008: 112), "lo que le hace falta a México es crear las condiciones para que este modelo aproveche las potencialidades de sus recursos internos y que el crecimiento pueda detonar el desarrollo". Efectivamente, tomar en cuenta las potencialidades internas de las regiones, facilita que el intercambio entre socios comerciales favorezca a todos los participantes en el mismo y que se generen como efectos dinámicos asociadas al

desarrollo de ventajas competitivas territoriales en lugar de asociadas a las economías de localización por proximidad a la frontera.

La cohesión social también está vinculada de alguna manera a los efectos dinámicos de la integración ya que en la medida en que los mecanismos de redistribución y participación de las personas sean más eficaces, habrá mayor cohesión. Referirse a la cohesión social implica analizar las "sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en el contexto de la modernización productiva" (CEPAL, 2007a: 9), desde nuestro punto de vista es por lo tanto favorecer modelos de desarrollo con perspectivas sistémicas y en entornos abiertos (globalizados).

A diferencia de la Unión Europea, que tiene estrategias de integración regional que promueven la *cohesión social* garantizando la disminución de las disparidades sociales entre los miembros de la región, la estrategia de la CEPAL se orienta a crear las condiciones que faciliten la legitimación de las instituciones y la reducción de la desigualdad social (CEPAL, 2007b: 17). La CEPAL define la cohesión social como "la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modelo en que ellos operan" (CEPAL, 2007a: 19).

A efectos de nuestra discusión la incorporación del concepto de cohesión social nos obliga a buscar las interrelaciones clave entre economía, sociedad, política y cultura desde un enfoque sistémico de desarrollo. En este primer acercamiento a la discusión partiremos de la consideración de la política social y de la matriz de responsabilidad social que de ella se deriva, y que podría incorporar a la comunidad cooperativa, que según Mori (2014), tiene sus antecedentes en las primeras cooperativas desarrolladas en el siglo XIX en Europa, que evolucionaron en el siglo XX hacia una figura con una organización administrativa de tipo empresarial en donde los ciudadanos forman parte de la misma, teniendo presencia como votantes y empresarios.

Para analizar la *cohesión social* consideraremos la política social en relación con el impacto o trascendencia que tienen los sistemas de bienestar en la población. Midgley (2004: 217) resalta este tema, al señalar, que existe la necesidad de tener un enfoque con una perspectiva multifacética, que incorpore diversas visiones promoviendo una comprensión verdaderamente global de bienestar social.

Gough, al abordar los regímenes sociales en los países en desarrollo, continúa la revisión realizada previamente por Midgley, en relación con los textos científicos elaborados sobre política social en países del norte y sur. EL autor resalta una falta de rigurosidad en el enfoque metodológico, debido a la ausencia de un debate erudito sobre política social en contextos en desarrollo, siendo esta situación destacable y lamentable (2004: 239).

Retomando la definición de *política social* utilizada por Gough, se tiene que:

1. Es una *política*, es decir, una acción intencional dentro de la esfera pública para alcanzar ciertas metas, no solo para que las personas aseguren sus medios de subsistencia;
2. Está orientada a las metas de *bienestar social*, que son, algunas conceptualizaciones positivas del bienestar de las personas, ya sea definido en términos de necesidades humanas, capacidades, prosperidad, participación activa, equidad, justicia, y demás;
3. Opera mediante una amplia variedad de *instrumentos* políticos a través de un número de sectores, es decir, puede incluir reformas agrarias, apoyo agrícola, programas laborales, subsidios alimenticios, gastos fiscales, así como salud, educación y programas de protección social;
4. Se formula e implementa para una amplia gama de *actores* que actúan dentro de una esfera pública. Esto significa que el campo de la política social no está confinado a las naciones-estado, pero puede extenderse hacia abajo desde regiones hasta localidades y asociaciones donde hay una reconocida "esfera pública" y hacia arriba a los actores transnacionales y globales. (2004: 240 y 241).

Esta definición de política social resulta completa para el análisis debido a que considera entre los elementos que la integran a qué se refiere, su meta de bienestar social, los instrumentos con que opera; así como los actores que intervienen dentro de la esfera pública.

En el arreglo institucional planteado en la matriz del Cuadro 2, se observan los diferentes estadios en que operaría esta política social. A través de estos estados o campos se puede trabajar para generar cohesión social en la población. Esta cohesión social resulta necesaria para legitimar los gobiernos y encaminar

los sectores productivos hacia las metas nacionales e internacionales que estos gestores tienen establecidas.

CUADRO 2. COMPONENTES DE LA MATRIZ DE RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

	NACIONAL	**SUPRANACIONAL**
ESTADO	Gobernanza nacional	Organizaciones internacionales, donantes nacionales
MERCADO	Mercados nacionales	Mercados globales, corporaciones multinacionales
SOCIEDAD	Sociedad civil, organizaciones sin fines de lucro	Organizaciones internacionales sin fines de lucro
VIVIENDA	Vivienda	Estrategias internacionales de vivienda

Fuente: Gough (2004: 246).

Esta estructura se encuentra caracterizada por grupos que mantienen una presencia mucho más fuerte e incisiva debido a que trabajan directamente con la sociedad, estas son las cooperativas comunitarias. Mori (2014: 3) menciona que una cooperativa comunitaria es aquella que se encarga de abastecer las necesidades de la comunidad.

El autor destaca los dos cambios que generan los diferentes niveles de organización de las cooperativas, de acuerdo a la naturaleza de los bienes/servicios que produce, lo cual está asociado a las necesidades y al grupo social de referencia, en el modelo organizacional. Se considera un grupo que concierne a las necesidades comunes de la sociedad/comunidad; así como un grupo específico, con intereses particulares. Este segundo grupo representa la evolución de la cooperativa, teniendo por objeto beneficiarse de la sociedad de afuera dejando de lado el rol tradicional de generar beneficios a sus miembros. Esta mezcla de combinaciones de elementos generales vs bienes de interés específico; miembro vs beneficio de la sociedad, genera cuatro tipos de organizaciones cooperativas, que Mori (2014: 4) desarrolla en una cuadrícula que utiliza para interpretar el desarrollo cooperativo.

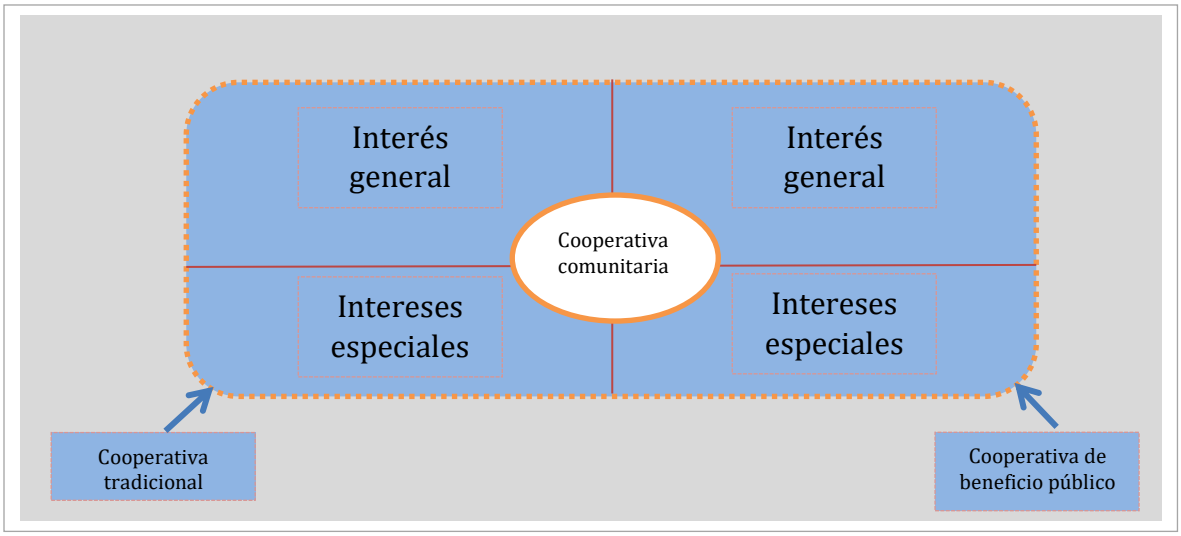
Un elemento vinculante para dar forma a esta organización es el territorio, porque a partir del mismo es como se mueven los bienes y servicios, así como también son provistos para la comunidad. En relación a los trabajadores, para

que detenten la propiedad es a través del ahorro, que de acuerdo con Walras es la base del sistema de las sociedades cooperativas (Mori, 2014: 6).

Las cooperativas vienen a ser un medio que va más allá del interés individual o del grupo, debido a que también conforman una figura de progreso social, que trata de paliar la inequidad en la distribución de la riqueza de manera que los trabajadores se incorporen al sistema productivo siendo los dueños de los medios de producción y de su trabajo.

Las cooperativas sociales tuvieron su raíz en aquellas establecidas en el siglo XIX en Italia, su objetivo principal era apoyar el desarrollo humano de la sociedad y buscar su integración social. El tema de integración social, es de interés fundamental para alcanzar la cohesión social. Esta situación se puede ilustrar en la Figura 1.

FIGURA 1. CLASIFICACIÓN DE LAS COOPERATIVAS



Fuente: Mori (2014: 11).

La cuadrícula desarrollada por Mori identifica dos grandes clases de cooperativas de acuerdo con su tipo de organización: cooperativa tradicional o cooperativa de beneficio público. A su vez divide a cada uno de estos grupos según los productos a los que se dediquen, distinguiendo los de interés general o de intereses especiales. La cooperativa comunitaria puede ser tanto tradicional como

de beneficio público pero se caracteriza por estar dedicada a un producto que es de interés general.

La cooperativa comunitaria es una organización o institución que provee de bienes a miembros y no miembros de la comunidad, siéndoles otorgados a partir de arreglos establecidos previamente. Es aquí donde emerge la figura del bien común que es aquel que requiere la sociedad, como el agua o la luz, y que se le proporciona a todos los individuos porque es necesario para sus actividades diarias. No basta con considerar los bienes comunes para definir la base de acción de una cooperativa comunitaria, sino que también se debe tomar en cuenta que esta cooperativa ciudadana o cooperativa comunitaria, tiene que ver con que los individuos pertenezcan a un territorio o se encuentren próximos al mismo, por lo que requieren de los bienes o servicios que les serán provistos.

En esta definición de la cooperativa comunitaria se han mencionado previamente tres situaciones que la conceptualizan: sus miembros son ciudadanos o forman parte de la comunidad; se les provee de bienes comunes; y, no existe discriminación para la utilización de estos bienes comunes.

Con respecto a esta última consideración, se refiere a contar con la capacidad de dotar o permitir el manejo de los bienes comunes a los miembros o ciudadanos de la comunidad, se les proporciona de forma general, independientemente de que pertenezcan o no a la comunidad, solo se requiere que se encuentren dentro del territorio, pero no debe existir una exclusión para su acceso, si no es así, no se cumple con uno de los requisitos para ser una cooperativa comunitaria. Estas cooperativas comunitarias, en general, son empresas, pero el concepto puede extenderse a la forma en que se llevan a cabo los procesos de redistribución en territorios con relaciones de proximidad, o altos niveles de capital social, por ponerlo en otros términos.

Esta organización de cooperativas comunitarias requiere un cuerpo profesional y administrativo similar al que presentan las empresas y es cuando participan los ciudadanos en ellas, convirtiéndose en votantes y empresarios (Mori, 2014: 20). Los ciudadanos se integran financiándoles estas iniciativas para que dejen de ser totalmente propiedad gubernamental y emigren a la autogestión y autofinanciamiento, al menos de forma parcial.

PROPUESTA DEL MODELO PARA MEDIR COMPONENTES DE COHESIÓN/REGIÓN INTERNACIONAL

En México, la integración regional parte del arreglo comercial establecido mediante el TLCAN, teniendo como socios comerciales a Estados Unidos y Canadá. Para efectos del análisis, se considerarán las regiones binacionales de Baja California-California y Sonora-Arizona.

En 2015, la población de Arizona fue de 6.828.065 habitantes; California registró 39.114.818 habitantes; mientras que Sonora tuvo 2.850-330 habitantes; y, Baja California registró 3.315-766 habitantes. A continuación se presentan indicadores actualizados correspondientes al desempeño económico de las dos macro-regiones binacionales.

CUADRO 3. PIB ANUAL Y PER CÁPITA, TASA DE DESEMPLEO, POBREZA E IDH EN LOS ESTADOS DE ARIZONA, CALIFORNIA, SONORA Y BAJA CALIFORNIA

INDICADORES	ARIZONA	SONORA	CALIFORNIA	BAJA CALIFORNIA
PIB ANUAL 2017 (EN MILLONES DE DÓLARES) A PRECIOS DE MERCADO	326,539	36,278	2,968,118	35,285
PIB PER CÁPITA 2017 (EN DÓLARES)	46,540	12,048	75,073	9,845
TASA DE DESEMPLEO MAYO 2019	4.9 %	3.6 %	4.2 %	2.4 %
% DE PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA 2014	21.2 %	36.6 %	15.8 %	35.2 %
IDH 2012	0.906	0.779	0.923	0.760

Fuente: Expansión/Datosmacro.com [https://datosmacro.expansion.com/paises/usa-estados]y PNUD México [http://www.mx.undP.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html].

Nota 1: Para el tipo de cambio se utilizó 1 dólar equivalente a 19.66 pesos mexicanos, de acuerdo con información al 29 de diciembre de 2017, obtenida de Banxico.

Nota 2: Para obtener el PIB per cápita de Sonora y Baja California se utilizó información de las proyecciones de la población a 2017 elaboradas por CONAPO. Siendo para Baja California, 3,584,605 habitantes y Sonora, 3,011,810 habitantes.

Nota 3: El porcentaje de personas en riesgo de pobreza mide la población que se encuentra por debajo del umbral de riesgo de pobreza. La población en riesgo de pobreza mide cuántas personas tienen ingresos bajos en relación al conjunto de la población. Para México, el indicador que se consideró fue la población con ingreso inferior a la línea de bienestar.

Comparativamente, el PIB anual 2017 de la macro-región Sonora-Arizona fue de 362.817 millones de dólares a precios corrientes; mientras que el de Baja California-California fue 3,003,403 millones de dólares a precios corrientes.

Al considerar el PIB per cápita 2017 a nivel macro-regional, Sonora-Arizona registraron 58,588 dólares; y, Baja California-California fue de 84,918 dólares. En

esta comparativa se puede observar como de los dos estados de la unión americana, California es el más próspero, en tanto que en México, resulta ser Sonora.

En relación con la tasa de desempleo a mayo 2019, Baja California registra la menor tasa con 2.4 %; seguida por Sonora, con 3.6 %; luego, California, con 4.2 %; y, finalmente Arizona, con 4.9 %.

Con respecto al porcentaje de personas en riesgo de pobreza para 2014, como era de esperarse, México registra mayor desigualdad teniendo Sonora un 36.6 %, en tanto que Baja California, el 35.2 %. En la unión americana, se tiene a Arizona con 21.2 %; y, California con un 15.8 %. Como complemento a este indicador se tiene el índice de desarrollo humano 2012, siendo California el estado con mejor calidad de vida al registrar 0.923; seguido por Arizona, con 0.906; luego Sonora, con 0.779; y Baja California, fue de 0.760.

Una vez realizada esta revisión de los indicadores macro-regionales, se sugiere considerar los siguientes desarrollos metodológicos mediante la elaboración de una matriz de problemas con enfoque territorial; así como la matriz de objetivos con enfoque territorial. Esto es con la finalidad de detectar los problemas que presentan estas economías para favorecer su integración territorial y cohesión social. En la construcción de cada matriz, cuando se identifiquen las causas y soluciones se debe tener en cuenta la estructura social existente, para poder analizar cómo se encuentran conformadas sus redes sociales, lo que también proporcionará información para identificar aspectos del mercado laboral, los incentivos existentes e incluso su productividad.

Un elemento requerido en el análisis es evaluar si existe o no convergencia, para ello se puede retomar la propuesta de Fuss (1999), para aplicarla a un nivel binacional. Otro tema de interés es la desigualdad del ingreso, que puede ser desarrollada mediante el análisis del índice de Gini, tomando el modelo construido y desarrollado por Barceinas y Raymond (2006). A continuación, se presentan estos indicadores explicando sus dimensiones articuladoras aplicadas a un sistema territorial internacional como el de las macro-regiones binacionales de Sonora-Arizona y Baja California-California.

En la cohesión social, los actores establecen relaciones sociales que son importantes para la configuración de los territorios. Es necesario considerar la inclusión de actores en un análisis de este tipo porque tiene que ver con los vínculos que configuran en los procesos de los territorios.

Como mencionan Morales y Jiménez (2018: 26):

> el desarrollo territorial es, como sucintamente lo ha señalado Javier Marsiglia en innumerables ocasiones, un proceso de gestión asociada orientado a la construcción permanente del bienestar social de la población de cualquier territorio. La concurrencia de actores, su participación consciente en la construcción de iniciativas comunes constituye claramente una exigencia y a la vez un desafío para impulsar tal desarrollo... Todos los autores que han discutido sobre el desarrollo territorial concuerdan con el necesario protagonismo de los actores locales para hacerlo viable.

Los autores se refieren específicamente a la capacidad de agencia de los actores de un territorio que condicionarán la senda de ese territorio.

Como complemento de lo anterior, estos mismos autores apuntan que:

> Todo actor involucrado en un proceso que atañe a un territorio, no importa si es o no residente de este, debe ser considerado en la tarea de explicar la trama de relaciones que lo configura. Los actores importan porque a través de sus relaciones estructuran los territorios, no solo porque sus acciones expresen cierta orientación o intencionalidad. Los resultados que genera el análisis de las relaciones entre los actores, residentes y no residentes, ofrecen información valiosa para entender la evolución de los territorios y promover procesos de gestión asociada, esto es, de desarrollo territorial (Morales y Jiménez, 2018: 27).

Es decir, no sólo los actores determinan esta senda, sino también cómo se relacionan entre sí, lo que podríamos interpretar como el sistema de instituciones formales e informales que enmarcan decisiones y acciones.

Retomando lo establecido por Mori (2014), con respecto a la organización cooperativa, estos actores operan dentro de cooperativas comunitarias, debido a que uno de sus fundamentos es la territorialidad, es decir, el espacio donde se movilizan los bienes-servicios y generan intercambios comerciales, y donde se establece una estructura social bien definida, la que dará forma a los acuerdos en la búsqueda de objetivos comunes.

Morales y Jiménez (2018) brindan un procedimiento metodológico para identificar los problemas y establecer objetivos de acuerdo con el enfoque territorial. A continuación se presentan los gráficos 1 y 2, que muestran la

estructura de problemas y objetivos tomando en cuenta los actores, dimensiones y niveles de las escalas espaciales.

GRÁFICO 1. MATRIZ DE PROBLEMAS CON ENFOQUE TERRITORIAL

NIVEL 3: EFECTO 1 (E3, 1)	**NIVEL 3: EFECTO 2 (E3, 2)**	**NIVEL 3: EFECTO 3 (E3, 3)**
NIVEL 2: EFECTO 1 (E2, 1)		**NIVEL 2: EFECTO 2 (E2, 2)**
NIVEL 1: EFECTO 1 (E1, 1)		**NIVEL 1: EFECTO 2 (E1, 2)**
PROBLEMA		
NIVEL 1: CAUSA 1 (C1, 1) ACTORES, DIMENSIONES, ESCALAS ESPACIALES	**NIVEL 1: CAUSA 2 (C1, 2) ACTORES, DIMENSIONES, ESCALAS ESPACIALES**	**NIVEL 1: CAUSA 3 (C1, 3) ACTORES, DIMENSIONES, ESCALAS ESPACIALES**
NIVEL 2: CAUSA 1 (C2, 1) ACTORES, DIMENSIONES, ESCALAS ESPACIALES	**NIVEL 2: CAUSA 2 (C2, 2) ACTORES, DIMENSIONES, ESCALAS ESPACIALES**	
NIVEL 3: CAUSA 1 (C3, 1) ACTORES, DIMENSIONES, ESCALAS ESPACIALES		**NIVEL 3: CAUSA 2 (C3, 2): ACTORES, DIMENSIONES, ESCALAS ESPACIALES**

Fuente: Morales y Jiménez (2018: 62).

GRÁFICO 2: MATRIZ DE OBJETIVOS CON ENFOQUE TERRITORIAL

Nivel 3: Fin 1 (F3, 1)	**Nivel 3: Fin 2 (F3, 2)**	**Nivel 3: Fin 3 (F3, 3)**
Nivel 2: Fin 1 (F2, 1)		**Nivel 2: Fin 2 (F2, 2)**
Nivel 1: Fin 1 (F1, 1)		**Nivel 1: Fin 2 (F1, 2)**
Problema resuelto		
Nivel 1: Medio 1 (M1, 1) actores, dimensiones, escalas espaciales	**Nivel 1: Medio 2 (M1, 2) actores, dimensiones, escalas espaciales**	**Nivel 1: Medio 3 (M1, 3) actores, dimensiones, escalas espaciales**
Nivel 2: Medio 1 (M2, 1) actores, dimensiones, escalas espaciales	**Nivel 2: Medio 2 (M2, 2) actores, dimensiones, escalas espaciales**	
Nivel 3: Medio 1 (M3, 1) actores, dimensiones, escalas espaciales		**Nivel 3: Medio 2 (M3, 2): actores, dimensiones, escalas espaciales**

Fuente: Morales y Jiménez (2018: 62).

Considerando a los territorios como construcciones sociales, cuando se ubica el sistema de relaciones que existen en relación con el problema que se quiere resolver, se puede identificar cómo se configuran los territorios.

De una manera estructurada, por niveles, la matriz de problemas permite caracterizarlos en relación con cada una de las causas que los originan. En esta relación, cada causa tiene una consecuencia, lo cual refleja la naturaleza conflictiva de las relaciones sociales existentes entre los actores.

Si se traslada este análisis a la resolución de problemas, en la matriz de objetivos se presenta que cada causa se transforma en un medio de respuesta o estrategia que surge como forma de negociación entre los actores involucrados en el problema. Cuando se logra trabajar en las causas y generar cambios se da un proceso de transformación de las relaciones sociales ante la reciente construcción de acuerdos.

Estas matrices se podrían aplicar para poder actuar en cada uno de los problemas que han surgido debido a la integración regional entre las macro-regiones de Sonora-Arizona y de Baja California-California. De esta manera se pueden revisar problemáticas específicas, brindando soluciones adecuadas en las que intervengan los actores, sus dimensiones y escalas espaciales.

Al revisar la relación existente entre la estructura social y los mercados laborales, Granovetter (2005: 37), señala que la obtención de un trabajo generalmente es a través de los contactos personales con los que cuente el individuo. En este campo de acción donde se da el proceso de contratación de personal, intervienen distintas variables que afectan el monto salarial, crecimiento del salario, la satisfacción laboral e incluso la productividad, lo cual va a depender de las redes sociales y las circunstancias propias del mercado laboral y de esta estructura social.

La información de los contactos sociales, afecta la movilidad laboral, al igual que las conexiones de redes con que cuenten los individuos. Si se cuenta con información de interés, es posible que se dé un reajuste en el mercado laboral hacia empleos mejor remunerados o con características de mayor interés para los trabajadores.

Otro elemento de gran importancia es la relación existente entre la estructura social y los precios de mercado, porque observa como estas redes de relaciones van evolucionando en el tiempo hasta conformar aquellas en las cuales cada individuo se desempeña en el campo laboral de su interés. Granovetter (2005: 38) menciona que "un intercambio de comercio entre socios no es tan sencillo por diversas circunstancias, dependiendo de costos económicos y no económicos de cortar un vínculo a largo plazo y la disponibilidad de alternativas sociales. Por

tanto, la "flexibilidad económica del sistema depende de la estructura social de la relación comercial" (P. 313) y no puede ser predicha sin conocer esta estructura social".

En este marco de acción, estudios como el de Uzzi y Lancaster (2003) observan que los clientes corporativos pagan menores precios cuando tienen una relación de largo plazo con los bufetes de abogados por la confianza desarrollada a través del tiempo en que han colaborado, lo cual forma parte de las normas de reciprocidad, que les permiten se logren acuerdos ante cuestiones polémicas cómo el por qué cobrar por conocimientos desarrollados de casos anteriores al ser aplicados en casos presentes.

Estas consideraciones permiten, a la luz de hechos presentes, corroborar como a un nivel macro, los acuerdos comerciales sí resultan pertinentes al crear esta estructura social en el mercado laboral. Validando lo anterior, Granovetter (2005: 40), también menciona los estudios realizados por Podolny y Scott-Morton (1999) quienes investigaron el comportamiento comercial de los cárteles de las embarcaciones británicas durante el periodo de 1879 a 1929 descubriendo cómo estos cárteles, por su unión, desestimulaban la entrada de nuevos competidores al imponerles una guerra de precios que los nuevos integrantes no podían soportar a la larga. En una aplicación micro, que sería entre individuos esto se traduce en la amistad entre competidores lo cual tiene un impacto directo en precios y diseño.

Lo anterior se puede traducir como reglas no definidas pero que operan de manera informal para protección de los miembros ante posibles nuevos competidores: su unión forma un frente en el que es poco posible ganar la contienda. Bajo esta consideración, la estructura social que se conforma impone una serie de castigos e incentivos para los miembros que pertenecen a la misma.

Como parte de estos convenios, se tiene que "los grupos de trabajo para alcanzar un acuerdo cultural requieren cohesión en sus redes sociales y por consiguiente un consenso normativo" Granovetter (2005: 42). Trasladando esta situación al caso de México-Estados Unidos, previo a la firma del TLCAN, se tiene que desde 1977 la economía estadounidense ha protegido su industria acerera con impuestos compensatorios, que en 1984 se convirtieron en acuerdos de restricción voluntaria, los cuales aplicó a países como Corea del Sur, Brasil y México (Corrales, 2009: 223). Estos desaparecieron en 1992, dando paso a prácticas antidumping (aún existentes en la actualidad), las cuales han permitido hacer crecer la industria acerera de Estados Unidos.

Si se analiza el proceso de cointegración, se establece que ha existido una convergencia absoluta cuando el vector obtiene una constante igual a cero. La cointegración del PIB de México con el de Estados Unidos, de acuerdo con la propuesta de Fuss (1999), quien "propone que si y y x están cointegradas al final del periodo con y = a + bx + u, entonces evidencia de:

a = 0 y b = 1 indica que las series están convergiendo
a 0 y b = 1 indica que las dos series están convergiendo hacia una constante
a > 0 y b < 1 implica que x converge hacia y
a < 0 y b > 1 implica que y converge hacia x
a > 0 y b > 1 implica divergencia (x cae por debajo de y), y
a < 0 y b < 1 implica divergencia (y cae por debajo de z)". (Lederman, Maloney y Servén, 2005: 40).

Cuando los autores analizaron la cointegración del PIB de Estados Unidos y México durante 1960 a 2002 obtuvieron que hubo convergencia de México hacia el nivel de ingresos de Estados Unidos:

$PIB_{Estados\ Unidos} - PIB_{México} = 0.835$, teniendo un error estándar de 0.060.

La desigualdad del ingreso disminuirá en la medida en que aumente la escolaridad del cabeza de familia. Este indicador es construido y analizado por Barceinas y Raymond (2006) quienes se basan en la teoría del capital humano para diseñar este indicador. Los autores analizan las variables tanto educación como distribución del ingreso de los hogares durante el periodo de 1984 a 2000, encontrando que ciertamente, la escolaridad del cabeza de familia es determinante en el nivel de desigualdad del ingreso. También realizan un análisis dinámico evaluando el comportamiento de variables como educación, experiencia laboral, género del cabeza de familia, tamaño de la misma, entre otras, para ver como impactan en la distribución del ingreso.

En el periodo 1984 y 1994 la distribución del ingreso se deterioró registrando un incremento de 8.2 puntos porcentuales en el índice de Gini. Si hubiesen permanecido inalterados los rendimientos de capital humano en este periodo, entonces el índice de Gini restringido sería de 49.6. Esto se interpreta como que la causa principal del incremento del índice de Gini fue el efecto del resto de las variables (5.0), así como el rendimiento del capital humano (3.2).

El periodo de 1994 y 2000 tiene una situación distinta al mejorar ya que pasa el índice de Gini a 50.6. Este descenso de -2.2 puntos porcentuales es resultado de

un efecto positivo en el rendimiento de capital humano de -2.6. Si no hubiesen sufrido cambios, la distribución hubiere empeorado significativamente (índice de Gini simulado de 53.2).

CUADRO 4. ORIGEN DEL CAMBIO EN DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, SEGÚN ÍNDICE DE GINI (PORCENTAJES)

	GINI		EFECTO		
	ORIGINAL (G)	RESTRINGIDO (G*)	TOTAL	RENDIMIENTO DE CAPITAL HUMANO	RENTA VARIABLE
1984	44.6				
1994	52.8	49.6	8.2	3.2	5.0
2000	50.6	53.2	-2.2	-2.6	0.4

Fuente: Barceinas y Raymond (2006: 94).

El efecto favorecedor del rendimiento del capital humano para una mejor distribución del ingreso, se debe en parte con una reducción del rendimiento único de la educación de los cabezas de familia que pasa de 13.2 a 11.4 % (Barceinas y Raymond, 2006: 94 y 95).

Con los indicadores anteriormente mencionados se pueden obtener ciertos elementos que brindan información relevante para medir el grado de integración económica que presentan las regiones, así como las relaciones sociales que se generan como efecto de la movilidad de recursos y personas entre ambos territorios.

CONCLUSIONES

Para conocer si existe relación entre la integración territorial y cohesión social de las macro-regiones de Sonora-Arizona y Baja California-California, se consideraron indicadores previamente desarrollados para conocer estos procesos y sus resultados.

Se puede concluir que los conceptos de integración territorial y cohesión social en los casos de las macro-regiones no se encuentran completamente articulados, lo cual apunta a la necesidad de políticas de corte social y de construcción de capitales que complementen a la política comercial, y así la integración territorial, que emerge de los acuerdos de comercio internacional aproveche las ventajas de

poder desarrollar las capacidades de la población, avanzando tecnológicamente al poner en práctica conocimientos adquiridos para mejorar sus procesos y producir innovación en diversos campos.

La firma del TLCAN fue necesaria para que México pudiera obtener un mercado para sus productos y, Estados Unidos, quien es su principal socio comercial, ha sido beneficiado al garantizarle un intercambio comercial en el largo plazo, en condiciones de gran asimetría económica y por tanto de especializaciones diferenciadas y concentración de los activos generadores de ventajas dinámicas en la economía más grande.

La cohesión social que tiene que ver con los movimientos de personas, así como el grado de integración de sus relaciones sociales y sus condiciones de vida y participación sistémica, se ha visto fracturado por hechos que han generado inconformidad en la población migrante de ambos países. Estados Unidos, un país que se ha construido con la migración internacional y el trabajo de sus ciudadanos, ha aplicado una política selectiva para solo recibir a quienes cumplan con los requisitos de profesionalización y que puedan ser mano de obra útil para el desarrollo de su economía, esto implica restricciones en las condiciones de ciertos sujetos, por otro lado, las condiciones en uno y otro lado de la frontera presentan diferencias notables para el caso de ambas macro-regiones.

Se puede considerar la existencia de una divergencia porque el cambio tecnológico así como las relaciones sociales existentes no están produciendo un desarrollo endógeno en todos los países que son socios comerciales (en especial, México), así como tampoco en las macro-regiones estudiadas. Es necesaria la convergencia con políticas públicas que fomenten los procesos de acumulación de capital, trabajo, conocimientos, que potencien el desarrollo tecnológico y la innovación, siendo esto posible mediante una mejor educación y creando los espacios para que los jóvenes reciban la capacitación requerida para poder insertarse de manera óptima en el mercado laboral desarrollando sus habilidades y aplicando su experiencia.

Ante la falta de políticas dirigidas a mejorar la eficiencia del mercado laboral, que propicien el acceso a empleos con mayores destrezas y habilidades que capaciten a los trabajadores mexicanos, aun con el TLCAN, los resultados seguirán siendo los mismos: los flujos económicos se moverán hacia donde obtengan las mayores ganancias, el movimiento de personas, sobretodo el indocumentado continuará dirigiéndose hacia Estados Unidos e incluso parte de

la población que no sea recibida, quedará varada en la frontera generando un aumento en el nivel de marginación de los estados fronterizos mexicanos.

Lederman, Maloney y Serven (2005), al analizar el TLCAN, observan la existencia de brechas institucionales las cuales se han originado debido a esta deficiencia en las políticas educativas y de innovación. México no ha desarrollado adecuadamente reformas institucionales requeridas para el combate a la corrupción y el cumplimiento de la ley. Se encuentra inserto en el proceso de realización, pero resulta difícil cambiar viejos esquemas de clientelismo y malos manejos de manera rápida, se requiere utilizar como herramienta a la educación.

En los indicadores revisados se observó la existencia de fluctuaciones económicas en el PIB y la IED, que responden a la inestabilidad de los mercados internacionales, en donde, para desgracia de México, depende en gran medida de su principal socio comercial Estados Unidos, el cual está enfrentando una crisis social y puede llegar a registrar una desaceleración económica, lo que le está generando impactos poco favorables y está contrayendo su economía.

Los estados fronterizos de Sonora y California se han beneficiado del comercio con Arizona y California. Esto se debe a su cercanía geográfica, a las ventajas de localización, así como la existencia de una mayor cohesión social en su población. Situación que no ocurre de manera general en México o Estados Unidos. Existe una fuerte crítica a esta situación de las macro-regiones debido a que la base del TLCAN no fue endógena sino exógena. No se ha procurado desarrollar las capacidades de la población y esta situación en algún momento puede generar una recesión que contraiga la economía en los mercados de los países firmantes.

En el caso de México, si no existe una profesionalización adecuada, con una mejora en la política educativa orientada al crecimiento de la economía, esto podría generar un claro deterioro que no podrá ser contrarrestado sin utilizar los mecanismos adecuados. Se requiere incentivar la inversión del PIB en tecnología e innovación, debido a que son herramientas para promover un cambio en el país.

Es necesario que la entrega de apoyos y subsidios a sectores y/o población que lo requiere se encuentre justificada y definida por una política que considere qué resultados se buscan obtener otorgando estos beneficios, porque quienes realmente los requieren no siempre se ven favorecidos. Se requiere una adecuada planeación, de ser posible participativa, con una política social focalizada.

Para evaluar el desempeño del TLCAN considerando macro-regiones específicas, es posible partir desde la elaboración de las dos matrices propuestas

por Morales y Jiménez (2018), analizando tanto los problemas con un enfoque territorial, así como los objetivos con este mismo enfoque territorial, es decir, se debe considerar las particularidades específicas para así eficazmente dar las respuestas adecuadas.

Favoreciendo la organización de la estructura social, una forma es al analizar las redes sociales existentes para ver cómo se desarrolla su mercado laboral, qué incentivos promueve y cómo aumentar su productividad. En este análisis deben existir acuerdos entre los socios comerciales, en especial, con Estados Unidos porque no se puede mantener una política proteccionista, por ejemplo en su industria acerera, si por ello existe un acuerdo comercial con México, para liberalizar las economías y favorecerse mutuamente.

Una vez realizados los consensos requeridos se debe realizar una evaluación ex – ante y ex – post con la finalidad de conocer la evolución del proceso de cointegración del PIB estatal de ambas macro-regiones, de esta manera se podrá monitorear y considerar qué medidas establecer que puedan favorecer la total convergencia económica, en especial, para los estados fronterizos de México.

A nivel local, el tema de la desigualdad del ingreso es el que más ha menguado a la población y en el que se requiere trabajar para alcanzar los niveles esperados, es por ello, que la propuesta de revisión elaborada por Barceinas y Raymond (2006) brindará las respuestas necesarias para controlar las variables que podrían potenciar una mejora en el nivel de ingreso de las familias mexicanas, considerando elementos como elevar la escolaridad de los cabeza de familia, brindar apoyos educativos para jóvenes y adultos, promover programas de capacitación hacia una mayor experiencia laboral, entre otros. Con estos cambios, el índice de Gini reflejará mayor equidad con mejor distribución del ingreso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCEINAS, F. Y RAYMOND, J. L. (2006). Capital humano y desigualdad del ingreso en México, 1984-2000. *Investigación Económica*, *LXV* (256), 71-102.

CORRALES, S. (2009). Potencialidades y obstáculos en la integración regional con Texas: los casos de la industria acerera y cementera regiomontanas. En Departamento de Estudios Económicos (DEE-El Colef), *25 años de integración económica fronteriza* (207-243). Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.

CEPAL (2007a). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL-SEGIB.

_____ (2007b). *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL-EUROsociAL.

GOUGH, I. (2004). Social policy regimes in the developing world. En P. Kennett (Ed.), *A handbook of comparative social policy* (239-257). Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.

GRANOVETTER, M. (2005). The impact of social structure on economic outcomes. *Journal of Economic Perspectives*, *19* (1), 33-50.

HERNÁNDEZ, M., SOTO SOTO, A. C. Y VÁZQUEZ, M. Á. (2008). Impacto subregional del TLCAN. Sonora en el contexto de la frontera norte. *Frontera norte*, *20* (40), 105-134. Recuperado de https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/987/463

LEDERMAN, MALONEY Y SERVÉN (2005). *Lecciones del TLCAN para América Latina y el Caribe*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial/Alfaomega Colombiana, S.A.

MIDGLEY, J. (2004). Social development and social welfare: implications for social policy. En P. Kennett (Ed.), *A handbook of comparative social policy* (217-238). Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, Inc.

MORALES, F. Y JIMÉNEZ, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. Colección Alternativas. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM).

MORI P.A. (2014). *Community and cooperation: the evolution of cooperatives towards new models of citizens' democratic participation in public services provision*, Euricse Working Paper n. 63 | 14. Florencia, Italia: Euricse.

PÉREZ, D. M. (2019). México ratifica el nuevo TLC con EE UU y Canadá. *El País*. Recuperado de

https://elpais.com/economia/2019/06/20/actualidad/1560992625_304187.html

THE WORLD BANK. (2002). *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01*. Recuperado de http://documents.worldbank.org/curated/en/613411468765868451/pdf/multi0page.pdf

III. RETOS

GOBERNANZA, PLANIFICACIÓN, AMBIENTE

1

1. Gobernanza de flujos migratorios mixtos en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos: respuesta y adaptación local

Francisco Lara-Valencia

Hilda García-Pérez

Las ciudades fronterizas del norte de México han sido y continúan siendo lugar nodal en los desplazamientos de migrantes entre Estados Unidos, México y América Latina. Históricamente, millones de migrantes han atravesado la región en su camino hacia los centros de producción y de consumo en los Estados Unidos atraídos principalmente por oportunidades laborales y niveles salariales que no existen en sus lugares de origen. En años recientes, sin embargo, los cambios de la política migratoria de los Estados Unidos y el reforzamiento de la frontera han provocado, un giro abrupto en el sentido, composición y dinámica de los flujos migratorios emplazados en la región.

Por un lado, la intensificación de los controles migratorios internos en los Estados Unidos y la criminalización de los migrantes indocumentados en ese país han resultado en un aumento de las deportaciones y del retorno forzado de miles de inmigrantes, generando un reflujo norte-sur singular por sus características (Coubès, 2018). En particular, las políticas de control migratorio estadounidenses que han dado igual prioridad a las interdicciones en la frontera como a las aprehensiones en el interior han sido la causa del reingreso/ingreso a México de millones de personas con grados distintos de familiaridad e identidad con el país. Por otro lado, el aumento de la inseguridad, la violencia, la pobreza, y las

calamidades naturales en Latinoamérica han desarraigado a miles de nacionales de México, Haití, Honduras, Guatemala, El Salvador, Venezuela y otros países que se desplazan al norte en condiciones de extrema precariedad y vulnerabilidad. Movidos por la necesidad apremiante de subsistir o sobrevivir, este flujo incluye solicitantes de asilo, menores no acompañados, desplazados internos, y otros migrantes que se acercan a la frontera con la esperanza de recibir refugio y alivio a su situación en los Estados Unidos.

La confluencia temporal y espacial de migrantes económicos tradicionales con solicitantes de asilo; menores no acompañados; personas desplazadas; y mexicanos auto-repatriados después de larga estadía en Estados Unidos, ha creado en la frontera una situación de flujos mixtos sin precedente en la historia migratoria de la región(EMIF, 2016). Los flujos migratorios mixtos no solo diversifican el paisaje migratorio fronterizo al traer a la región a individuos con motivaciones y necesidades distintas de las tradicionales; también lo complejizan al ocurrir en un entorno marcado por el aumento de la violencia, el secuestro, y la extorsión en la frontera combinado con el recrudecimiento del nativismo y los sentimientos antinmigrantes en los Estados Unidos (CEPAL & ONUAA, 2018; Colef, 2019; EMIF, 2018; Knoll, 2013)

La singularidad y complejidad del fenómeno tomó por sorpresa a observadores y actores sociales en la región, pero en particular a las instituciones y organizaciones locales que tradicionalmente han proveído asistencia y atención a la población migrante de la frontera. Compuesto de organismos gubernamentales, organizaciones de voluntarios, iglesias, clubes de servicios, y otras organizaciones humanitarias, el sistema local de gestión de la migración en las ciudades de la frontera ha debido responder no solo a fluctuaciones abruptas en el número de migrantes, sino también a las demandas de una población con necesidades variadas y distintas a las tradicionales. La nueva migración incluye grupos familiares con infantes y niños de diferentes edades que necesitan servicios y atención especiales. También, incluye personas desplazadas que han sido víctimas de la violencia criminal, de conflictos sociales o de desastres naturales en sus lugares de origen en México u otros países (O'Connor, Batalova, & Bolter, 2019). Además del trauma resultante de la violencia y el desarraigo de su lugar de origen, estás personas también experimentan grandes dificultades para ejercer derechos básicos como el derecho al trabajo, la salud, la educación y la petición de asilo. En un intento por desalentar la llegada de nuevos migrantes,

la administración Trump ha cambiado constantemente el sistema de asilo, forzando a miles de personas a permanecer en las ciudades mexicanas de la frontera por largos periodos y en condiciones precarias y de incertidumbre mientras esperan que sus peticiones de protección sean revisadas en los Estados Unidos (Bialik, 2019; CEPAL & ONUAA, 2018; Colef, 2019; EMIF, 2018; Leutert et al., 2018)

La magnitud y el carácter del giro migratorio observado en la frontera en años recientes han creado una emergencia al poner bajo enorme presión a las redes de gestión y gobernanza existentes en la región para coordinar programas y acciones de atención a los migrantes conforme a normas humanitarias y de derechos humanos. Hasta ahora, los estudios sobre la respuesta y adaptación de las estructuras locales a estos cambios son escasos, los mismo que las investigaciones sobre la forma como las ciudades de la frontera norte han representado, confrontado, y construido su respuesta a un fenómeno migratorio emergente y único por su impacto.

Este capítulo ofrece un examen preliminar de estos temas apoyándose en un concepto de ciudad como espacio de negociación y solidaridad. Esta perspectiva es consistente con enfoques ontológico y teóricos de las ciudades de la frontera que las reconocen como lugares donde los actores locales desafían cotidianamente políticas y prácticas estado-centristas y escalares y se procuran espacios para la acción local descentralizada (Ray, 2003; Young, 2018). A decir de varios autores, en las ciudades de la frontera existe una actitud colectiva de escrutinio escéptico y resistencia a políticas nacionales arraigados en una tradición de rechazo al centralismo, así como en la inevitabilidad de la interacción transfronteriza resultante de la adyacencia del "otro lado" y la lejanía del centro (Martinez, 1994). El capítulo aborda tres líneas de análisis principales enfocándose en la experiencia de Ambos Nogales, una conurbación transfronteriza en la región Arizona-Sonora. Primero, se da cuenta del aparato local de atención y protección a los migrantes y solicitantes de asilo que circulan por la frontera en tránsito hacia o desde los Estados Unidos. Segundo, se examina como este aparato es regulado y coordinado localmente y a través de la frontera para atender las necesidades humanitarias, de información y protección de esta población. Finalmente, se analiza como la emergencia migratoria en la frontera causada por el cambio en la política migratoria de los Estados Unidos está induciendo a su vez un cambio incipiente en la gobernanza de la migración con un

giro local basado en la reorganización y adaptación del aparato de gestión, la reconfiguración de las redes de colaboración, y la re-ontologización de los migrantes.

LA EMERGENCIA DE LOS FLUJOS MIXTOS

El paisaje migratorio de las ciudades de la frontera ha cambiado sustancialmente en los últimos años. Históricamente, el tipo de migración con más impacto en la región ha sido la migración económica. Este tipo de migración implica un desplazamiento -temporal o permanente- desde el lugar de residencia habitual en México u otro país en vías de desarrollo con el objeto de beneficiarse de las mayores oportunidades de empleo o ingreso existentes en los Estados Unidos. Los desplazamientos de los migrantes económicos, desde luego, están condicionados por los recursos de las personas (ingreso, educación, redes, etc.), pero también por la existencia de políticas nacionales que limitan (o estimulan) la movilidad transfronteriza de trabajadores.

Se ha estimado, por ejemplo, que durante los 22 años de duración del Programa de Braceros (1942-1964), casi 5 millones de trabajadores mexicanos entraron regularmente a los Estados Unidos, y que un número similar se internó de forma irregular durante el mismo periodo (Durand, 2007). La deportación masiva de mexicanos causada por la implementación de la Operación Espaldas Mojadas en 1954 y la terminación del Programa de Braceros una década después detuvo y revirtió temporalmente el flujo hacia al norte, creando las bases para la expansión urbana de la región fronteriza entre los dos países (Chavez, 2016; Ganster & Lorey, 2008). A finales de los 80s, el éxodo hacia el norte se reanudó, cambiando en un lapso muy corto y en forma definitiva la demografía del suroeste de los Estados Unidos y transformando ciudades mexicanas como Tijuana y Ciudad Juárez en importantes centros urbanos (Nevins, 2002). En gran medida, la profunda asimetría entre el norte y el sur y las oscilaciones políticas y económicas de los Estados Unidos fueron la causa principal de los flujos migratorios que configuraron el perfil sociodemográfico de la región fronteriza México-Estados Unidos durante gran parte del siglo veinte. Por su naturaleza, este tipo de migración es primordialmente un acto volitivo - y hasta cierto punto racional- si se asume que la motivación primaria de quienes migran es la recompensa económica derivada del desplazamiento

Es pertinente subrayar que no obstante la importancia de la migración económica hacia la frontera durante gran parte del siglo XX, la región también registró eventos de movilidad humana detonados por condiciones donde la voluntad de las personas se manifiesto menos claramente. Es el caso de los desplazamientos de mexicanos durante la guerra revolucionaria de 1910 (Rosenblum & Brick, 2011) y los contingentes de migrantes centroamericanos durante los periodos de conflicto e inestabilidad política en el Salvador, Guatemala y Nicaragua en la década de los ochenta (CEPAL & ONUAA, 2018), entre otros flujos migratorios motivados por razones de sobrevivencia y realizados en condiciones de adversidad extrema.

En contraste con el escenario histórico, el panorama actual de las migraciones en la frontera se caracteriza por una complicada mezcla de movimientos migratorios en la que los desplazamientos forzados han adquirido una mayor visibilidad. El cuadro 1 intenta diferenciar los distintos tipos de migraciones que coexisten en la frontera en la presente coyuntura.

FLUJOS SUR-NORTE

Además de la migración económica tradicional, los movimientos recientes hacia el norte incluyen prominentemente los desplazamientos de mexicanos y extranjeros, principalmente centroamericanos, que se han visto forzados a dejar sus pueblos o barrios por temor a la violencia o por la disrupción de sus formas de vida como resultados del crimen o eventos catastróficos (O'Connor et al., 2019). En la mayoría de los casos, estos desplazamientos significan el abandono de hogares, pertenencias y redes sociales; padecimiento de hambre y enfermedades; exposición a riesgos de violencia y accidentes durante los trayectos; además de confrontar el limbo y la incertidumbre legal que acompañan la búsqueda de refugio en un país distinto al propio.

Respecto a la migración centroamericana, en un informe reciente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reportó que el número de centroamericanos que recibió asistencia de la organización en México pasó de 13,300 en 2015 a 140,000 personas en 2018, siendo la mayoría de ellos solicitantes de asilo y refugiados. Aunque el reporte no provee información específica sobre los motivos de estos desplazamientos, sí indica que la violencia es un factor determinante (ACNUR, 2019). En el caso de la migración guatemalteca

reciente, por ejemplo, Hernández Bonilla (2018) ha observado que el crecimiento del número de guatemaltecos solicitando asilo en otros países está indudablemente relacionado con la alta incidencia de homicidios, amenazas, extorsiones, y desalojos que obligan a individuos y familias a cruzar fronteras nacionales para proteger sus vidas. Diversos reportes coinciden en que los desplazamientos recientes de centroamericanos hacia la frontera norte, principalmente de Guatemala, Honduras y el Salvador, han sido exacerbados por la necesidad de escapar de la violencia provocada por las altas tasas de homicidio, la actividad de bandas criminales, y la incapacidad de los gobiernos para resolver los problemas de impunidad y corrupción (CEPAL & ONUAA, 2018). Un rasgo notable de esos movimientos recientes es que muchos desplazados centroamericanos viajan hacia la frontera en grupos por razones de seguridad y se mezclan con otro tipo de migrantes (Colef, 2019)

Como resultado de esto, en 2018 CBP aprehendió en la frontera con México a más de 104,000 personas que viajaban en familia y a más de 38,000 menores no acompañados de Guatemala, Honduras y El Salvador. En 2019, las aprehensiones de migrantes de estos mismos países viajando en familia sumaron 309,000 personas, casi el triple de la cantidad de detenidos en 2018 (O'Connor et al., 2019). Algunas estimaciones enfocadas en México, sugieren que cerca de 300,000 centroamericanos habrían transitado por el país en promedio durante los últimos años y que un número creciente de ellos están optando por permanecer en México (Masferrer, Garcia-Gerrero, & Giorguli-Saucedo, 2018). En 2018, la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) recibió 14,596 solicitudes de personas que buscaban el estatus de refugiado en México. Este número es 10 veces mayor que la cantidad de solicitudes recibidas en 2013, lo que significa que se ha duplicado año tras año durante el último lustro.

Otro grupo de migrantes que atrajo la atención pública, fue el contingente de haitianos que llegó a la frontera en gran número en 2016. Después del terremoto de 2010, miles de haitianos abandonaron su país rumbo a Sudamérica, siendo Brasil el principal destino. Sin embargo, la crisis económica y política en Brasil y la consecuente pérdida de empleos, empujó a los haitianos hacia el norte. Aunque hay variaciones en las estimaciones sobre el número de ellos, el Consejo Ciudadano del Instituto Mexicano de Migración estimó que aproximadamente 4,500 haitianos y algunos africanos llegaron a la frontera norte en 2016 (CC-INM, 2017; París Pombo, 2008). La ciudad de Tijuana recibió el contingente más

grande (2,000), seguida de Mexicali, San Luis Río Colorado y Nogales(CC-INM, 2017). Los haitianos llegaron a la frontera con el objetivo de cruzar a Estados Unidos buscando beneficiarse del estatus de protección temporal (TPS) que les fue conferido por el presidente Barack Obama en respuesta a la crisis humanitaria provocada por el terremoto que devastó gran parte de la economía e infraestructura de Haití(CC-INM, 2017).

Aunque el número de detenciones de mexicanos que cruzaron la frontera con Estados Unidos ha disminuido sustancialmente en años recientes, el número de aprehensiones anuales en la frontera sur de los Estados Unidos fue cercano al medio millón de personas entre 2014-2018 y repuntó a cerca de 852,000 en 2019 (CBP, 2019). Muchas de estas aprehensiones fueron efectuadas por la US Border Patrol en algún lugar cercano a la frontera y concluyeron con el procedimiento de remoción expedita que permite la deportación sin la mediación de un juez o revisión administrativa alguna. Un cambio significativo es el mayor número de migrantes detenidos que viajan en familia y el de menores de edad que viajan solos. El número de individuos detenidos en 2019 y que viajaban en familia representó el 55.6% de las detenciones totales y el número de menores alcanzo un nivel record (Gramlich & Noe-Bustamante, 2019). Otra estadística que ha repuntado en los últimos tres años, es el número de personas inadmisibles, que alcanzó la cifra de 126,000 en 2019. Dentro de este grupo se encuentran principalmente solicitantes de protección humanitaria que han sido rechazados por CBP por considerar que no cumplen con las condiciones para ser aceptados por los Estados Unidos (CBP, 2019). En 2018, el número de solicitantes de asilo en la frontera se acrecentó con un éxodo de miles de personas que se desplazaron individualmente y en grupos familiares hacia el norte buscando protección humanitaria a los Estados Unidos (TRAC Immigration, 2018). Las solicitudes de asilo presentadas por mexicanos en las cortes de Estados Unidos sumaron 10,896 casos tan solo en 2018. Esta cifra fue superior al número de solicitudes presentadas por Hondureños (8,745) y Guatemaltecos (9,214) y solo por debajo del número de solicitudes presentadas por nacionales de El Salvador (12,073) (TRAC Immigration, 2018).

CUADRO 1: FLUJOS MIGRATORIOS CONVERGENTES EN LAS CIUDADES FRONTERIZAS DEL NORTE DE MÉXICO

	Tipo de flujos	Causas del desplazamiento
Flujo Sur-Note	Migrantes económicos	Desplazamientos motivados por factores de expulsión-atracción ligados con la oferta y demanda en el mercado de trabajo. Principalmente mexicanos y centroamericanos, pero también personas de otras partes del mundo (Sudamérica, África y Asia)
	Desplazados de origen mexicano	Nacionales de México que han sido forzados a huir o abandonar sus lugares habituales de residencia como resultado de la violencia criminal, inestabilidad política, conflicto y otras formas de violencia generalizada. También personas desplazadas debido a desastres naturales y antropogénicos. Principalmente de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Durango, Veracruz, Oaxaca y otros estados mexicanos.
	Desplazados de otros países	Nacionales de otros países que han sido forzados a huir o abandonar sus lugares habituales de residencia como resultado de la violencia criminal, inestabilidad política, conflicto y otras formas de violencia generalizada. También personas desplazadas debido a desastres naturales y antropogénicos. Principalmente migrantes de Honduras, El Salvador, Guatemala, Haití, y Venezuela.
Flujo Norte-Sur	Deportados	Un deportado es una persona que ha sido expulsada a México por las autoridades migratorias de los Estados Unidos utilizando una orden de remoción expedita ejecutadas cerca de o en un cruce fronterizo.
	Removidos	Se refiere a nacionales de México han sido expulsados de los Estados Unidos después de que un juez ha expedido una orden de remoción. El cumplimiento de la orden puede ser resultado de una acción ejecutada por ICE o por el propio migrante quien abandona los Estados Unidos por sus medios. Este grupo incluye migrantes documentados e indocumentados con un plazo de residencia largo en los Estados Unidos.
	Retornados	El retornado es una persona que ha decido regresa a su país de origen *motu proprio*, aunque el desplazamiento puede ser el resultado de fuertes presiones para dejar los Estados Unidos debido al reforzamiento de las leyes migratorias. Este flujo frecuentemente incluye a personas que buscan reunificarse con miembros de la familia que han deportados o removidos de los Estados Unidos.

FLUJOS NORTE-SUR

El cambio en la composición y volumen de los flujos migratorios provenientes del sur coincidió con cambios también significativos en la composición de los flujos originados en el norte. En total, la Administración

Obama deportó cerca de 2.8 millones de inmigrantes entre 2009 y 2016, un número significativamente más alto que los 1.6 millones de deportaciones realizadas por la Administración Bush entre 2001 y 2008 (TRAC Immigration, 2020). Con excepción de los nacionales de otros países, la mayoría de las deportaciones se realizaron en alguna ciudad de la frontera. En 2018, ocho de cada diez deportados fueron recibidos por las autoridades mexicanas en alguno de los 12 puertos fronterizos de entrada al país, con el mayor número de reingresos registrados en las ciudades de Nuevo Laredo, Mexicali, Tijuana, Reynosa y Nogales (EMIF, 2018).

Al mismo tiempo que el número de aprehensiones en la frontera disminuían en años recientes, la política de control migratorio de los Estados Unidos empezó a poner igual o mayor énfasis en las aprehensiones en el interior del país, como a las aprehensiones en la frontera (Schultheis & Ruiz Soto, 2017). Una estrategia clave en esta reorientación fueron los programas de cooperación con agencias policiacas locales dirigidos a la detección y remoción de inmigrantes con historial criminal, principalmente en ciudades grandes localizadas lejos de la frontera. Aunque la mayoría de las personas detenidas bajo la autoridad de programas como Comunidades Seguras y 287(g) no tienen antecedentes criminales, el giro hacia el interior produjo un aumento significativo en el número de detenciones de inmigrantes que habían vivido por largos periodos en los Estados Unidos, y que por lo mismo tienen un conocimiento limitado de la sociedad y cultura mexicana, y a veces también del idioma (Capps, Rosenblum, Chishti, & Rodríguez, 2011; Institute, 2019). El número de migrantes mexicanos repatriados en 2015 fue de 207,000 personas, de las cuales la gran mayoría eran adultos (94.6%) que habían cruzado la frontera recientemente y su estancia en los Estados Unidos no rebasaba los 12 meses (72%). En contraste, en 2005 el 95% de los adultos repatriados tenían menos de 12 meses de residencia en los Estados Unidos (Masferrer et al., 2018).

El efecto más importante del cambio es, sin embargo, cualitativo. Una encuesta realizada en 2018 a una muestra (n=133) de mexicanos deportados en uno de los albergues para migrantes de Nogales, Sonora indicó que la mayoría de los entrevistados tenían una fuerte y profunda conexión con los Estados Unidos (Kerwin, Alulema, & Nicholson, 2018). En promedio, habían vivido en ese país por 19.9 años y más de la mitad habían entrado como menores de edad. El 78 por ciento tenían hijos con ciudadanía estadounidense y poco más de la mitad tenían

cónyuge o pareja también con ciudadanía estadounidense. La misma encuesta sugiere que 3 de cada cuatro deportados planeaba regresar a los Estados Unidos y cerca de la mitad se identificaba muy poco o nada con México. Cerca de 60% de las detenciones que antecedieron a la deportación ocurrieron mientras las personas se encontraban en su casa, en el trabajo o mientras conducían (68.4%). Los resultados de la encuesta son consistente con la política migratoria adoptada por la administración Trump que se fijó como única prioridad, la remoción del país de todos los extranjeros "deportables" incluidos aquellos migrantes que no habían sido prioridad de administraciones previas (Institute, 2019). Entre estos últimos se encuentran personas que habían hecho vida en los Estados Unidos, y que asumieron que al llevar una vida de familia y de trabajo estaban a salvo de la deportación. Junto con la estrategia de poner presión en los migrantes indocumentados y sus familias, la política migratoria actual ha resultado en miles de personas que han retornado involuntariamente (deportaciones) y de manera forzada (auto-deportaciones) a México. Algunos datos sobre la magnitud del retorno indican que el número de migrantes nacidos en México que regresaron de los Estados se triplicó entre 1995-2000 y 2005-2010, ya que el flujo pasó de 267 mil personas a 824 mil en el último quinquenio. Una tendencia similar se observó con los nacidos en los Estados Unidos, ya que el número de este tipo de migrantes pasó de 64 mil personas a 153 mil entre quinquenios (García & Aguado, 2013). Asimismo, algunos estudios de corte cualitativo sugieren familias enteras dispuestas a regresar por el temor a la separación y la disolución familiar (Dreby, 2012) y que el retorno voluntario e involuntario de miles de adultos con larga estadía en los Estados Unidos indujo la migración a México de ciudadanos estadounidense, mucho de ellos menores, que buscaban reunificarse con su familia(García & Aguado, 2013).

LOS CONTORNOS DE UNA EMERGENCIA

Aunque la mayoría de las ciudades fronterizas han creado una cierta infraestructura organizativa y material para proporcionar refugio, alimentos y servicios médicos básicos al flujo tradicional de migrantes, la nueva afluencia puso a prueba la capacidad de estos recursos, particularmente en ciudades medianas y pequeñas de la frontera.

En el caso de Ambos Nogales, la confluencia en tiempo y espacio de los nuevos flujos de migrantes causaron una situación de emergencia al alterar el estado normal de los asuntos diarios de la población y las instituciones locales en ambos lados de la frontera. Como toda emergencia, el carácter súbito e inusitado de los eventos puso en cuestión la suficiencia de los recursos, esquemas y rutinas de operación existentes para responder al cambio en el paisaje migratorio, pero especialmente a las necesidades de grupos desplazados por el imperativo de la sobrevivencia, desarraigados de sus familias y comunidades, y que al llegar a la frontera se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad. La nueva circunstancia fue un acicate para la acción y la adaptación e hizo evidente para las organizaciones civiles, ciudadanos y autoridades locales que era necesario actuar inmediatamente; proveyendo asistencia a cientos de migrantes que llegaban a la ciudad buscando alivio y refugio de la violencia y desesperanza en sus lugares de origen.

EL APARATO DE GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES EN NOGALES

En 2018, el sistema local de gestión migratoria en Nogales consistía en una red escasamente integrada de aproximadamente 16 organizaciones, la mayoría de ellas no gubernamentales (Figura 1).

Especialmente importantes para el funcionamiento de la red son las organizaciones que operan como intermediarias ya sea porque sirven como enlace y puente entre otras organizaciones de la red y entre éstas y entidades gubernamentales, organizaciones filantrópicas y grupos académicos de ambos lados de la frontera. Por su naturaleza, las organizaciones de intermediación gozan del reconocimiento social y tienden a ser muy influyentes, lo que se expresa en su capacidad para moderar el flujo de recursos, mediar entre organizaciones, y afectar la actividad y efectividad general de la red. Entre las organizaciones de intermediación más importantes de Nogales se encuentran el Albergue para Migrantes San Juan Bosco (SJB), la Iniciativa Kino para la Frontera (IKF) y el Grupo Beta de Protección a Migrantes (GBP).

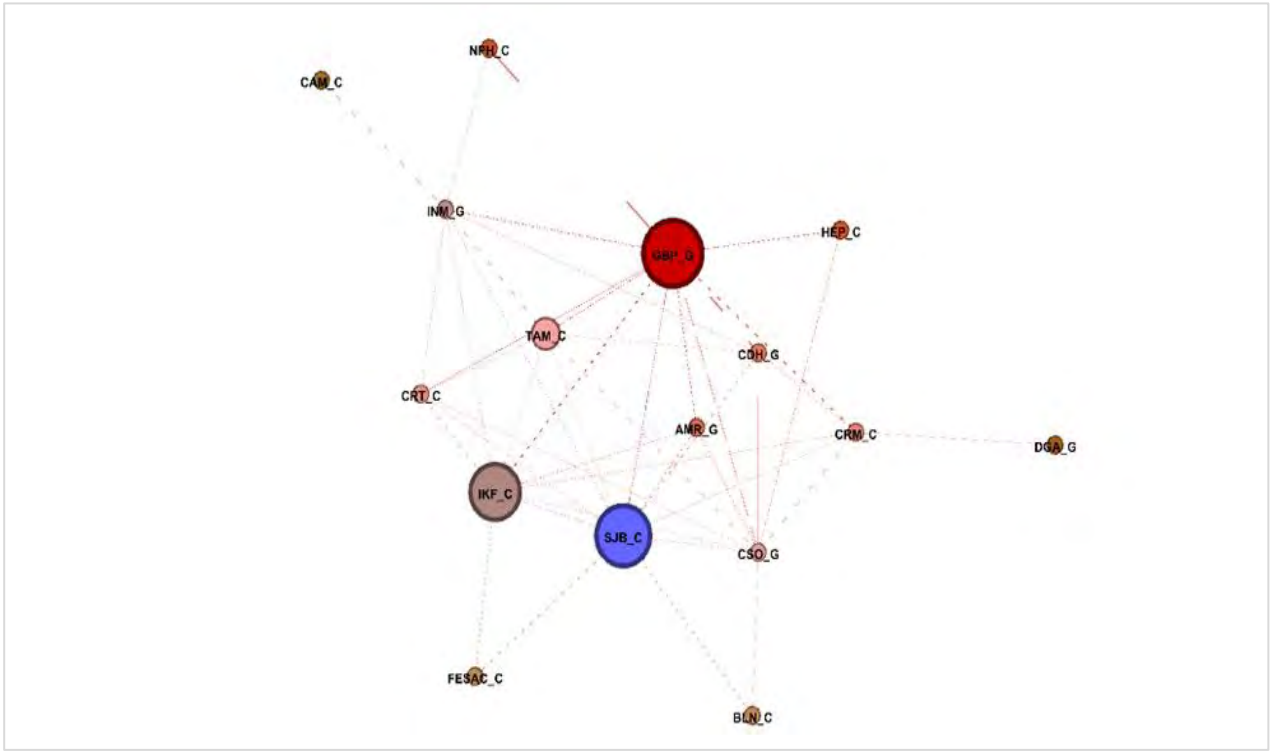
El albergue SJB, es el más antiguo y el más importante en Nogales. Se fundó en 1982 y desde entonces la familia Loureiro, ofrecía albergue por tres días a migrantes mexicanos y de otras nacionalidades (M.A. Flores, 2014). Se estima que en poco más de tres décadas, el albergue San Juan Bosco ha atendido

alrededor de 230 mil individuos al año (Lara, 2019). A pesar de ser el albergue más antiguo de Nogales, hasta el año 2007 se constituyó como Institución de Asistencia Privada (I.A.P.), lo que le permite acceder a recursos económicos y en especie de fuentes gubernamentales y a donaciones de particulares y otro tipo de organizaciones.

La IKF fue establecida en 2008 por los Jesuitas de México y Estados Unidos para brindar ayuda humanitaria a los migrantes que llegan a Nogales (KBI, 2014). Su estructura binacional, con presencia legal en México y Estados Unidos, le permite funcionar como organización puente y atraer recursos de organizaciones y grupos humanitarios y solidarios de ambos lados de la frontera. En 2018, la IKF brindó más de 55,600 comidas en su comedor para migrantes y dio albergue a 839 mujeres y niños en su alberque temporal en Nogales (KBI, 2019). Además de atender las necesidades básicas de los migrantes, la organización proporciona orientación legal a migrantes y a solicitantes de asilo, y mantiene una agenda de comunicación con legisladores y líderes políticos de ambos lados de la frontera para incidir en políticas nacionales y sub-nacionales con implicaciones sobre la migración.

Establecido en 1994 en Nogales, el GBP es una dependencia del Instituto Nacional de Migración del gobierno federal mexicano que tiene como propósito proporcionar ayuda humanitaria y orientación sobre derechos humanos a los migrantes en tránsito por la región (Instituto Nacional de Migración, 2019). El personal del GBP participa en acciones de rescate y primeros auxilios a migrantes, independientemente de su estatus migratorio o nacionalidad y trabaja en colaboración cercana con otros grupos de rescate locales, autoridades municipales y organizaciones humanitarias como IKF o SJB. También mantiene una comunicación y colaboración constante con la patrulla fronteriza de Estados Unidos, con quien coordina operaciones de rescate y salvamento. En 2018, el GBP de Nogales ejecutó más de 145,000 acciones de apoyo a migrantes consistentes en labores de búsqueda y auxilio de migrantes extraviados, primeros auxilios, traslados a hospitales, provisión de agua y alimentos, canalización de quejas y denuncias, y orientación sobre los riesgos y derechos de los migrantes en su tránsito por la región (Instituto Nacional de Migracion, 2019).

FIGURA 1. RED DE GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES EN NOGALES, SONORA



En general, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la red funcionan como proveedores de asistencia temporal y gratuita, principalmente alojamiento, alimentación y ayuda de transporte. La provisión de alojamiento temporal es la actividad principal del albergue SJB, el Hogar de Esperanza y Paz, y la Casa de Amor y Misericordia. La operación de un comedor para migrantes es la actividad principal de la Iniciativa Kino de la Frontera, aunque esta organización también maneja un pequeño albergue, gestiona apoyos de transporte, y ofrece asistencia legal, incluyendo el acompañamiento de solicitantes de asilo en los Estados Unidos. La mayoría de estas organizaciones anteceden la situación de emergencia creada por el cambio en los flujos y su función principal fue hasta entonces asistir a mexicanos repatriados o a migrantes nacionales y extranjeros en tránsito hacia los Estados Unidos. El cambio en el

flujo propulsó la participación de nuevos actores dentro de la red. Un ejemplo, es el Club Rotario que intervino en el manejo de la emergencia creada por la llegada de migrantes haitianos a Nogales en 2016, mediante la operación temporal de un albergue y comedor. Una compañía de carros de alquiler, Taxi Amigo, también participó ofreciendo servicios gratuitos de transporte a migrantes a solicitud de otras organizaciones en la red.

Las organizaciones gubernamentales también desempeñan un papel muy importante en la protección y asistencia a migrantes, aunque sus actividades están claramente codificadas en reglamentos y protocolos que rigen su forma de interactuar con otras organizaciones en la red local y limitan su capacidad para responder a cambios súbitos en los flujos migratorios. Como parte del Proyecto Integral para la Atención de Menores Repatriados, el gobierno del estado de Sonora opera desde 2016 el albergue Camino a Casa para niños, niñas y adolescente migrantes que recibe a personas remitidas principalmente por el Instituto Nacional de Migración (INM). El Módulo de Atención al Migrante Repatriado ofrece valoración y atención médica como parte de un acuerdo de colaboración entre la Secretaría de Salud, la Cruz Roja Mexicana y el INM. El Ayuntamiento de Nogales, por su parte, colabora con albergues y comedores proveyendo apoyos económicos y en especie (agua y alimentos), y también como ente articulador de comités y otros procesos de coordinación entre organismos gubernamentales. El Hospital General es un participante regular en campañas de salud, mientras que la Comisión Nacional de Derechos Humanos da seguimiento a denuncias de violaciones de derechos humanos e interviene en otros esfuerzos de coordinación a nivel local.

A continuación se analizará cómo el sistema de gestión local respondió a los retos de los flujos migratorios mixtos y cómo se acomodó y adaptó frente a situación de cambio que puso a prueba sistemas y rutinas de operación creadas para otro contexto migratorio. El análisis está basado en diez entrevistas a los responsables de la operación y dirección de un número igual de organizaciones. La entrevista incluyó preguntas sobre el rol de la organización antes y después del cambio en el flujo migratorio, la presión sobre los recursos y capacidades de la organización, la interacción con otras organizaciones, y el efecto de largo plazo de los cambio sobre la organización.

LA EMERGENCIA DE LOS FLUJOS MIXTOS

Para los participantes en el estudio, el cambio en la composición del flujo, más que la cantidad de migrantes, fue lo que generó una situación de emergencia. En Nogales, la demanda de servicios y atención permaneció aproximadamente en el mismo nivel que se había observado en años anteriores ya que la llegada reciente de haitianos, centroamericanos, y de migrantes de otras nacionalidades compensó la reducción del número de migrantes mexicanos deportados por las autoridades migratorias estadounidenses. Como observó unos de los informantes gubernamentales "…la disminución en los grupos [de migrantes procedentes del norte] es muy notoria desde hace 4 años… [Hasta 2014] recibíamos diariamente alrededor de 600 personas deportadas. Ahorita [2018], si acaso son 50 personas…. Las más grandes deportaciones que hemos tenido [ocurrieron con el presidente Obama]…y ahora es muy notorio el descenso de ese flujo migratorio" [GBP].

Los nuevos flujos constituyen un "fenómeno diferente", distinto de recibir solo mexicanos deportados, porque se trata de una población con necesidades y comportamientos diferentes, que además fue puesta en una situación de inmovilidad por la política estadounidense de control migratorio y reforzamiento de la frontera. En particular, los cambios en la duración de la estancia, la mayor participación de familias, y pautas culturales distintas de los nuevos flujos son áreas en las que se materializaron las presiones ejercidas por la nueva circunstancia sobre el sistema de gestión.

CUERPOS EN MOVIMIENTO

Por décadas, las organizaciones locales se organizaron para atender migrantes en movimiento, es decir, de regreso al país o en tránsito hacia los Estados Unidos. La población atendida consistía de personas en tránsito que necesitaban alivio y ayuda para retornar a un destino pre-establecido en el sur, en el caso de migrante deportados, o que demandaban un espacio de descanso, en el caso de aquellos migrantes que buscaban llegar a un lugar en los Estados Unidos. En congruencia con lo anterior, los servicios y apoyos ofrecidos por los centros de ayuda en Nogales fueron concebidos y estructurados para facilitar la movilidad.

El principio de la movilidad es palpable en la rutina que un participante caracterizó como la política de "almohada y alimento por tres días". De acuerdo con este informante, "tres días son suficientes para que el migrante "... se comunique con sus familiares, y para que reciba información sobre los recursos disponibles en la ciudad" (SJB). Los familiares pueden ser una fuente de información y dinero necesarios para reanudar lo más rápidamente posible el desplazamiento en cualquier sentido, mientras que la ciudad era una forma segura de obtener un pasaje de autobús, si la intención era regresar al sur del país. La política de los tres días desestimula las estancias largas y, en la opinión de un informante, reduce el riesgo de "crear un ambiente de confort entre los huéspedes, que los desestimula a buscar una solución rápida a su nueva situación" (SJB). La política de tres días también fue racionalizada como un práctica que tiene el beneficio adicional de evitar que los migrantes permanezcan más de lo necesario en la frontera, donde están expuestos a los peligros del crimen organizado, las adicciones, y al hostigamiento por parte de comerciantes y propietarios de negocios. Por décadas, los albergues y las autoridades migratorias en Nogales han coordinado esfuerzos en la implementación de esta política informal que busca "que la gente no se quede" en la ciudad (IKF).

Los cambios en los flujos migratorios complicaron la operatividad del esquema de "almohada y alimento por tres días", por dos razones principales. Por un lado, el flujo de repatriados incluye un número mayor de personas adultas que crecieron o han vivido gran parte de su vida en los Estados Unidos. Como explicó un informante, "después de muchos años de estar allá, [estas personas] ya no tienen redes de apoyo en México" y siguen manteniendo lazos con los Estados Unidos, por lo que cada vez son "más y más las personas que deciden quedarse en la frontera" (IKF). Por otro lado, el flujo también incorporó a haitianos y centroamericano que llegaron a la frontera con la intención de solicitar asilo en los Estados Unidos. La fluctuación de la política de asilo y la incertidumbre del proceso en los Estados Unidos, ha prolongado la estancia de estas personas en la ciudad más allá de lo usual ya que en la percepción de un informante "...los haitianos llegaron para quedarse meses., semanas. Ellos venían a resolver un problema y si necesitaban quedarse un año, se iban a quedar" (AYN).

Como es evidente, el cambio en los flujos creo un desajuste entre las necesidades de albergue de la población migrante y las prácticas predominante en Nogales, lo que creo una situación de emergencia que puso bajo enorme presión

la eficacia del sistema local de gestión migratoria. Refiriéndose a la llegada de haitianos en 2016, uno de los informantes describió que, "…los haitianos… poco a poco fueron llegando y rebasando la capacidad del albergue [San Juan Bosco]. El migrante es móvil por naturaleza, [el migrante] está uno, dos, tres días y sigue su migración. Pero [los haitianos] se quedaron meses o semanas y eso fue agotando la capacidad del albergue" [AYN]. Las condiciones que justificaban prácticas y rutinas que fueron efectivas por largo tiempo fueron alteradas por un fenómeno imprevisto y singular. En la opinión de un informante, el nuevo flujo "…..no fue para la frontera un fenómeno como los demás, como recibir salvadoreños o recibir mexicanos. Ellos venían para quedarse hasta que el gobierno 'gringo' los recibiera… Entonces empezaron a generar un problema en el albergue, de tal manera que estaba lleno de haitianos y llegaban los migrantes mexicanos o migrantes centroamericanos y no había capacidad para atenderlos [AYN].

FAMILIAS, NO INDIVIDUOS

La incorporación de familias en los flujos de migrantes es un aspecto que también generó presión sobre el sistema local de gestión. Los albergues han operado tradicionalmente como centros de asistencia para personas adultas, mayoritariamente varones. Al incluir un número creciente de mujeres, madres con niños y adolescentes, e incluso menores viajando solos, los nuevos flujos crearon situaciones contrapuestas a las prácticas y rutinas prevalecientes localmente.

Por ejemplo, por razones de privacidad y seguridad, fue necesario que los albergues subdividieran el área de dormitorio, creando espacios exclusivos para mujeres y niños, separados de los espacios para hombres adultos. La modificación de los dormitorios, regaderas, y baños generó costos imprevistos, lo que a su vez impuso presiones financieras a organizaciones que dependen de donaciones y operan con presupuestos precarios. También implicó la introducción de nuevas normas para regular el uso del espacio y la asignación de tiempo de empleados y voluntarios para vigilar su observancia. Durante las entrevistas, se reportaron situaciones que retratan algunas de las dificultades confrontadas tanto por las organizaciones como por los migrantes.

Para algunas familias la separación de los esposos, aunque solo fuera para dormir, creo situaciones que fueron fuente de tensión adicional para los

migrantes y derivó también en fricciones con las organizaciones. Como explicó un informante, "son muchas las mujeres que tenemos [en el albergue]... Pues se puede decir que es una cultura [la centroamericana] muy distinta a nosotros. Fue muy difícil [para ellas] separarse del esposo, [ya que] quieren dormir juntos y aquí tenemos reglamentos. Aquí las mujeres duermen aparte y los hombres aparte. Porque no todas las mujeres traen esposos"[SJB].

La presencia de niños también fue una fuente constante de preocupación y tensión. El riesgo de accidentes por falta de supervisión de los padres fue una preocupación recurrente, como lo expresó un informante: "Nosotros no tenemos guardería, no tenemos quien cuide [a los niños] que salen a la calle y corren el riesgo de ser atropellados por un carro". La bifurcación de expectativas entre voluntarios ("Señora, pero es su obligación cuidarlos...") y mujeres migrantes ("¿Y no hay quién los cuide aquí?"), respecto al cuidado de los niños fue fuente de fricciones en los albergues y derivó en el desplazamiento de familias: "unas señoras se disgustaron y... 8 familias se fueron" [SJB]. La falta de atención paterna también resultó en el desperdicio de recursos como agua y alimentos, un acto reprensible de acuerdo a un entrevistado: "Mi esposa habló conmigo fuertemente, 'le diste libertad a que agarraran agua los niños..., traje 25 botellas y tomaron un trago..., un poquito nada más, tiraron la tapadera y ahí están.... Fui a ver y sí efectivamente ahí estaban... 25 botellas de agua tiradas en el piso..." [SJB].

HABICHUELAS NO PIZZAS

Las diferencias en valores y prácticas culturales que existen entre mexicanos y migrantes de otras nacionalidades también fueron una fuente de confusión y fricción ya que ciertos comportamientos observados entre los nuevos migrantes no respondían a las expectativas de la ciudadanía o de los operadores del sistema de gestión en Nogales. Una situación que ilustra esta circunstancia surgió con la llegada de haitianos que mostraron desinterés por comer pizas, tortillas y otros productos de harina que son alimentos de consumo común en la región. La respuesta de la comunidad ante la llegada de los haitianos fue muy solidaria como se manifestó en las cuantiosas donaciones de alimentos por parte de negocios y ciudadanos comunes: "La misma ciudadanía les llevó mucha comida. Era comida y más comida. Todos los días la comida echándose a perder... ¡Fue muy impactante!" [GB]. Sin embargo, los haitianos "no están impuestos a

comer ciertos alimentos, ya que su dieta está más basada en arroz y en otro tipo de cosas y no tanto en harinas" y no aceptaron los alimentos que les ofrecía la comunidad. Inicialmente, el rechazo provocó desconcierto y dio origen a una caracterización de los haitianos como individuos "muy gritones, altaneros, e inconscientes" que debían ser tratados con energía ya que podían ser una fuente de problemas [CRT]. Como explica otro informante, una situación que pudo haber sido factor de un gran malentendido fue evitada por el tiempo y el dialogo: "…Esa noche les pregunte que si qué…les gustaba comer, porque me [habían dicho] que eran muy problemáticos para la comida…. y ellos nos dijeron que querían… pollo, arroz, y habichuelas… [CRT]. Esta información sirvió para orientar a la población sobre el tipo de alimentos que podían ser donados, pero sobre todo coadyuvó al desarrollo de una relación de confianza y cooperación con los migrantes.

Junto con arroz y habichuelas, los haitianos también solicitaron WiFi. "Al principio pensé que se trataba de una comida diferente, pero luego me aclararon que era el acceso a internet…el Wi-Fi lo querían para tener comunicación con sus familias, que estaban una buena parte en Brasil y…en Haití"[CRT]. Para los migrantes, la comunicación es una necesidad básica que les facilita la obtención de recursos financieros y de información que son indispensables para el éxito de su travesía. También les permite mantener conexiones afectivas necesarias para su estabilidad emocional. No obstante su esencialidad, la solicitud de servicios de internet fue una demanda inusual considerando la historia de un sistema local de gestión enfocado en la provisión de "cama, comida y transporte" y no en servicios tecnológicos a los que gran parte de la población local no tiene acceso.

La repentina exposición de la población local y los proveedores a una cultura, estilo de vida y actitudes que no eran familiares, provocaron confusión y pusieron a prueba la capacidad del sistema de gestión local para atender la emergencia creada por los nuevos flujos de migrantes. A nivel social estas diferencias se expresaron en la asignación de grupos de migrantes a categorías que simplifican la experiencia de cada individuo en términos puramente normativos. Así, los migrantes haitianos no solo fueron identificados por varios informantes como "diferentes", sino también como personas que "conflictivas", pero también "ordenadas", y "nobles". En contraste, algunos migrantes centroamericanos, como los hondureños fueron identificados como

"inconformes", y "violentos", mientras algunas madres guatemaltecas fueron descritas como "desinteresadas en sus niños".

LAS RESPUESTAS LOCALES

Por décadas, Ambos Nogales han sostenido un sistema de apoyo y atención que ha respondido en forma efectiva a las necesidades básicas de la población migrante. Constituido principalmente de organizaciones de voluntarios motivados por un espíritu solidario, la capacidad de adaptación y resiliencia del sistema es evidente en su crecimiento y diversificación, especialmente en el curso de los últimos 10 años. Tomando como punto de partida la emergencia creada por los cambios en los flujos migratorios, podría decirse que el funcionamiento y orientación del sistema ha transitado por tres momentos que corresponden a diferentes modos de gestión local de la migración.

El primer momento, corresponde al periodo de pre-emergencia y el énfasis del sistema estaba puesto en la provisión temporal de servicios y cuidados básicos a los migrantes. Durante esta etapa, las organizaciones están fundamentalmente enfocadas en acciones humanitarias de alivio como un prerrequisito para el mejoramiento de la situación de los migrantes, y como condición para su reinserción en los flujos migratorios. La esencia de este modelo es capturada por la experiencia de la familia Loureiro que en 1982 decidió establecer el albergue SJB en Nogales, Sonora al observar a migrantes deportados y a otros en tránsito durmiendo en calles y banquetas del centro de la ciudad y pasar el resto del día en las plazas públicas mientras encontraban el mejor momento para cruzar a los Estados Unidos (Marco A Flores, 2014) . Al inicio de sus operaciones, SJB solo proporcionaba alimentos durante el día, aunque no tardó mucho en habilitar un espacio con dormitorios para los migrantes que pasaban por la ciudad. En cualquier caso, la asistencia proveída era pasajera y otorgada bajo el concepto del migrante como un cuerpo en movimiento que se ha detenido temporalmente y necesita ayuda para continuar la travesía. La inmovilidad del migrante es indeseable y debe evitarse ya que una estancia prolongada "es un peligro para la comunidad, pero también para ellos" [AYN]. Bajo este precepto, y después de tres días de almohada y alimentos, se consideraba necesario ayudar a los migrantes con información sobre oportunidades de empleo temporal y apoyos para el transporte para "que la gente no se quede" [SJB]. Otro rasgo del modelo pre-

emergencia que funcionó por mucho tiempo fue la coordinación inter-organizacional. La presión de los nuevos flujos migratorios y las nuevas demandas de servicios de atención resquebrajaron las relaciones de armonía y cooperación del sistema de gestión, produciendo una dinámica de operación autónoma y desarticulada Un participante describe el ambiente que prevalecía " "…En Nogales… antes había muy buena comunicación entre todos los organismos que brindamos apoyo a los migrantes, teníamos reuniones cada mes y platicamos de las diferentes situaciones que se presentaban y pues se ha dejado de hacer. Y creo que sería mejor si eso siguiera, pero no hay quien tome el liderazgo. Tenemos buena comunicación con el Grupo Beta y repatriación humana… Sí, hay alguna necesidad nosotros podemos llamar al Grupo Beta para que los lleven al hospital [a los migrantes] y también los llevan a las centrales [de autobuses] [IKF].

El segundo momento de gestión se configura durante la emergencia de los flujos mixtos y puede ser caracterizado como un periodo de incursión de nuevos actores y de formación de redes inter-organizacionales incipientes. Durante la emergencia, algunos grupos de empresarios y clubes de servicios deciden intervenir en la gestión de los flujos migratorios, lo que trae recursos y perspectivas nuevas al sistema. La habilitación de un albergue temporal en las instalaciones del Club Rotario local es ilustrativa de los recursos que fueron movilizados por los nuevos actores como resultado de la emergencia. Entre 2016 y 2017, el Club Rotario de Nogales dio asistencia alrededor de 200 migrantes haitianos y africanos, después de dotar sus instalaciones con regaderas, calefacción, cocina y servicio de internet, además de organizar una campaña de donaciones para la obtención de abrigos y alimentos. El origen de las donaciones y recursos para sostener el esfuerzo fue diverso ya que "vino gente de Tucson, de Phoenix…, de Nogales, Arizona" [CRN], pero fue notoria la participación de comerciantes y empresarios ligados con el club, además de la coordinación con el gobierno local y federal. Durante la emergencia también se evidenció la necesidad de un enfoque basado en el tutelaje de los migrantes y no sólo en su asistencia, lo que incluyó un mayor énfasis en la protección de sus derechos y en la orientación y acompañamiento durante procedimientos de solicitud de asilo en los Estados Unidos, pero también en México [CRN]. En esta etapa, se establecieron redes de intercambio de información y gestión con las autoridades migratorias estadounidenses [CBP], lo que dio origen a la primera lista de solicitantes de asilo. El Club Rotario fue la organización a contactar cuando las autoridades

migratorias de Estados Unidos estaban listas para recibir un grupo de solicitantes de asilo. Esta organización, junto con Taxi Amigo movilizaba a cualquier hora del día y la noche a los migrantes haitianos a la línea fronteriza. En esta etapa, algunos actores, sobre todo del sector empresarial, empezaron a articular narrativas nuevas sobre el potencial de los migrantes como recurso y a visualizar la necesidad de influir en las políticas públicas para gestionar la estancia permanente de esta población en la frontera. En cierta medida, el migrante empieza a ser re-ontologizado como un recurso y deja de ser visto como un riesgo, al grado que, para algunos actores locales, "si pudieran venir más [a Nogales], mejor" [CRN].

El tercer momento representa un atisbo muy preliminar a un modo más autóctono y autónomo de manejar la migración, y que podría derivar en alguna forma de gobernanza multinivel. La gobernanza multinivel supone una arquitectura para la toma de decisiones vinculantes que involucran una variedad de actores urbanos independientes que deciden coordinar recursos y acciones para responder a las presiones de cambios en la dinámica migratoria. Supone un cambio en la perspectiva de la acción humanitaria, que incluye un alcance temporal y espacial mayor que implica el futuro de la ciudad y la integración de los migrantes a la totalidad de la vida urbana.

En Ambos Nogales algunas de las condiciones que se requieren para crear esta arquitectura tan compleja emergieron en los discursos de algunas organizaciones que se plantearon la necesidad de influir en las políticas públicas estatales y federales; en el cuestionamiento de posturas y prácticas discriminatorias y xenofóbicas; y en el reconocimiento del migrante internacional como un recurso que puede ampliar y diversificar el capital humano local y contribuir al desarrollo de la economía fronteriza. También se registraron narrativas de articulación multinivel y transversal de programas y acciones como una condición para el manejo más humanitario y efectivo de los flujos. El afloramiento a nivel discursivo de estos elementos representa en nuestra opinión apenas un atisbo hacia un giro local de la migración en Ambos Nogales, y dimensiona el tamaño y complejidad del reto que representa para la ciudad esta transición.

A MANERA DE CONCLUSION

La experiencia internacional sugiere que la forma cómo una ciudad define su relación con los flujos de migrantes, refugiados y desplazados determina en gran medida el grado de integración de estas poblaciones a la vida urbana, pero también la estabilidad y bienestar de la ciudad en general (GAUC, 2016). Un creciente número de estudios también muestran que el espectro de respuestas de las ciudades varía en un continuo que va de la indiferencia hasta la acción deliberada en relación con algún aspecto de la migración. De hecho la idea de que las ciudades son actores pasivos que responden a las directrices de los gobiernos nacionales como parte de una estructura vertical y unidireccional de mando, no es congruente con la variedad de respuestas locales observables a nivel internacional (DPDAM/UNDESA, 2017). La tendencia observada es que actores e instituciones su nacionales, pero particularmente las ciudades, tienen un papel cada vez más prominente en el campo de la política migratoria, produciendo lo que algunos autores refieren como un giro local en el régimen migratorio (Zapata-Barrero, Caponio, & Scholten, 2017). En el contexto de este giro, la acción local parece tener un campo cada vez más abierto donde las ciudades pueden ser tan creativas en sus respuestas y en la forma como vinculan la integración de los migrantes y refugiados con objetivos de crecimiento y bienestar. Como sugieren Poppelars and Scholten (2008), las respuestas locales tienden a ser considerablemente más pragmáticas que las nacionales y a enfocarse a la solución de los problemas derivados de la migración, muchas veces en coordinación y apoyando el trabajo de organizaciones solidarias con los migrantes.

Como hemos documentado, Ambos Nogales tienen una extensa tradición de solidaridad hacia los migrantes que se ha materializado en la operación de un sistema de gestión de la migración internacional que ha mostrado una gran resiliencia y adaptabilidad. Cientos de miles y tal vez millones de migrantes en tránsito hacia el norte o deportados de los Estados Unidos recibieron ayuda y alivio en los albergues y comedores locales durante décadas. Sostenidos por una red de solidaridad transfronteriza y binacional, los albergues y comedores operaron facilitando la movilidad durante un periodo donde la migración circular, principalmente de trabajadores mexicanos y centroamericanos, era la norma. El esquema de tres días de alimentos y almohada, acceso a teléfono, empleo temporal, y ayuda de transporte era la solución humanitaria adecuada

considerando las motivaciones, orientación, y composición de los flujos migratorios hasta muy recientemente.

También hemos mostrado que el cambio súbito y radical de los flujos migratorios resultado de la incorporación de retornados voluntarios e involuntarios, desplazados nacionales e internacionales, solicitantes de asilo, familias y menores no acompañados -en combinación con el reforzamiento de la frontera- volvió inoperante este esquema e estimuló ajustes en el funcionamiento y orientación del sistema. En particular, los flujos migratorios cambiantes y diversos de los años recientes produjeron acomodos significativos en las siguientes áreas de la gestión local de las migraciones:

1) Entendimiento de nuevas vulnerabilidades y necesidades. Las organizaciones locales respondieron al hecho de que retornados, desplazados y buscadores de asilo confrontan una situación de vulnerabilidad especial que puede ser amplificada si localmente no se atienden las necesidades diversas y cambiantes de estos grupos de migrantes. La vulnerabilidad se acrecienta si no se protegen los derechos humanos que aplican a todas las personas, independientemente de su estatus migratorio y nacionalidad. El abandono del esquema de tres días de comida y cama es una expresión directa de este entendimiento, pero también la innovación y experimentación con programas de acompañamiento legal y administrativo, educación para niños y adolescentes migrantes, centros de día, empleo, y salud, entre otros.

2) Re-conceptualización del migrante como un recurso con conocimientos y habilidades que pueden diversificar el capital humano local. En consecuencia, se generaron narrativas encaminadas a promover que la acción local facilite la integración de los migrantes y los buscadores de asilo como parte de una estrategia que beneficie a esta población y asegure su aportación a la prosperidad y seguridad y estabilidad de la ciudad.

3) Trabajo en redes más inclusivas y diversas. En el plano de la gobernanza se observaron prácticas de inclusión de un mayor número de actores urbanos -- gobierno, organizaciones humanitarias, sector privado, cuerpos de emergencia, grupos ciudadanos, etc.- con responsabilidad e interés en contribuir a los esfuerzos de asistencia, protección y atención de los migrantes.

Esto ayudo a la reconstitución de coordinación y colaboración que existía antes de la emergencia y amplió los recursos y capacidades disponible dentro del sistema para bregar en forma más efectiva con los retos de flujos migratorios cambiantes y diversos, además de propicias un ambiente social necesario para evitar sentimientos de indiferencia, exclusión y rechazo entre la población local.

Finalmente, es claro que los cambios documentados son expresiones incipientes de una transformación posible hacia una forma de gobernanza de las migraciones no vista hasta ahora en la frontera México-Estados Unidos. La metamorfosis completa del sistema de gestión en Ambos Nogales depende en gran medida de la capacidad y creatividad de la ciudad para seguir movilizando recursos y apoyo para una estrategia verdaderamente local que busque integrar a los migrantes mediante políticas y programas que beneficien tanto a los migrantes como a la población local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. (2019). North of Central America Situation. Retrieved from Mexico:

BIALIK, K. (2019). Border apprehensions increased in 2018 – especially for migrant families. Retrieved from Washington, DC: https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/16/border-apprehensions-of-migrant-families-have-risen-substantially-so-far-in-2018/

CAPPS, R., ROSENBLUM, M. R., CHISHTI, M., & RODRÍGUEZ, C. (2011). Delegation and Divergence: 287(g) State and Local Immigration Enforcement. Retrieved from

CBP, U. S. (2019). Southewest Border Migration FY2019. from Department of Homeland Security https://www.cbP.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/fy-2019

CC-INM. (2017). Caso: Haitianos y Africanos en la Frontera Norte de México. Retrieved from Ciudad de México: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281220/Informe_Caso_Haitianos_y_Africanos.pdf

CEPAL, & ONUAA. (2018). Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica. Retrieved from Santiago de Chile:

COLEF, E. (2019). La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018-2019 (segunda parte). Retrieved from Tijuana, Baja California:

COUBÈS, M.-L. (2018). Deportaciones de mexicanos desde Estados Unidos: ¿qué está cambiando con el nuevo gobierno de Estados Unidos? Coyuntura demográfica. Revista sobre los procesos demográficos en México hoy, 13, 87-95.

DPDAM/UNDESA. (2017). Migrants and cities: a public administration perspective on local governance and service delivery.

DREBY, J. (2012). The Burden of Deportation on Children in Mexican Immigrant Families. Journal of Marriage and Family, 74(4), 829-845. doi:10.1111/j.1741-3737.2012.00989.x

EMIF. (2016). Encuesta sobre migración en la frontera norte de México, Informe Anual de Resultados 2014. Retrieved from Tijuana, Baja California: https://www.colef.mx/emif/

EMIF. (2018). Encuesta sobre migración en la frontera norte de México, Informe Anual de Resultados 2018. Retrieved from Tijuana, Baja California: https://www.colef.mx/emif/informes.php

FLORES, M. A. (2014, 30 de enero, 2014). Cumple albergue "San Juan Bosco" 32 años y mas de un millon 800 mil migrantes atendidos. Infonogales.

FLORES, M. A. (2014). Cumple albergue "San Juan Bosco" 32 años y más de un millón 800 mil migrantes atendidos. Infonogales. Retrieved from https://infonogales.com/2014/01/30/cumple-albergue-san-juan-bosco-32-anos-y-mas-de-un-millon-800-mil-migrantes-atendidos/

GARCÍA, T., & AGUADO, D. (2013). Determinantes de la migración de retorno en México, 2007-2009. La situación demográfica en México, 175-178.

GAUC. (2016). Forced displacement in urban areas: what needs to be done. Retrieved from www.urbancrises.org

GRAMLICH, J., & NOE-BUSTAMANTE, L. (2019). What's happening at the U.S.-Mexico border in 5 charts. FactTank. Retrieved from https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/01/whats-happening-at-the-u-s-mexico-border-in-5-charts/ website:

HERNANDEZ BONILLA, S. (2018). Desplazamiento forzado interno en Guatemala, Diagnostico 2010-2016. Guatemala, Guatemal: Instituto de Investigacion y Proyeccion sobre Dinamicas Globales y Territoriales.

INSTITUTE, M. P. (2019). The 287(g) Program: An Overview. Retrieved from

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. (2019). Registro e Identidad de Personas. Retrieved from Ciudad de Mexico:

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. (2019). Grupos Beta de Protección a Migrantes. Retrieved from Ciudad de Mexico:

https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes

KERWIN, D., ALULEMA, D., & NICHOLSON, M. (2018). Communities in crisis: interior removals and their human consequences. Retrieved from Nogales, AZ; New York, NY; Washington, DC:

KNOLL, B. R. (2013). Implicit Nativist Attitudes, Social Desirability, and Immigration Policy Preferences. International Migration Review, 47(1), 132-165.

LARA, G. (2019). Migrant shelter 'saturated' by influx of Mexican asylum-seeker. Nogales International.

LEUTERT, S., EZZELL, E., ARVEY, S., SANCHEZ, G., YARES, C., & KUHNE, P. (2018). Asylum Processing and Waitlists at the U.S.-Mexico Border. Retrieved from

MARTÍNEZ, O. (1994). The Dynamics of Border Interactions. In C. Shofield (Ed.), Global Boundaries-World Boundaries (Pp. 1-15). London: Routledge.

MASFERRER, C., GARCIA-GERRERO, V. M., & GIORGULI-SAUCEDO, S. (2018). Connecting the dots: emerging migration trends and policy questions in North and Central America. Migration Information Source.

O'CONNOR, A., BATALOVA, J., & BOLTER, J. (2019). Central American Immigrants in the United States. Retrieved from Washington: https://www.migrationpolicy.org

PARÍS POMBO, M. D. (2008). Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Bala Califronia, 2016-2017. Políticas guernamentales y acciones de la sociedad civil Retrieved from

POPPELAARS, C., & SCHOLTEN, P. (2008). Two Worlds Apart: The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands. Administration & Society, 40(4), 335-357. doi:10.1177/0095399708317172

RAY, B. (2003). The Role of Cities in Immigrant Integration. Migration Information Souce. Retrieved from Migration Policy Institute website: https://www.migrationpolicy.org/article/role-cities-immigrant-integration

ROSENBLUM, M. R., & BRICK, K. (2011). US Immigration Poliy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now. Retrieved from Washington, DC:

SCHULTHEIS, R., & RUIZ SOTO, A. (2017). A Revolving Door No More? A Statistical Profile of Mexican Adults Repatriated from the United State. Retrieved from Washington, DC:

TRAC IMMIGRATION. (2018). Asylum Decisions and Denials Jump in 2018. Retrieved from Syracuse, NY: https://trac.syr.edu/immigration/reports/539/

YOUNG, J. E. E. (2018). Seeing like a border city: Refugee politics at the borders of city and nation-state. Environment and Planning C: Politics and Space, 2399654418790765. doi:10.1177/2399654418790765

ZAPATA-BARRERO, R., CAPONIO, T., & SCHOLTEN, P. (2017). Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. International Review of Administrative Sciences, 83(2), 241-246. doi:10.1177/0020852316688426

2

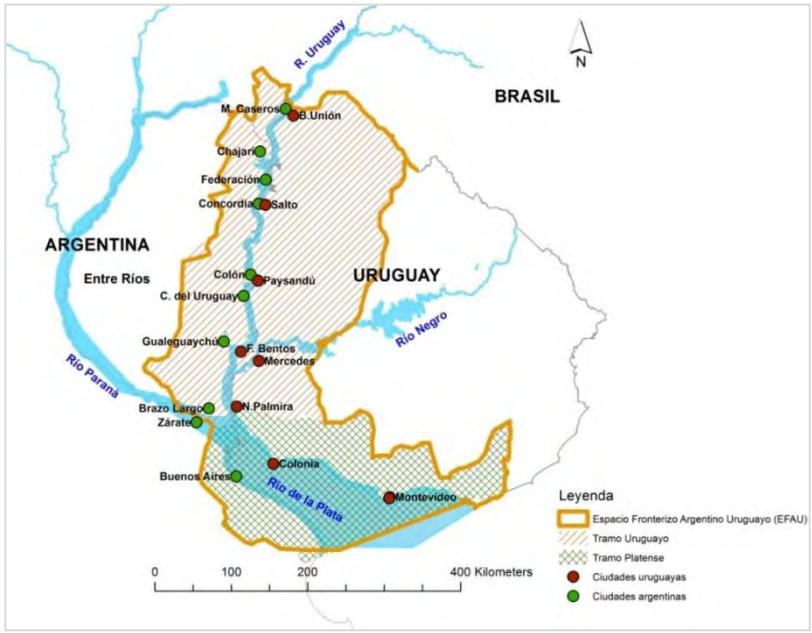
2. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y RELACIONES BINACIONALES EN EL ESPACIO FRONTERIZO ARGENTINO URUGUAYO

Emilio Silva Sandes

El tema que se analiza se enfoca en los efectos asociados entre la planificación territorial y las relaciones en el espacio fronterizo argentino uruguayo (EFAU). Dicha unidad espaciotemporal comprende el eje fluvial-marítimo de los ríos Uruguay-del Plata, compartido por los dos países. En el EFAU, a lo largo del límite, se diferencian dos tramos, cada uno de los cuales remite a un río diferente, el primero confluente en el segundo. Hacia el norte se encuentra el Uruguay, río en el que gran parte del tramo es compartido entre la Argentina y Uruguay (en adelante, ROU), las ciudades fronterizas más importantes se encuentran próximas entre sí y han mantenido históricamente interacciones importantes (Mapa 1). Hacia el sur/sureste se abre el Río de la Plata. Se trata del último tramo de una gran cuenca conformada por los ríos Uruguay, Paraná y Paraguay. En este tramo del sistema fluvial las márgenes se encuentran a grandes distancias: Buenos Aires (margen oeste) se encuentra a unos 50 km de Colonia (margen izquierda). Tomando esta convención, se pueden diferenciar el tramo platense del tramo uruguayo (Mapa 2).

El último de los tramos mencionados se subdivide en: *sector occidental* (margen fronteriza argentina) y *sector oriental* (margen fronteriza uruguaya).

MAPA 1. LOS TRAMOS URUGUAYO Y PLATENSE DEL EFAU

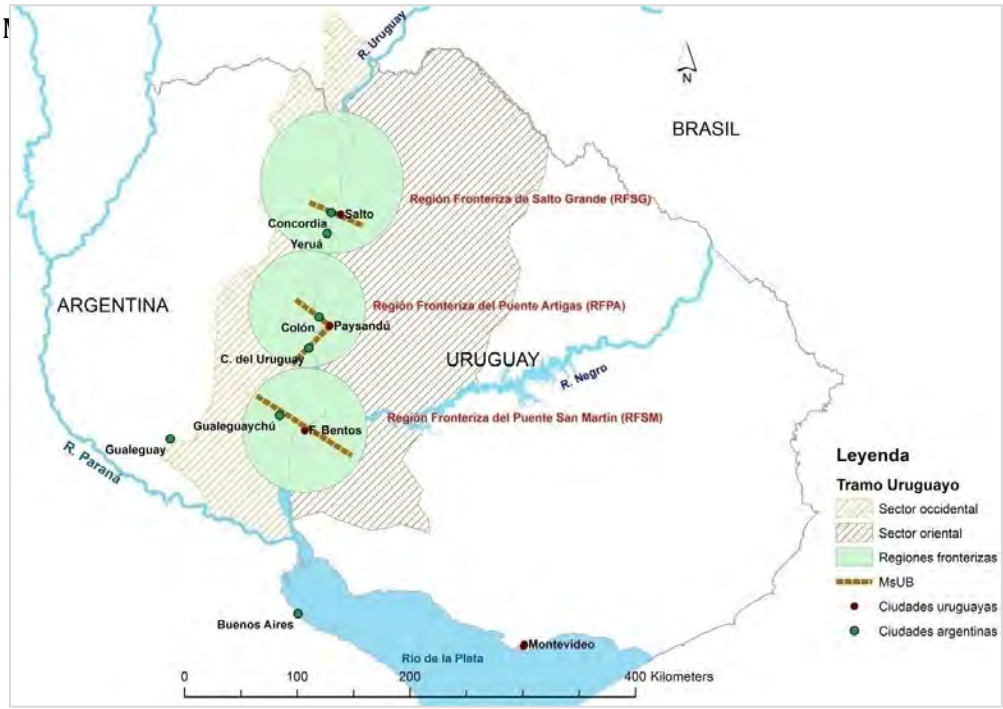


Fuente: elaboración propia

MAPA 2. LOS SECTORES ORIENTAL Y OCCIDENTAL DEL TRAMO URUGUAYO

Fuente: elaboración propia

El análisis se focalizará en el tramo uruguayo, centrando la atención en tres regiones fronterizas y sus microsistemas urbanos binacionales (en adelante, MsUB), articuladas físicamente por puentes binacionales, a saber: 1) La Región Fronteriza del Puente San Martín (RFSM), integrada por el MsUB Gualeguaychú-Fray Bentos-Mercedes y sus respectivas áreas de influencia; 2) La Región Fronteriza del Puente Artigas (RFPA), integrada por el MsUB Concepción del Uruguay- Colón - Paysandú y sus respectivas áreas de influencia; 3) La Región Fronteriza de la represa-puente de Salto Grande (RFSG), integrada por el MsUB Concordia-Salto y sus respectivas áreas de influencia (Figura 3). Se trabajará, principalmente, con las regiones fronterizas binacionales articuladas por los puentes binacionales. Las ciudades de Monte Caseros (Provincia de Corrientes) y Bella Unión (Departamento de Artigas), no serán consideradas.



Fuente: elaboración propia

Sobre finales de la década de 1990, se registraron en el tramo uruguayo importantes transformaciones productivas motorizadas por empresas transnacionales dedicadas, principalmente, a la agricultura, la forestación y la fabricación de celulosa[1]. La matriz económica del tramo uruguayo registró cambios importantes. En este contexto, una de las estrategias empleadas para la adaptación local a estos fenómenos consistió en procurar "ordenar" los territorios a través de la planificación.

Los objetivos de este artículo son dos: 1- determinar el reposicionamiento de las localidades más importantes y sus entornos ante los cambios productivos; 2- analizar la asociación de estos planes con el fomento de las relaciones y la cooperación fronteriza a nivel del tramo uruguayo.

Se considera que estas planificaciones locales se solapan e interactúan de manera solidaria y conflictiva, a la vez, con un conjunto de planes de organización territorial de diferentes escalas espaciales y temporales, en particular las nacionales y subnacionales. Sin desconocer otras escalas de planificación, el análisis se focalizará en la escala local, priorizando las principales ciudades y sus respectivas áreas de influencia.

El artículo consta de cuatro apartados. En el primero, se realiza una somera referencia a lineamientos teóricos en torno a las relaciones entre planificación territorial y frontera. En los tres siguientes se abordan, respectivamente, las regiones fronterizas binacionales de Salto Grande (RFSG), del Puente Artigas (RFPA) y del Puente San Martín (RFSM).

La estrategia metodológica utilizada articula el análisis de documentos que tienen que ver con la planificación territorial de las principales ciudades y departamentos del tramo uruguayo, entrevistas a informantes calificados, sistematización de actas de diferentes instancias diplomáticas y paradiplomáticas relacionadas con el espacio fronterizo, y notas de campo elaboradas a partir de la asistencia a eventos vinculados con el tema.

[1] En el año 2005, se instaló en la ciudad de Fray Bentos una planta industrial destinada a la producción de pasta de celulosa. La fábrica de capitales mayoritariamente finlandeses, denominada originalmente BOTNIA (hoy UPM), generó un importante conflicto fronterizo y diplomático entre Uruguay y Argentina. El reclamo principal, de parte de Argentina (especialmente de sectores de la sociedad civil de la ciudad de Gualeguaychú), se vinculó con un supuesto impacto ambiental grave que esta fábrica provocaría en el río Uruguay.

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y FRONTERA

Milton Santos (2009: 238) advirtió que luego de la Segunda Guerra Mundial se había iniciado un *período técnico-científico-informacional* a escala global**.** Con notable intensidad a partir de la década de 1970, se generó una fuerte asociación entre técnica y ciencia bajo la égida del mercado. La información, según Santos, pasó a ser el vector fundamental del proceso social, y los territorios comenzaron a ser equipados para facilitar su circulación. En este contexto, cobraron importancia las acciones de gestión territorial que el estado, a distintas escalas (nacional, provincial, municipal), pudo llevar adelante para mantenerse en los circuitos transnacionales, facilitando en todo lo posible las *verticalidade*s.

No obstante, y más allá de la recalificación de los territorios inducida por los intereses hegemónicos de la economía para ser incorporados a las corrientes globales, algunos estudios han puesto en evidencia que desde los medios locales siempre han existido márgenes para matizar el sentido unidireccional de las fuerzas globales, y generar procesos de adaptaciones recíprocas entre los territorios locales y los intereses transnacionales (Arocena, 2001; Blanco, 2006; Enríquez, 1997).

Al menos desde lo retórico, una de las estrategias de expresar la voluntad política local ha tenido que ver con la formulación de diferentes instrumentos de planificación del territorio. En términos generales, los planes territoriales han pretendido, sobre la base de las condiciones preexistentes, crear entornos que faciliten las expresiones de los procesos técnicos y los complejos espaciales de información propios de la economía global (Santos, 1993). A mismo tiempo, la planificación del territorio ha tenido la pretensión de promover procesos endógenos de desarrollo, con el fin mejorar los niveles de vida de la población a escala local (Boisier, 1997).

No obstante, y trascendiendo estos propósitos locales, sigue abierto el interrogante que Milton Santos se planteara hace más de dos décadas: "¿De qué manera la sociedad local podrá incorporar los vectores verticales sin rehusar su participación en el mundo ni comprometer la realización de su propio *telos*?" (Santos, 1993:75). Y en tal sentido, cabe preguntarse si la intensificación de reciente data de los lugares del tramo uruguayo a las lógicas verticales afectó (o afecta) las relaciones fronterizas, especialmente en los aspectos referidos a la cooperación.

Algunos autores, como Montes (2001), entienden que el planeamiento territorial local es una herramienta relevante y oportuna para desarrollar la cooperación y la solidaridad, como estrategia de mejora de la competitividad de territorios contiguos que se encuentran pobremente integrados, como puede ser el caso de lugares y regiones en áreas de frontera.

Zoido (1998) ha podido constatar empíricamente que la planificación a escala local o regional no puede desvincularse del entorno inmediato del ámbito de actuación original. Todo plan territorial, sostiene, debe trascender los límites en el cual regirán las condiciones de actuación específicas que el plan propone; de lo contrario, se podría cometer el error de considerar el territorio a ordenar como un enclave. Partiendo de esta premisa, el contexto fronterizo debería ser integrado como parte de la planificación de los lugares ubicados en tales espacios (Zoido 1998).

Al respecto, Felicidades (2012) ha constatado que en los hechos es habitual que se verifique una "falta de empatía en la ordenación" con el espacio fronterizo, en los planes territoriales elaborados a un lado y otro de las fronteras en general; esto equivale a una falta de coherencia sobre todo desde la escala local.

PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN LA REGIÓN FRONTERIZA DE SALTO GRANDE (RFSG)

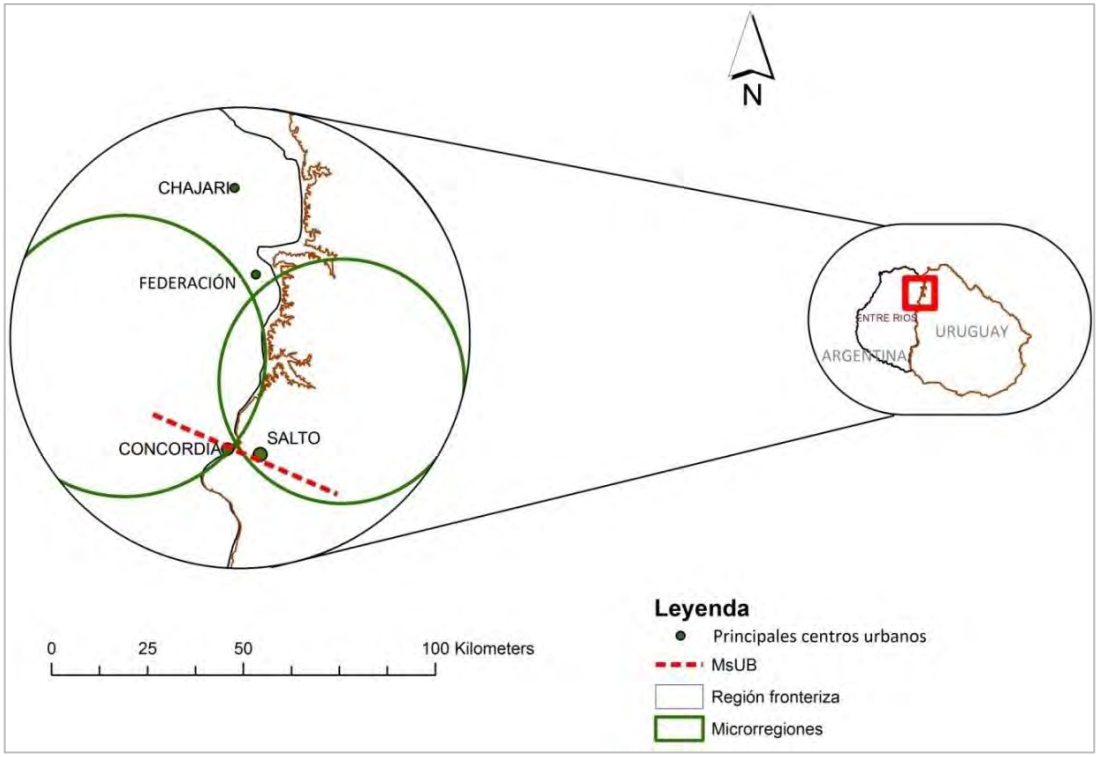
De las regiones fronterizas del tramo uruguayo, la de Salto Grande es la que manifiesta la mayor intensidad en las relaciones cotidianas entre las ciudades de Salto y Concordia[2] (Figura 1). Esto se evidencia en: 1. Un importante movimiento pendular cotidiano entre ambas ciudades (5000 personas a diario); 2. La existencia de actividades sociales y académicas compartidas; 3. Un importante nivel de articulación de organizaciones binacionales (centros comerciales, clubes rotarios, entre otros). No obstante, sólo la última ciudad recoge en su planeamiento territorial la intención de profundizar la vinculación existente.

En la RFSG se encuentran vigentes los planes territoriales de Concordia y

[2] Si bien Federación y Chajarí (Argentina) forman parte de esta región, el análisis se focalizará en las ciudades de Salto y Concordia por ser las más influyentes en la región, y las que demuestran los mayores de nivel de interacción fronteriza.

Salto, cada uno de los cuales serán analizados a continuación, especialmente en aquellos aspectos que consideran de algún modo la situación fronteriza de ambos lugares.

FIGURA 1. REGIÓN FRONTERIZA DE SALTO GRANDE,
MICROSISTEMA URBANO BINACIONAL Y MICRORREGIONES



Fuente: elaboración propia

PRINCIPALES EJES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES DE CONCORDIA

Del análisis de los documentos que regulan la gestión territorial, tanto de Concordia como de Entre Ríos, se pueden reconocer visiones diferentes con relación a la cuestión fronteriza, respecto a la planificación de Salto (esta última se analizará en el punto siguiente).

El Plan de Desarrollo Territorial de Concordia (PDTC) prioriza:

> (...) la relación entre el casco urbano y su periferia, a la integración de barrios marginados, al sistema vial y de movimientos, al borde ribereño, a la recuperación del patrimonio natural y cultural, a los espacios rurales

> de producción, a los arroyos, zonas anegables y obras hidráulicas de defensa, así como a la relación binacional con Salto, Uruguay, entre otros. (PDTC, 2010: 5)[3]

El documento explicita que la planificación procura trascender el enfoque tradicional normativo propio de los clásicos planes directores urbanos, perfilándose como una herramienta estratégica para la gestión territorial democrática y equitativa. Para Concordia, las relaciones con Salto, al menos en el plano retórico, juegan un papel significativo.

Por otra parte, se sostiene que la construcción de la represa de Salto Grande durante la década de 1970 tuvo efectos significativos en la configuración de la ciudad. Se expresa en el documento que los 20 km que separan el centro de la ciudad del lago de la represa incidieron en la definición de una ciudad de escala diferente, alcanzando una dimensión regional y transformando su estructura territorial y posibilidades de desarrollo. La conexión del casco urbano fue "tensionada" (*Sic*) hacia el norte con la localización de usos y actividades diversos como el barrio La Bianca, equipamientos deportivo-recreativos, aeropuerto, aeródromo, complejo termal, alojamientos turísticos y puente internacional. Se incorporaron paisajes, oportunidades económicas, productivas y turísticas, pero también se extendió la planta urbana sin control y complejizó su funcionamiento (Figura 2). Esta realidad condujo al gobierno local a reacondicionar antiguas vías de tránsito como el acceso norte de la ciudad, obra prevista en el Plan de Desarrollo Territorial. En su momento, el Intendente del municipio de Concordia, Gustavo Bordet, explicaba los motivos de esta obra.

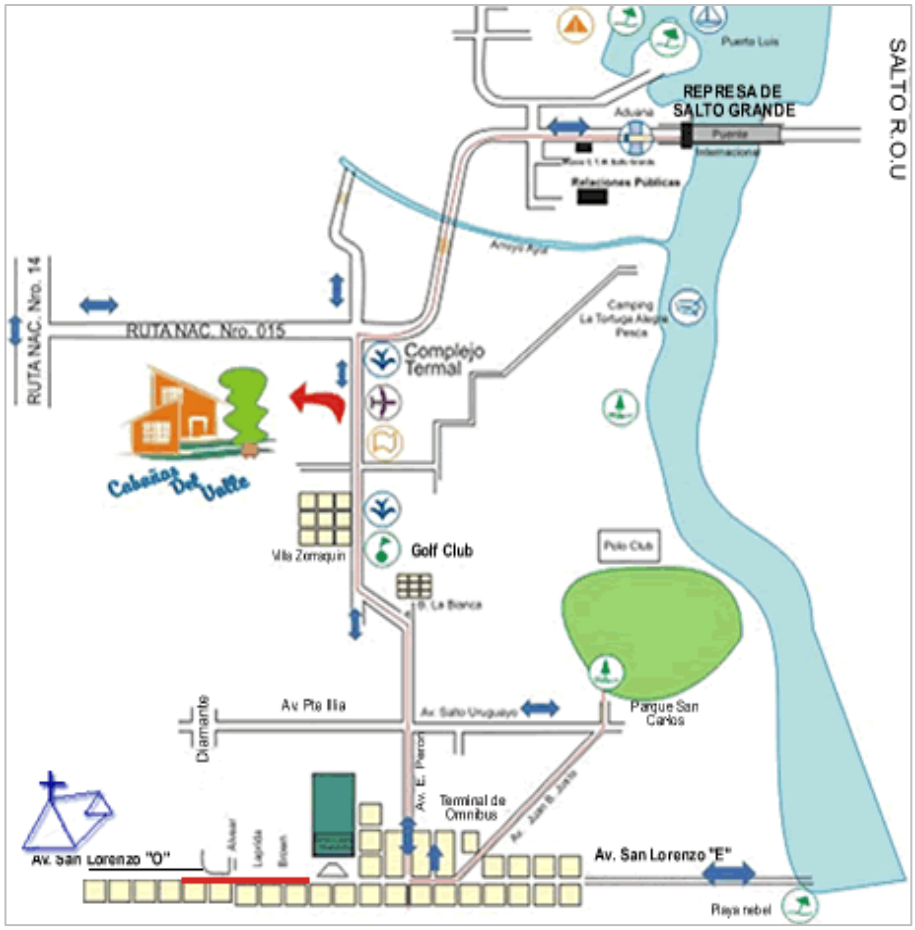
Esta intervención pública era una aspiración que teníamos todos los vecinos de la ciudad de Concordia ya que dicho acceso es un lugar vital para la circulación de vehículos con la República Oriental del Uruguay y localidades vecinas con las que la ciudad tiene íntima relación ya sea por la producción de arándanos, de citrus, la apícola, la forestal y el turismo que se afirma cada vez más como fuente de recursos y de trabajo genuino para Concordia. (Dirección de Prensa Municipal, 2011)[4].

[3] PDTC. Recuperado el 12 de mayo de 2012 de: http://www.regionalnoreste.colegioarquitectos.org.ar/imgarchivos/60538_1792010_FOLLETO_CONCORDIA.pdf

[4] Fuente: Sitio Web Oficial de la Municipalidad de Concordia. Recuperado el 12/08/2014 de:

A lo largo de este eje vial se ha producido el desarrollo turístico de Concordia de los últimos diez años. El 70% de la capacidad hotelera está allí (Municipalidad de Concordia, 2019).

FIGURA 2. DESARROLLO URBANÍSTICO EN EL ACCESO NORTE DE CONCORDIA



Fuente: Reproducido de: http://www.turismoentrerios.com/lastranqueras/ubicacion.html

Es importante destacar que dentro de las fortalezas y oportunidades que el propio plan identifica relacionadas con la posición geográfica de Concordia, figura

http://prensa.municonc.gob.ar/index.php/obras-publicas/1257-elorriaga-recorrio-a-obra-del-acceso-norte-deconcordia.html.

Salto y las interacciones con Concordia como elementos significativos a considerar en las acciones para el desarrollo local. También, constan actividades y recursos comunes en ambas márgenes y que son susceptibles de generar sinergias (turismo termal, actividades productivas, recursos naturales, etc.). En alguna medida, este ejercicio denota una valoración importante de diferentes elementos que forman parte de la RFSG y su entorno productivo.

Pero, sin dudas, la iniciativa que llama más la atención es la intención de concretar un "nuevo enlace con Salto" (PETER: 2010: 94). El plan no lo explicita, pero todo hace suponer que se trata de reinstalar la idea de la construcción de un nuevo puente vecinal entre Salto y Concordia, consecuente con la idea que data de algo más de dos décadas (Comisión Técnico-Mixta, 2013).

En términos generales, desde su planificación territorial, Concordia otorga un valor estratégico al vínculo con su ciudad vecina, independientemente que en los hechos la mayoría de estas intenciones están pendientes de ser concretadas.

PRINCIPALES EJES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES DE SALTO

La ciudad de Salto cuenta con un Plan Local como lo indica la Ley de Ordenamiento Territorial, Decreto Departamental 6.953/016, relativo al Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Salto y su Microrregión. También dispone de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (DDS).

El Plan Local vigente para la ciudad de Salto responde más a una visión clásica de las funciones de municipio, de ordenación física del espacio urbano, donde la preocupación central está puesta, entre otras cosas, en un estilo de gestión territorial que apunte al desarrollo sostenible de la ciudad y su entorno inmediato. En todo el Plan, es decir, en el conjunto de normativas que lo definen, no surge mención alguna a la vinculación estratégica de Salto con su entorno, particularmente con la ciudad de Concordia.

Por otra parte, la aprobación de la Ley uruguaya (en adelante, Ley ROU) Nº 18.308 en junio de 2008, que define el marco regulatorio general del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de la ROU, abrió una oportunidad para planificar la gestión del territorio departamental, bajo una perspectiva integral. En base a las posibilidades jurídicas que surgen a partir de la

promulgación de la ley, la Intendencia de Salto inició, formuló y aprobó mediante Decreto de la Junta Departamental, las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Salto[5] (en adelante, DDS*)*.

En la exposición de motivos del Decreto (punto 1.5) se hace referencia a la configuración territorial de Salto y su entorno nacional e internacional, bajo el subtítulo: "El departamento: su articulación regional a escala nacional y fronteriza". Respecto a su articulación fronteriza se expresa:

A escala internacional Salto tiene frontera con Argentina, el río Uruguay es su límite y la única conexión a través del puente carretero-ferroviario de la represa de Salto Grande, siendo la comunicación fluvial prácticamente nula, sólo existe un servicio diario de lanchas entre las ciudades de Salto y Concordia en la Argentina. (DDS, 2011: 9).

No obstante, las intenciones expresadas anteriormente, en el decreto aprobado no existe mención alguna a los vínculos con Concordia y Entre Ríos. Las DDS, entre otras cosas, delimitan microrregiones (14 en total), que las define, caracteriza y establece para cada una de ellas líneas de desarrollo. No deja de llamar la atención que las tres microrregiones con costas al río Uruguay - Belén, Constitución y Salto (ciudad y entorno)- no tengan ninguna mención ni proyectos relacionados con los territorios fronterizos argentinos.

El artículo V del Decreto mencionado, que refiere a la "estructura vial", tampoco hace referencia a la comunicación fronteriza a través del puente carretero-ferroviario de Salto Grande.

Por el momento, la normativa vigente en materia de ordenamiento territorial visualiza como relevantes los vínculos con Concordia y su zona de influencia, más allá de algunos enunciados generales. En síntesis, las políticas de desarrollo territorial de Salto no incluyen a la frontera como recurso potencial para el desarrollo.

La región de Salto Grande, como se mencionó al inicio, es una de las regiones más interconectadas del tramo uruguayo. En el entorno de 1.800.000 personas circulan entre ambas ciudades en uno y otro sentido (Dirección Nacional de Migraciones, 2018). No obstante, este importante nivel de

[5] Las DDOTS se aprueban a través del Decreto de la Junta Departamental N°6524/11, promulgado el 6 de octubre de 2011 por el Intendente. Disponible en Sitio Web Oficial de la Intendencia de Salto. Recuperado el 13/08/2013 de: http://www.salto.gub.uy/c/document_library/get_file?p_l_id=38106yfolderId=88151yname=DLFE-2901.pdf.

interacción en nada se relaciona con proyectos de cooperación fronteriza formalizados.

Básicamente, estos movimientos pendulares espontáneos, están motivados por intercambios locales informales de bienes y servicios, así como actividades recreativas, turísticas y culturales.

En el cuadro 1 se presenta una comparación entre los aspectos principales de la planificación de Salto y Concordia.

CUADRO 1. ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE CONCORDIA Y SALTO COMPARADAS

PLANES/DIRECTRICES	CONCORDIA	SALTO
Tipo de instrumentos	El Plan de Desarrollo Territorial, Proyectos Urbanos e Instrumentos de Gestión	El Plan Local de la ciudad de Salto y su Microrregión. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
Principales ejes estratégicos territoriales (contenidos)	- Articulación entre áreas urbanas y periurbanas - Revitalización de diferentes sectores de la ciudad - Revalorización de centros urbanos menores - Definición de vías de circulación claves	Usos del suelo, edificación urbana y edificios patrimoniales Categorización del suelo en el territorio, con el fin de: Desarrollar procesos de descentralización Instrumentar planes de desarrollo Favorecer los procesos de cohesión social y Territorial
Consideración del carácter territorial fronterizo	-Considera estratégica la vinculación con Salto y Uruguay. -Prevé la mejora del acceso norte para facilitar el tránsito entre Concordia y Salto. -Prevé la necesidad de "un segundo enlace". Se refiere a un puente vecinal, alternativo al de la represa.	No es considerado. Hace referencia, como simple dato y a modo declarativo, a la "articulación regional a escala nacional y fronteriza" que tiene el departamento. Esta "articulación" no es analizada en ninguna parte de las directrices.
El vínculo transfronterizo	Está muy presente que Salto y Uruguay forman parte de la estrategia territorial de Concordia y su área de influencia. En tal sentido, el Plan induce al desarrollo de políticas locales activas en tal sentido.	No es considerado. No prevé políticas territoriales que refuercen el vínculo. Para ninguna de las tres microrregiones que define las directrices departamentales, ubicadas en la margen oriental del río Uruguay (Salto, Belén, Constitución), se consideran posibles vínculos transfronterizos.

Fuente: elaboración propia en base al análisis de los planes/directrices territoriales de Concordia y Salto, y las entrevistas a informantes calificados

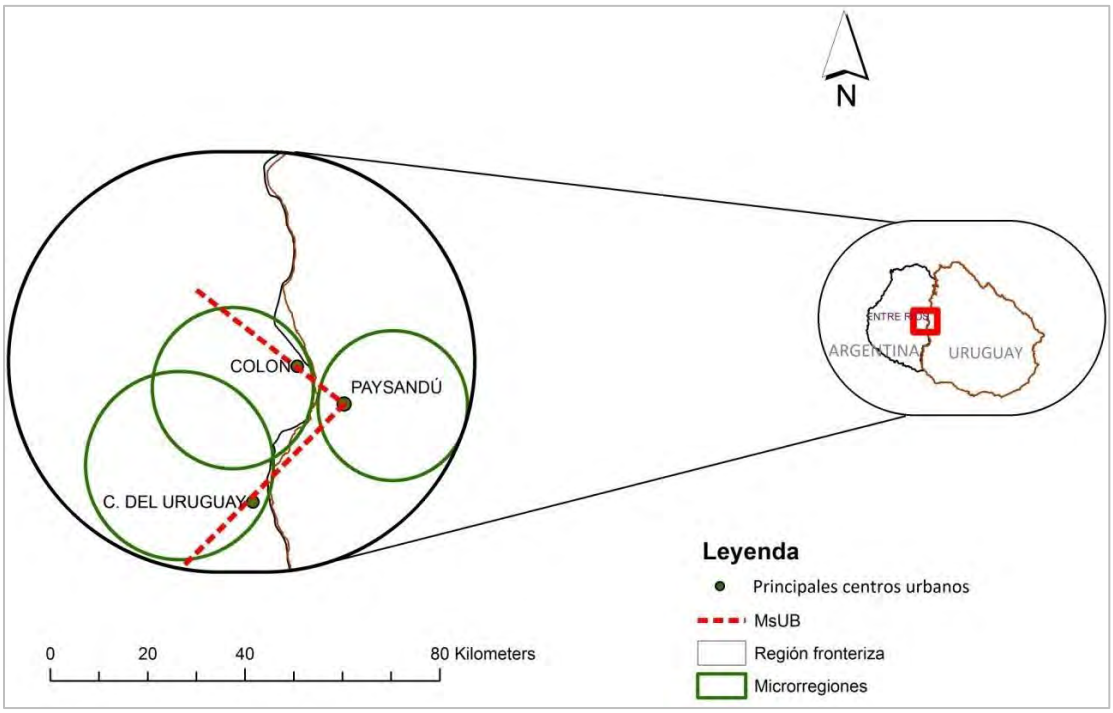
PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN LA REGIÓN FRONTERIZA DEL PUENTE ARTIGAS (RFPA)

Esta región fronteriza está integrada por las ciudades de Colón-Concepción del Uruguay- Paysandú (180.000 habitantes) y sus respectivas áreas de influencia directa.

Tanto Concepción del Uruguay, como Colón y Paysandú, cuentan con sus respectivos planes o directrices oficiales para la gestión territorial.

En todos estos casos, la formulación de los planes y directrices requirió de un proceso participativo por parte de organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos, instituciones académicas y actores empresariales.

FIGURA 3. REGIÓN FRONTERIZA DEL PUENTE ARTIGAS, MICROSISTEMA URBANO BINACIONAL Y MICRORREGIONES



Fuente: elaboración propia

PRINCIPALES EJES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES DE CONCEPCIÓN DEL URUGUAY

Concepción del Uruguay formuló el Plan Estratégico de Concepción del Uruguay (en delante, PECU) en el año 2009[6]. En el mismo define cuatro ejes prioritarios para el desarrollo local:

- El desarrollo del sistema universitario, de manera de convertir a la ciudad en un polo regional de educación superior.
- Consolidar el turismo y la infraestructura regional (autovía, vía férrea, vía fluvial).
- Continuar el desarrollo productivo diversificado que dispone, acompañándolo con las infraestructuras adecuadas.
- Cuidado ambiental y desarrollo urbano basados en planes directores que orienten el equilibrio urbano.

Si bien se trata de un plan local, considera especialmente:

> (...) aquellos otros lugares con los cuales la ciudad se relaciona, ya sea por rivalidad o colaboración, por intercambio comercial o económico, por razones migratorias, y así detectar las implicaciones presentes y futuras que dichas relaciones pueden tener para el desarrollo de la ciudad" (PECU, 2010: 19). (Figura 5).

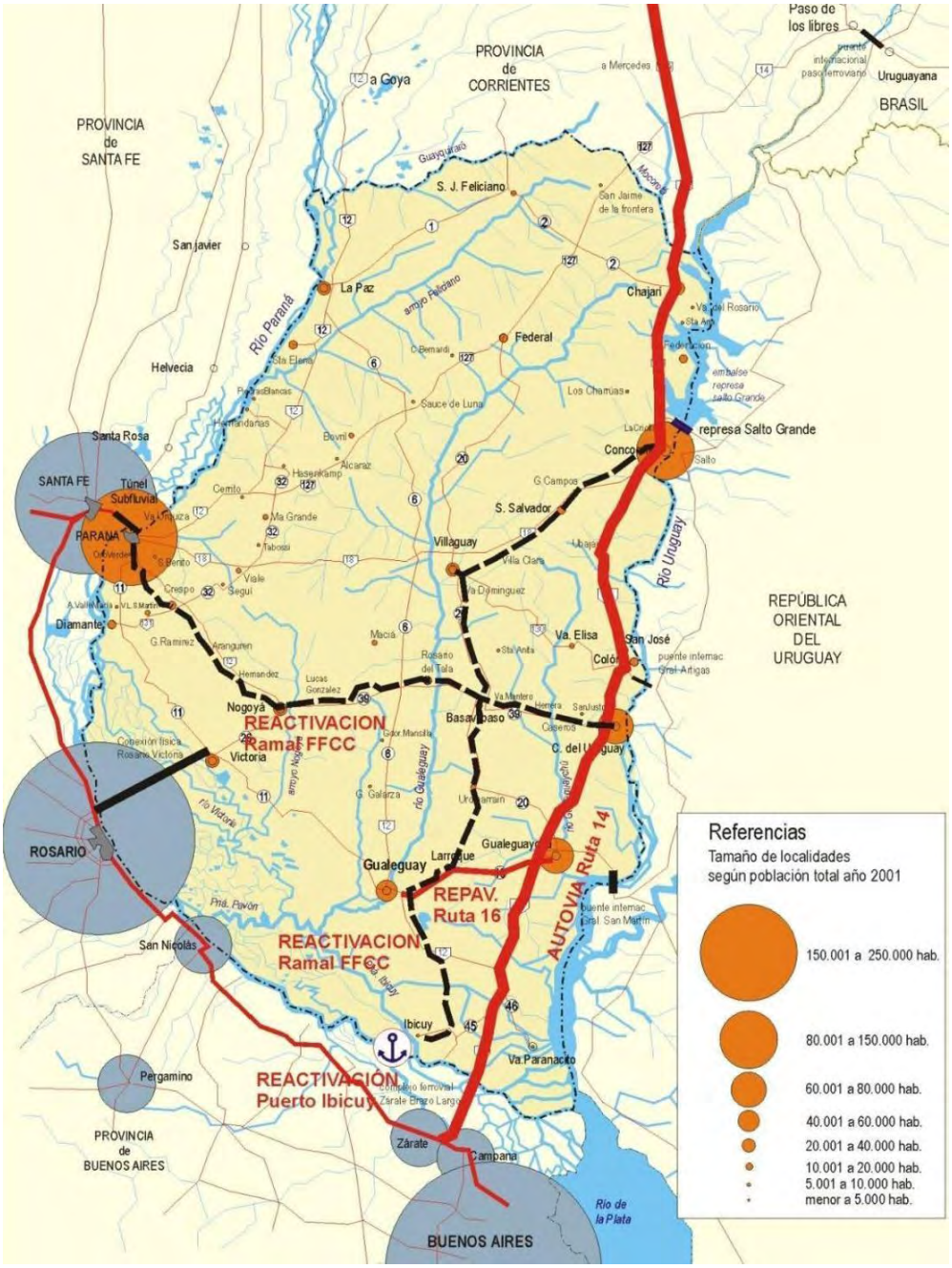
En cuanto a la dimensión fronteriza, el plan destaca el perjuicio que tuvo Concepción del Uruguay entre los años 2003 y 2010 por el conflicto con la ROU, por la instalación de Botnia. Esta situación, según se expresa en el mencionado plan, generó también un bloqueo indirecto a la posibilidad de dragar el río Uruguay para favorecer la navegabilidad y reactivar el puerto de Concepción del Uruguay (PECU, 2010:100).

En el PECU se manifiesta la vocación de ciudad ribereña y, en especial, portuaria. En tal sentido, la localidad ha promovido tanto el mejoramiento de la navegación del río Uruguay como el desarrollo portuario compartido con Paysandú. El Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay, tuvo a Concepción del Uruguay como fuerte impulsora de esta instancia paradiplomática (CBHRU,

[6] Fuente: Plan Estratégico de Concepción del Uruguay (2009). Recuperado el 23 de mayo de 2014 de: http://www.colegioarqeste.com.ar/descargas/pre_diagnostico.pdf

2014:1).

FIGURA 4. SISTEMA URBANO DE CONCEPCIÓN DEL URUGUAY SEGÚN EL PECU



Fuente: PECU (2009)

Al respecto, aunque sin valor vinculante, se han realizado algunas acciones en tal sentido. Por ejemplo, en noviembre de 2009, el presidente de la Administración Nacional de Puertos (ANP), y el administrador del Puerto de Concepción del Uruguay, suscribieron el memorándum en el marco de la sesión de la Coordinadora Portuaria de Paysandú, en que se estableció que:

> 1º) Las partes, como administradoras de puertos sobre ambas márgenes del río Uruguay, desean reafirmar, como objetivo prioritario, en beneficio del mejor aprovechamiento del referido cauce, aplicar los mayores esfuerzos y potenciar la participación de ambos países; 2º) Brindar apoyo técnico que permita evacuar aquellos proyectos y ejecución de las obras necesarias que tengan por finalidad el mejoramiento de la vía navegable del río Uruguay; 3º) Promover la navegación fluvial y realizar estudios conjuntos del mercado potencial de la hidrovía destinada al comercio y consolidando la navegación integral, dirigida al intercambio regional, promoviendo la complementariedad entre los puertos, la cual se reflejará en beneficio de las poblaciones ribereñas. [7]

PRINCIPALES EJES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES DE COLÓN

La ciudad de Colón, como otras ciudades del *sector occidental*, experimentó durante la década de 2000 una rápida transformación y crecimiento no planificado derivado de la creciente dinámica inmobiliaria, las inversiones especulativas y el desarrollo de la actividad turística de los últimos años (Szajnberg, Fernández, Roitman, y Sánchez, 2013; Wallingre, 2008).

En este contexto, se formularon los lineamientos estratégicos que orientan el Plan Estratégico Urbano de Colón (en adelante, PEUC). Entre ellos figuran:

- Consolidar la posición de Colón como ciudad turística ribereña multiestacional dentro de la microrregión del corredor del Uruguay y Tierra de Palmares;
- Fomentar la multifuncionalidad e integración espacial, orientando el crecimiento y desarrollo urbano de manera sustentable;

[7] Fuente: Forestalweb. Recuperado el 17/08/2019 de: http://forestalweb.com/noticias-forestales-de-uruguay-y-region/90-noticias-nacionales/3360-los-puertos-de-paysandu-y-concepcion-firmaron-memorandum-de-entendimiento

- Revertir y prevenir la situación de deterioro y abandono ambiental de las áreas más vulnerables, y así promover la consolidación de una ciudad sustentable y sostenible.

Una serie de programas, acciones prioritarias y proyectos estratégicos fueron propuestos para orientar la gestión del plan. Dentro de ellos, y considerando los aspectos vinculados con las relaciones fronterizas, se puede destacar el programa para el "fortalecimiento institucional y la gestión urbano-regional". Dentro de este, el sub-Programa de Inserción Regional Fronteriza plantea que:

> (…) el fortalecimiento del rol de la ciudad en la microrregión se fundamenta en la necesidad de aunar criterios en el uso y manejo de los recursos naturales para diversificar las actividades productivas, elaborar calendarios complementarios y fomentar el desarrollo de la zona contrarrestando los efectos negativos de la implementación de políticas desarticuladas y planes sectoriales yuxtapuestos (Szajnberg, Fernández, Roitman, y Sánchez, 2013: 16).

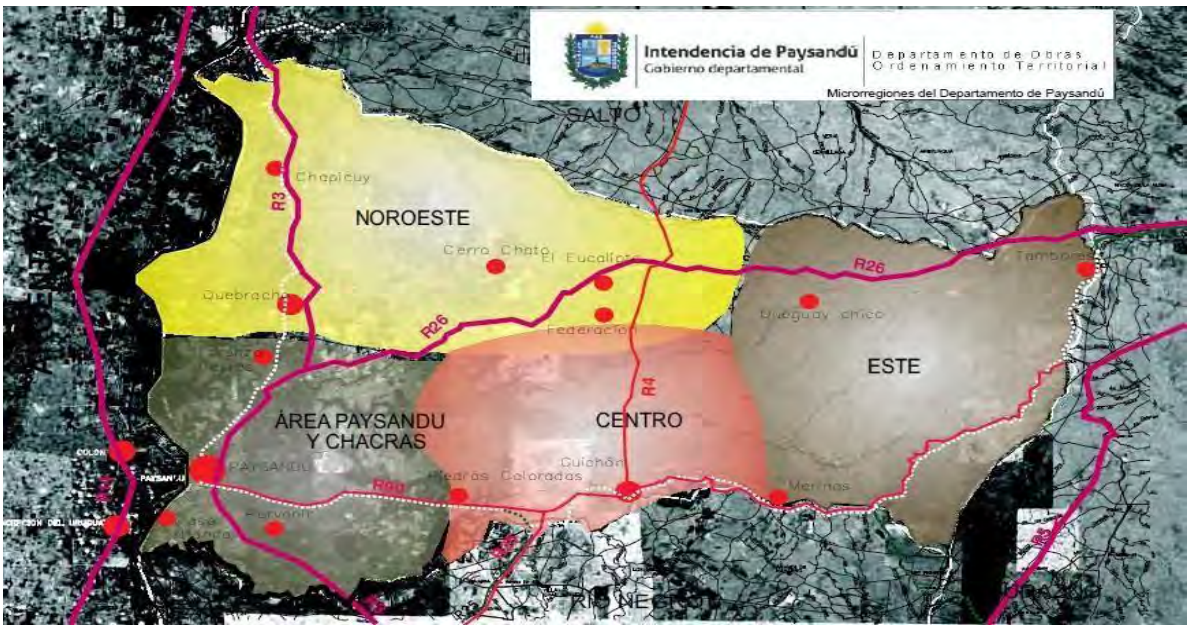
Para incentivar políticas conjuntas y una planificación articulada en la región fronteriza, se proponen las siguientes acciones:

- Creación de un Ente Ejecutivo de Planificación Regional (EPR) para propulsar la creación del Parque Binacional y otras acciones que profundicen las relaciones con Paysandú (aeropuerto, intercambio económico, etc.), además de orientar, regular, administrar y controlar las políticas a implementar, los mecanismos participativos a ejecutar y las acciones a desarrollar.
- Creación y puesta en marcha de un "observatorio urbano-regional" que permita recopilar, analizar, y divulgar información relevante acerca del desarrollo de la realidad de la microrregión.
- En referencia a los vínculos a fortalecer con la ROU, del PEUC se desprende la prioridad de propulsar la creación del Parque Binacional para fomentar el turismo internacional.
- El plan también prevé impulsar el "desarrollo de políticas migratorias concordantes y estimular acuerdos aduaneros flexibles para facilitar el intercambio turístico y de trabajadores" (PEUC, 2012: 12).

PRINCIPALES EJES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES DE PAYSANDÚ

Tanto a nivel del Plan Local de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Paysandú y su Microrregión, y de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable[8] (en adelante, DDP), este territorio manifiesta su vocación regional fronteriza como potencialidad. Prácticamente en todas las dimensiones de estas directrices se prevén programas para el fortalecimiento de los vínculos regionales allende el río.

FIGURA 5. ZONAS DE PAYSANDÚ DEFINIDAS POR LAS DDP



Fuente: DDP, 2011: anexo 2.

Como se aprecia en la Figura 5, las DDP consideran cuatro zonas a los efectos de programar las intervenciones territoriales a nivel departamental. Dentro de ellas, las zonas que mayoritariamente se encuentran al este de la Ruta

[8] Fuente: Sitio Web Oficial de la Intendencia de Paysandú. Recuperado el 26/08/2015 de: http://www.paysandu.gub.uy/index.php/component/content/article/24-unicipio/municipio/287-puesta-de- manifiesto

Nacional Uruguaya (RNU) 4, denominadas "Noroeste" y "Área de Paysandú y Chacras", respectivamente, son las que mantienen mayores niveles de interacción con el *sector occidental* del tramo uruguayo. La planificación de políticas territoriales de Paysandú se realiza teniendo especialmente en cuenta estas zonas mencionadas, en tanto el resto del departamento no es considerado en tal sentido.

Del análisis de las DDP en lo referido al diagnóstico y propuesta con relación a la infraestructura vial, surge con claridad la estrategia territorial de "posicionar a Paysandú respecto a su ubicación en relación con la Ruta Nacional Argentina (RNA) 14 de Argentina, la que se convertirá en doble vía entre el tramo Gualeguaychú-Paso de los Libres, permitiendo una comunicación con Buenos Aires al sur y Brasil al Norte" (DDP, 2011:14).

Queda prevista también la idea de desarrollar un Polo Agroalimentario en Parada Esperanza (zona rural ubicada a 20 Km de la ciudad de Paysandú), dedicado al acopio y procesamiento de la producción de granja de Paysandú y su entorno, complementando la oferta de Entre Ríos (DDP, 2011: 17). Esta idea se asocia a la posibilidad de que efectivamente se concrete en el futuro, un proyecto en Villa Elisa (Entre Ríos), de producción de alimentos termoconservados. Se entiende que, en el entorno de esa localidad entrerriana, no hay desarrollo importante de la hortifruticultura, lo cual significa una oportunidad para el abastecimiento desde Paysandú.

En otro orden, las directrices de Paysandú consideran como fortaleza y potencial no sólo las propias capacidades universitarias locales, sino también a las universidades instaladas en el *sector occidental*, particularmente en Concepción del Uruguay, en donde estudian jóvenes de Paysandú.

También se prevé, como parte de la proyección de las DDP, la formación de un "Plan de Desarrollo Turístico Regional, tanto en el ingreso al circuito termal Paysandú – Salto y el Litoral Argentino *(sector occidental);* como al desarrollo del turismo de naturaleza con el área protegida del Departamento" (DDP, 2011: 24).

Dentro de esta iniciativa de desarrollo turístico, figura el apoyo a la concreción de la propuesta de creación de un Parque Binacional de las Islas y Costas del Río Uruguay (Parque Binacional), en el tramo que va desde el kilómetro 187 al 264 del Río Uruguay, situado entre el Parque Nacional El Palmar en Argentina hasta la localidad de Casa Blanca en Uruguay.

En el Cuadro 2 se presenta una comparación entre los aspectos principales de la planificación de Concepción del Uruguay, Colón y Paysandú.

CUADRO 2. ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE CONCEPCIÓN DEL URUGUAY, COLÓN Y PAYSANDÚ

PLANES/DIRECTRICES	CONCEPCIÓN DEL URUGUAY	COLÓN	PAYSANDÚ
TIPO DE INSTRUMENTOS	Plan Estratégico de Concepción del Uruguay (2010)	Plan Estratégico Urbano de Colón (2012)	1. Plan Local de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Paysandú y su Microrregión 2. Directrices Departamentales de Paysandú (2011)
PRINCIPALES EJES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES (CONTENIDOS)	Posicionar la ciudad como polo universitario regional.	Consolidar a Colón como ciudad turística multiestacional del corredor del río Uruguay; fomentar el desarrollo sustentable; prevenir deterioro ambiental.	Modelo territorial integrado; desarrollo de infraestructuras y logísticas; apuesta a la innovación y al emprendedurismo.
CONSIDERACIÓN DEL CARÁCTER TERRITORIAL FRONTERIZO	Consolidar el turismo y el desarrollo productivo diversificado. Desarrollar las infraestructuras de transporte necesarias, entre ellas, las relacionadas al medio fluvial.	Se manifiesta en las siguientes intenciones: crear un parque binacional con Paysandú; utilizar regionalmente el aeropuerto de Paysandú; crear un observatorio urbano regional y un ente de planificación regional transfronterizo.	Aprovechar la autopista de la RNA 14 para posicionar a Paysandú en la región; crear un parque binacional junto a Colón como atractivo turístico; abastecer de productos de granja a agroindustrias entrerrianas.
EL VÍNCULO TRANSFRONTERIZO	Se considera importante para generar un sistema de puertos binacional	Se considera estratégico como parte del desarrollo turístico complementario con Paysandú.	Resulta clave para insertar a Paysandú en el mercado argentino, particularmente turístico y hortícola.

Fuente: elaboración propia en base al análisis de los planes territoriales y las entrevistas a informantes calificados.

De alguna manera, en la RFPA no solamente se reconocen continuidades espaciales, sino que también, como se desprende del análisis de los documentos mencionados, se proyecta desde la planificación territorial, fortalecerlas. Tal es el caso de las acciones vinculadas a la mejora de la navegabilidad del río Uruguay y del desarrollo de la complementariedad de los puertos de Concepción del Uruguay y Colón. Desde el punto de vista cultural, académico y turístico, estas

localidades también planifican seguir desarrollando la complementariedad

PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN LA REGIÓN FRONTERIZA DEL PUENTE GRAL. SAN MARTÍN (RFSM)

Esta región reúne un sistema urbano binacional integrado por las ciudades de Gualeguaychú, Fray Bentos y Mercedes, y sus respectivas áreas de influencia. En esta sección se considerarán solo las dos primeras ciudades y sus entornos departamentales inmediatos. Mercedes y su área de influencia no se tendrán en cuenta para este análisis. En el curso de la investigación se constató que esta microrregión, si bien participa de alguna manera en las interacciones fronterizas, su vínculo con el *sector occidental* del tramo uruguayo es débil. Sí en cambio mantiene un fuerte vínculo con la ciudad de Fray Bentos. Estas afirmaciones se sostienen a partir de las entrevistas que se realizaron a informantes calificados de Mercedes y del estudio de documentos relacionados a la planificación estratégica de Soriano.

La RFSM tiene la particularidad de haber estado sometida a un conflicto diplomático desde el año 2005, a partir de la instalación final de la planta de celulosa de Botnia (hoy denominada UPM). Si bien, previo a esta disputa, las ciudades ya contaban con normas de ordenamiento urbano (ordenanzas, planes directores urbanos, decretos, etc.), luego de la misma se aprecia un renovado interés por mejorar dichos instrumentos. En ambos casos se hace explícito en los fundamentos de sus respectivos planes, la intención de reorganizar sus territorios con el fin de promover procesos desarrollo sustentable e inclusivo. Al mismo tiempo, desde lo declarativo, los nuevos planes intentan asociar los respectivos territorios de la mejor manera posible con las transformaciones productivas del tramo uruguayo, aunque con marcadas diferencia entre ambos casos.

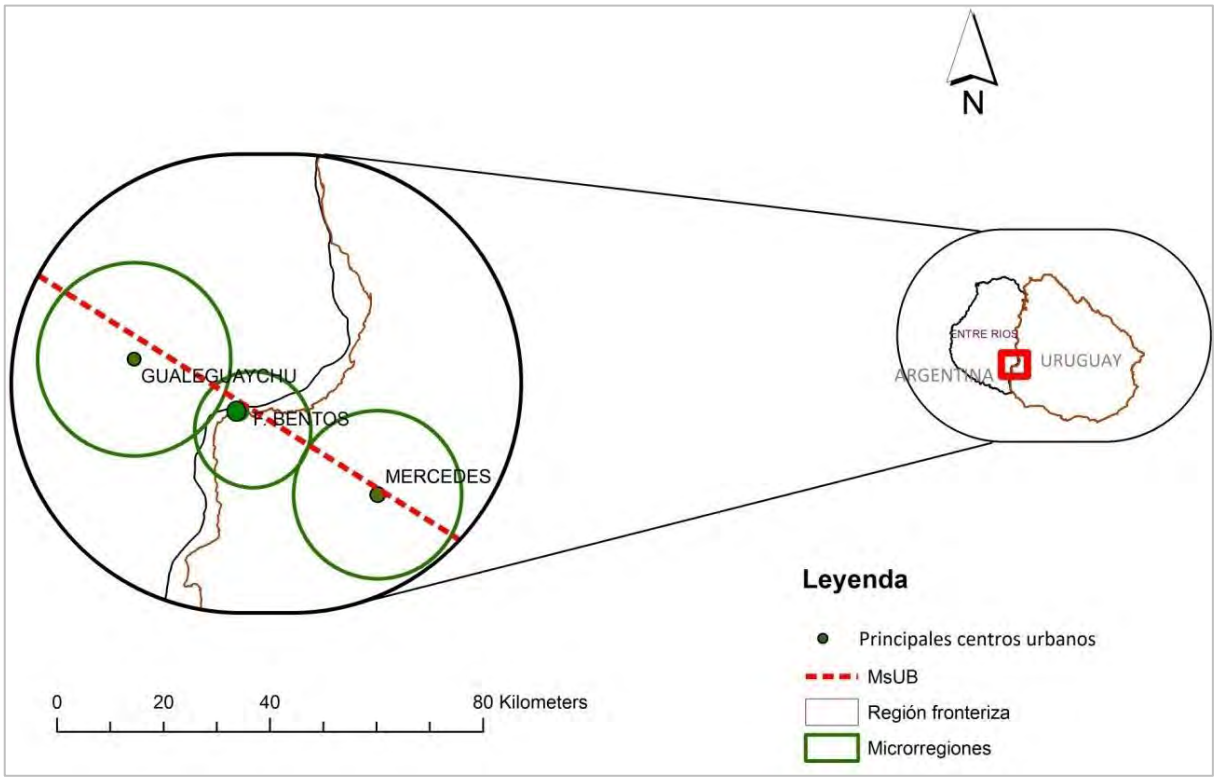
En cuanto a la disposición de instrumentos oficializados para la gestión territorial, la realidad es diferente en cada ciudad y microrregión. En tanto que Fray Bentos tiene aprobado su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial[9] desde el año 2012, Gualeguaychú se encuentra en proceso de redefinir su "Plan Urbano"[10]. No obstante, esta última ciudad cuenta con el antecedente importante

[9] La ciudad de Fray Bentos, además de contar con un Plan Local (PLFB), queda comprendida dentro de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial del departamento de Río Negro (DDRN).

[10] Si bien el título del documento inicial no lo expresa, durante la presentación de este se aclaró que el Plan incluye el componente de desarrollo local. Fuente: Diario Gualeguaychú Online. Recuperado el

de haber iniciado en el año 1999 la formulación de un Plan Estratégico Territorial (en adelante, PEG), que si bien no fue formalmente culminado, sí en cambio, dejó en la comunidad algunos conceptos y definiciones claves que serán recuperado posteriormente, tanto en el conflicto por Botnia como en la planificación que está en curso aún durante el año 2014.

FIGURA 6. REGIÓN FRONTERIZA DEL PUENTE SAN MARTÍN, MICROSISTEMA URBANO BINACIONAL Y MICRORREGIONES



Fuente: elaboración propia

Al igual que para las demás regiones fronterizas tratadas, interesa en este caso identificar cómo desde la gestión territorial local se visualiza (o no) la frontera y el vínculo entre las microrregiones integrantes de esta región fronteriza.

26/09/2013 de: https://gualeguaychuonline.wordpress.com/2010/06/22/se-lanzo-el-proyecto-de-planeamiento-urbano/

PRINCIPALES EJES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES DE GUALEGUAYCHÚ

La ciudad de Gualeguaychú inició la formulación del PEG en el año 1999. Entre sus intenciones se destaca que:

> (…) es una nueva forma de administración de gobierno basada en el consenso y la participación colectiva, que se plantea como una herramienta para promover acciones para el logro de objetivos colectivos desde una mirada endógena del desarrollo (PEG, 1999:2)[11].

Según se expresa en el documento que contiene la formulación inicial del PEG, el objetivo fue formular un plan de desarrollo local a largo plazo que articulara algunos aspectos de las múltiples dimensiones de la realidad social, cultural, política, económica y ecológica (Popovich y Toselli, 2006). Este plan, al igual que el resto de los que se analizan en este artículo, puso énfasis en la participación de diversos actores (PEG, 2001:7). En su "Prediagnóstico" se deja ver la intención de reposicionar competitivamente a Gualeguaychú, y al mismo tiempo hacerlo en un marco sostenible:

> (…) la estrategia de desarrollo local debe partir de una comprensión de las acciones basadas en las condiciones de cada localidad y región y de la necesidad de combinarlas con las políticas sectoriales y regionales impulsadas desde lo central. Tanto en el nivel local como en el nivel regional las políticas y la planificación requerirán atender cuestiones como: mejorar el posicionamiento y la competitividad; desarrollar ventajas comparativas dinámicas; atender la sustentabilidad de las estrategias; y preservar e incrementar la identidad y el patrimonio cultural (Plan Estratégico Gualeguaychú. (Prediagnóstico, 2001:5-7).

A partir de talleres realizados con informantes clave de la ciudad como parte del prediagnóstico, surgieron los ejes temáticos sobre los cuales comenzaron a trabajar los equipos técnicos, entre ellos: el turismo, la seguridad, lo urbano-ambiental, la economía y el empleo, la educación, la salud, lo social, la sociedad y la cultura (Popovich y Toselli, 2006).

El PEG tenía como tema transversal la noción del *desarrollo sustentable*. El turismo fue considerado como la principal actividad dinamizadora del

[11] Fuente: Sitio Oficial de la Municipalidad de Gualeguaychú. Recuperado el 11 de enero de 2018 de: http://www.gualeguaychu.gov.ar/plan_estrat.php

desarrollo económico local. Estas dos conceptos estratégicos -desarrollo sustentable y turismo- fueron centrales en las reivindicaciones de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualeguaychú (en adelante, AACG)[12], durante el conflicto por la instalación de Botnia (Sejenovich, 2006).

Ante la instalación de esta planta industrial, los integrantes de la AACG asumieron que los eventuales efectos ambientales de Botnia afectarían tanto la salud de la población como la posibilidad de un desarrollo sostenible y, especialmente, al turismo como actividad importante de Gualeguaychú. Algunos vecinos de Colón se solidarizaron con la AACG y también llevaron adelante bloqueos en el acceso al puente Gral. Artigas.

Si bien el PEG[20] nunca se terminó de aprobar formalmente, (no se pudo determinar los motivos) sí en cambio a partir del proceso de elaboración, parece haberse dado una apropiación muy fuerte en una parte importante de la ciudadanía gualeguaychuense. En especial, la idea de desarrollo sostenible y los asuntos ambientales en general fueron asumidos como definiciones importantes a ser considerados en las futuras acciones en el ámbito local. Por ese motivo, principalmente, se rescata esta planificación inconclusa. Independientemente de toda consideración de la planificación territorial y del conflicto por Botnia, lo cierto es que, como nunca en la historia, a partir del conflicto el tramo uruguayo sufrió un proceso de fragmentación súbito desde el punto de vista socioespacial.

Según una encuesta realizada por Ricardo Amocida (2007), cuando se preguntó a los gualeguaychenses sobre cómo los uruguayos manejaron el tema en torno a las plantas de celulosa, el 57,8 % consideró que tal gestión fue mala y el 42,1 % opinó que la gestión fue regular. También se interrogó como percibían que sería la relación con los fraybentinos si las pasteras comenzaban (como efectivamente una de ellas lo hizo) a operar sin tener en cuenta los intereses y reclamos de los argentinos. En Gualeguaychú el 57,8 % de las personas encuestadas respondió que en tal caso la relación sería mala, y el 42,1 % que sería regular.

Esto pone en evidencia el adverso clima social en relación con las cuestiones fronterizas, lo cual ha sido un factor para que el diálogo en la RFSM

[12] Organización civil fundada el 30 de abril de 2005, entre otros fines, para oponerse a la construcción de la planta de Botnia.

aún no se haya restablecido completamente. De hecho, por ejemplo, desde el año 2000 no se reúne el Comité de Frontera de esta región.

PRINCIPALES EJES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE FRAY BENTOS Y DEL DEPARTAMENTO DE RÍO NEGRO

Se hará mención, en primera instancia a las Directrices Departamentales de Río Negro, porque de ellas desprenden líneas que orientan las planificaciones locales. Posteriormente, se abordarán algunas ideas centrales del Plan Local de Fray Bentos y su zona de influencia (en adelante, PLFB)[13]. En el documento de las DDRN, aprobado en el año 2014, se expresa que las directrices:

> (...) buscan definir un modelo territorial a partir de la construcción de escenarios de largo plazo, en sintonía con las políticas departamentales y nacionales relacionadas con el desarrollo departamental (DDRN, 2014:9).

Al igual que declaran todos los planes analizados, las DDRN expresan haber sido elaboradas para definir un modelo territorial participativo, que apunte a la organización del proceso de ocupación del suelo y del desarrollo local. En el diagnóstico realizado para la elaboración de las DDRN, se indicó el "valor endógeno del territorio", haciendo con esto alusión a sus recursos naturales y sociales. A la vez, desde lo discursivo, se incorpora la visión regional al momento de pensar estratégicamente el departamento,

> (...) reconociendo su pertenencia a una región litoral oeste binacional, compartiendo un recurso hídrico tan importante con la República Argentina, con vinculaciones muy fuertes con otros departamentos limítrofes, valorando los recursos propios, que adquieren validez y se potencian en su integración regional, contribuyendo a definir un modelo territorial sobre una región de nuestro país (DDRN, 2014:9).

No obstante, si se realiza un examen detallado, las DDRN no expresan con claridad los instrumentos para potenciar la inserción del departamento en la región, especialmente en su dimensión fronteriza. Las Figura 7, 8 y 9 son reproducidas del documento de las DDRN, a través de las cuales se intentan

[13] Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Río Negro y el Plan Local de Fray Bentos fueron recuperadas el 25 de agosto de 2019 de: http://www.rionegro.gub.uy/.

plasmar cartográficamente la vocación regional. Claramente, se expresa la intención de fortalecer los vínculos con otros departamentos uruguayos limítrofes. En tal sentido, en la planificación se prevé la reactivación de algunas vías de transporte[14] y el diseño de nuevas. No obstante, pese a la mención de la posición fronteriza del departamento, las DDRN sólo dejan entrever su valor como "zona de paso" ("principal puerta de entrada de mercaderías y personas"). No se desprenden de los contenidos analizados en los documentos de la planificación, potenciar o desarrollar vínculos estratégicos con la frontera oeste del río Uruguay.

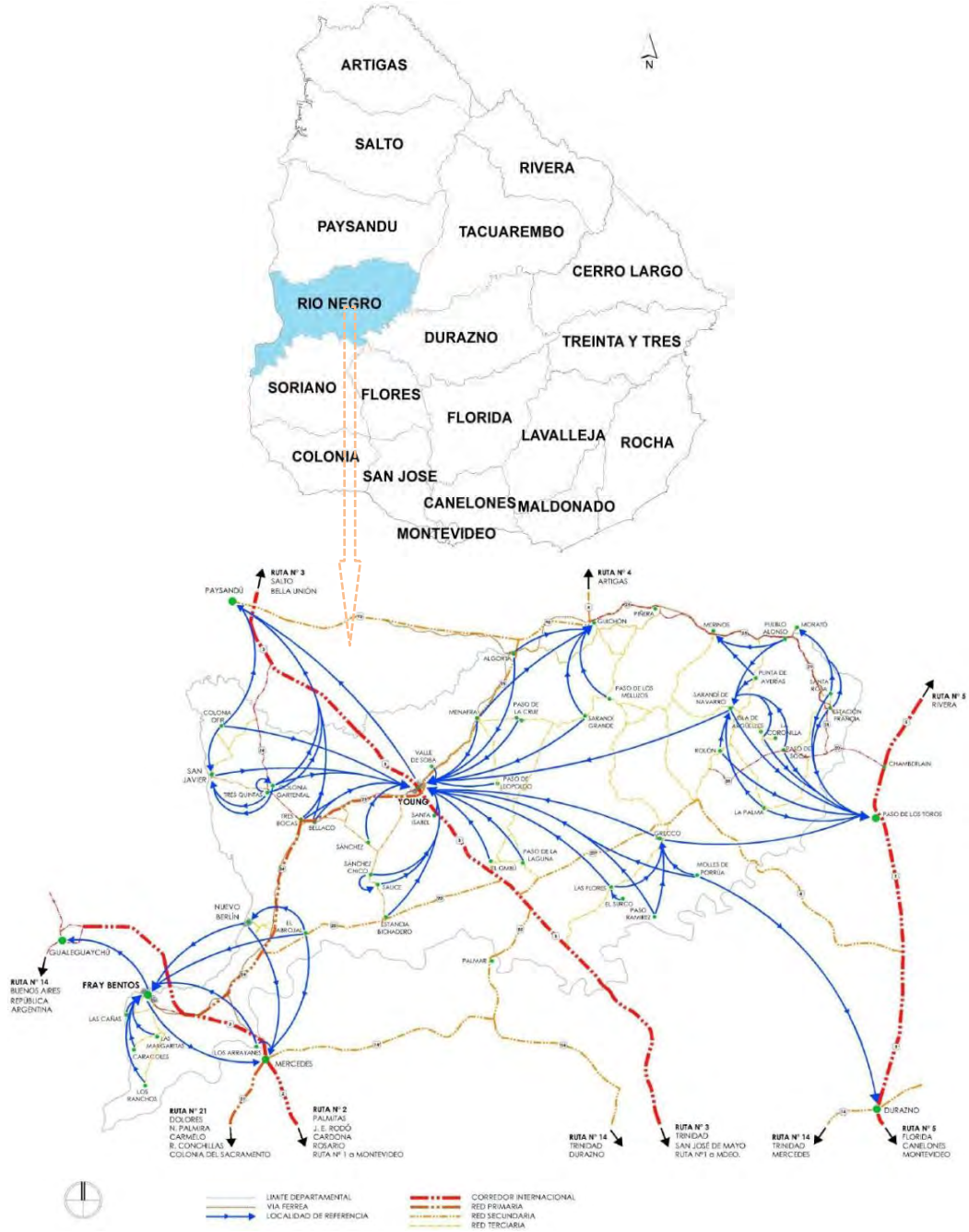
A los efectos operativos del plan, se establecen tres zonas (en el plan refiere a "regiones") para el departamento: Litoral Oeste, Centro y Este. La primera de ellas, en la cual se encuentra Fray Bentos y su área de influencia, es la más directamente relacionada con el *sector occidental* comprendido entre Concepción del Uruguay y Gualeguaychú. En la zona Litoral Oeste predominan las actividades agrícolas, la ganadería lechera y la forestación (Figuras 8 y 9). También, es importante la producción de pasta de celulosa localizada en Fray Bentos, por parte de la empresa UPM.

En el diagnóstico que da fundamento a las DDRN prácticamente no se consideran las relaciones del Departamento con Gualeguaychú. Tan sólo se hace alusión a la existencia del puente internacional que permite una "vinculación diaria" (según las fortalezas identificadas para sistema de transporte público) y a la ciudad de Gualeguaychú como mero dato, distante a 47 km de Fray Bentos (DDRN, 2014:40). La existencia del puente es vista como un factor relevante que hace que Río Negro tenga "una situación de privilegio en la región", sin explicar en qué consiste dicho privilegio y cómo se considerará en las estrategias territoriales.

En el análisis de las movilidades, dicho diagnóstico destaca la relevancia de la RNU 2 para la conexión física con Montevideo (no se pone demasiado énfasis en su carácter de corredor vial internacional a través de Puente San Martín); y la RNU 24, la cual unida a la ruta RNU 21 mediante un corto tramo de la RNU 2, conecta a la "región Litoral Oeste" con el puerto de Nueva Palmira (Figura 10).

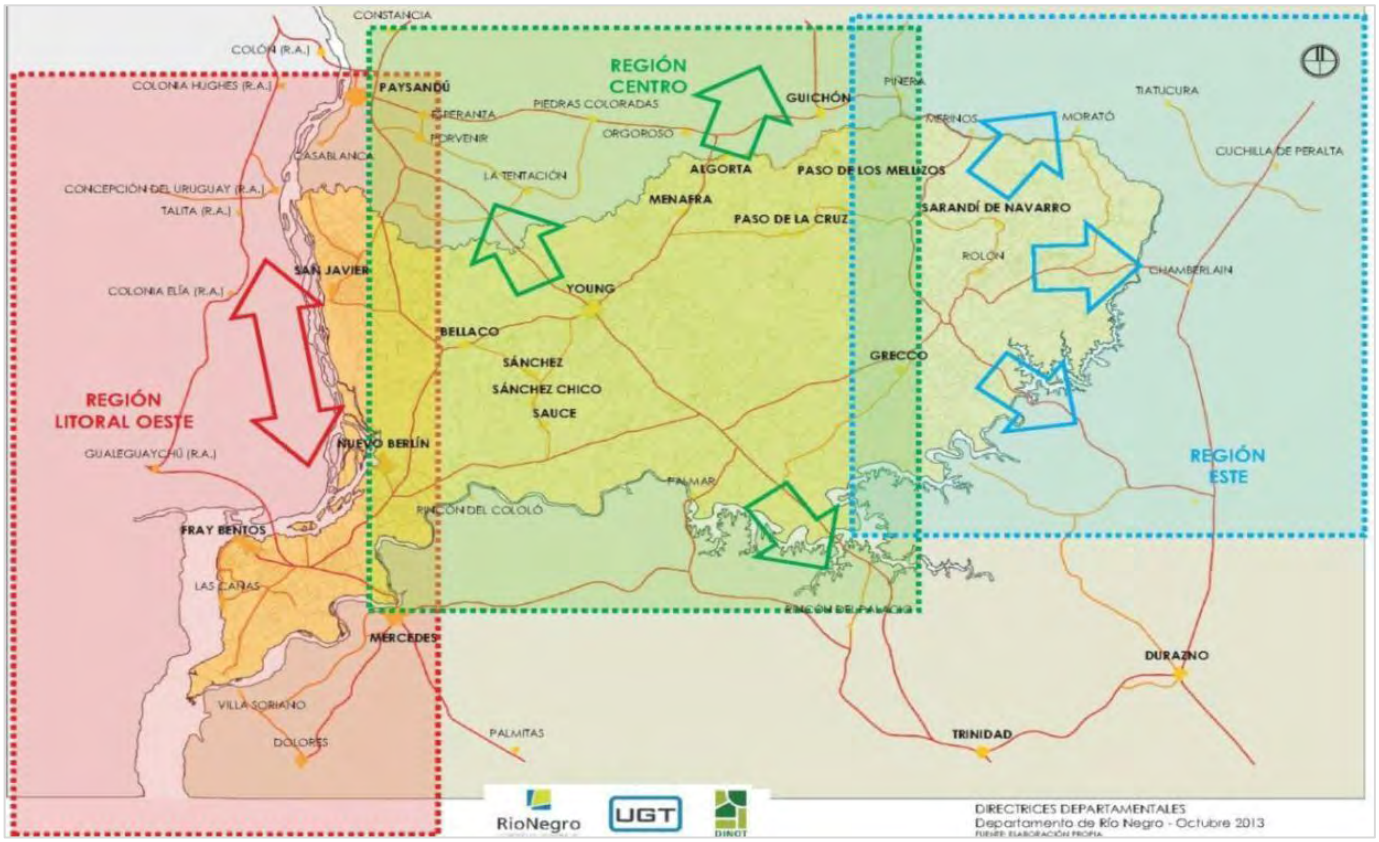
[14] Por ejemplo, la línea ferroviaria Young-Fray Bentos como vía de transporte de madera tanto a la planta de UPM como al puerto local.

FIGURA 7. RUTAS Y VÍAS PARA PRIVILEGIAR EN LA VINCULACIÓN ECONÓMICA DE RÍO NEGRO



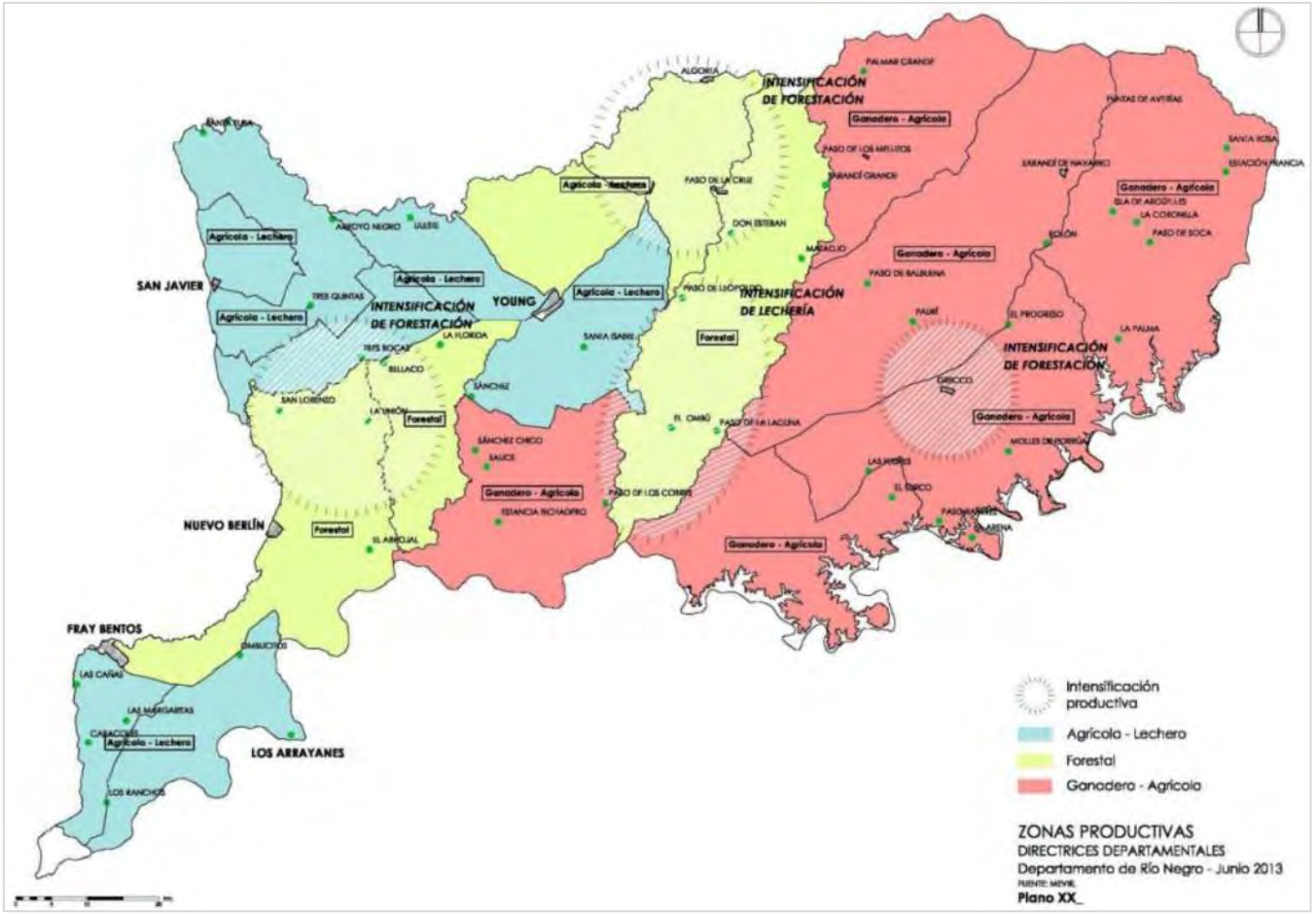
Fuente: DDRN, 2014: 22

FIGURA 8. REGIONALIZACIÓN DE RÍO NEGRO SEGÚN LAS DIRECTRICES DEPARTAMENTALES



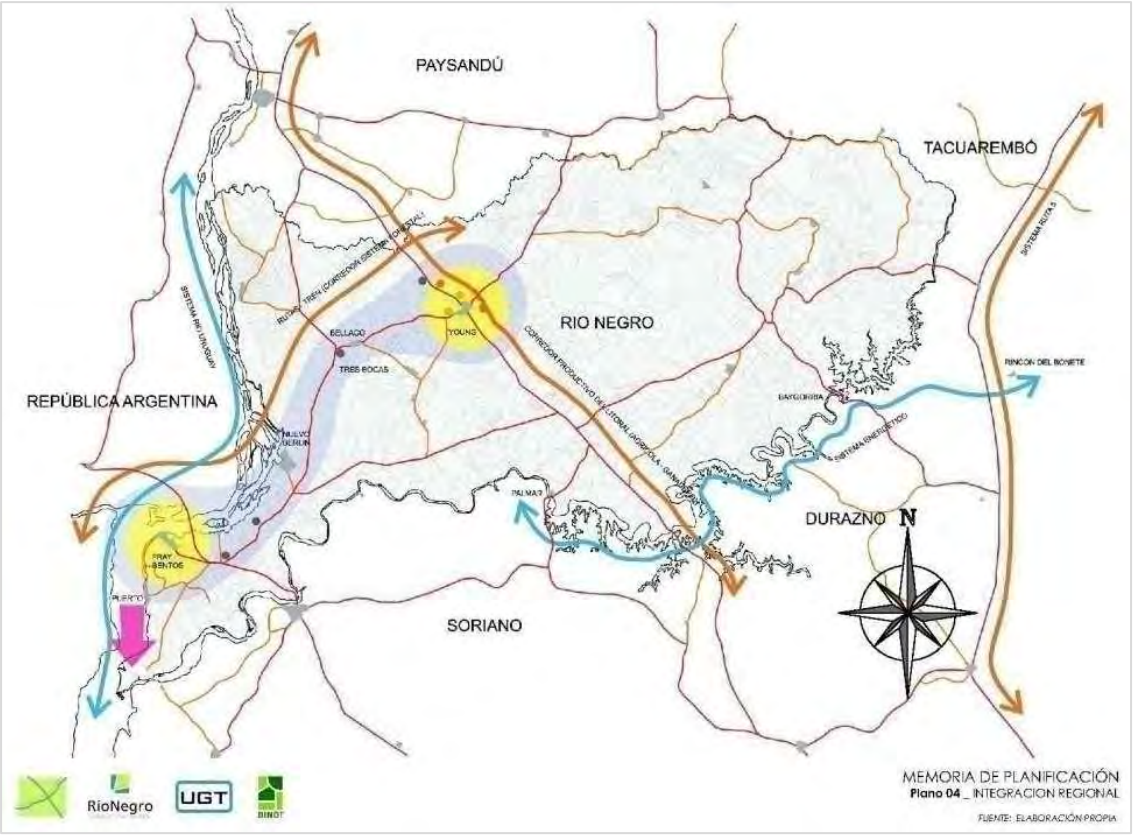
Fuente: DDRN, 2014: 13

FIGURA 9. ZONAS PRODUCTIVAS SEGÚN LAS DIRECTRICES DEPARTAMENTALES DE RÍO NEGRO



Fuente: DDRN, 2014: 49

FIGURA 10. CORREDORES VIALES PRIORIZADOS EN EL VÍNCULO REGIONAL DE RÍO NEGRO SEGÚN LAS DIRECTRICES DEPARTAMENTALES



Fuente: Reproducido de DDRN, 2014

Por su parte, el río Uruguay es incluido en las DDRN dentro de la estrategia de ordenamiento, considerando que se deben implementar "dos grandes acciones y medidas necesarias" como la mejora de la navegabilidad y el desarrollo de turismo náutico (DDRN, 2014:39,40). No incluye, por tanto, mención alguna a la posibilidad de un uso compartido y sinérgico de este recurso, como por ejemplo la posibilidad de desarrollar un sistema binacional de puertos.

Respecto a las derivaciones ambientales a partir de la producción de UPM (ex Botnia) - tema que mantiene latente el conflicto con Gualeguaychú particularmente, y con la Argentina en general-, en las DDRN se expresa

claramente la posición local distinta a la de sus vecinos fronterizos ante esta supuesta problemática:

> Se ha demostrado que los efluentes de la planta de celulosa no producen modificaciones sensibles de la calidad del agua del Río Uruguay encontrándose los mismos dentro de los parámetros requeridos por la legislación nacional e internacional, según informes de DINAMA. Por otra parte, tal como había sido previsto, que las emisiones gaseosas y emanaciones de compuestos de TRS (olorosos) de la planta, son periódicas, producen algunas molestias en las personas que habitan en la proximidad, pero no tienen consecuencias mayores desde el punto de vista sanitario según lo ha manifestado la autoridad competente (DDRN, 2014: 66).

Esta posición es prácticamente irreconciliable con la postura asumida por el municipio de Gualeguaychú, la AACG y la sociedad civil que da por descontado graves impactos ambientales a partir del funcionamiento de UPM.

Cambiando de escala, el Plan Local de Fray Bentos y su zona de influencia (PLFB) elaborado en el año 2012, centra la atención en aspectos "endógenos", y asume entre otras cosas, que:

> (...) en los últimos años y en el contexto de la economía nacional y global, se ha generado un modelo de desarrollo regional que hace necesario repensar en forma simultánea desde lo local, los componentes del territorio que contribuyen a este desarrollo (PLFB, 2012: 9).

Para un modelo de desarrollo local, se reconocen las fuertes condicionantes estructurales que están presentes. El PLFB reconoce explícitamente que los márgenes de actuación local, en la actual coyuntura, resultan estrechos.

> El modelo de desarrollo económico de la zona responde a un modelo tradicional inducido, es decir aquel que permite la atracción de grandes empresas al territorio que posee un bajo nivel de desarrollo para que a partir de las mismas se genere la actividad económica complementaria que satisfaga la necesidad de empleo, generando una gran dependencia a la actividad primaria, reforzando más la producción que la innovación, desnudando escasez de recursos calificados disponibles en el territorio. (PLFB, 2012:26)

Estas condicionantes han sido asumidas como parte de la estrategia de desarrollo económico local por parte del gobierno local de Fray Bentos. Se trata de un proceso donde la construcción del modelo de desarrollo no se funda en la

participación social activa. Si bien hubo en su momento un cierto consenso social a favor de la instalación de UPM, la decisión no tuvo participación proactiva de los actores locales, salvo para oponerse a los cortes del puente y a la pretensión de la no instalación de las plantas (originalmente eran dos) por parte de la AACG. Evidentemente que esta definición entra en contradicción con las definiciones e intereses manifiestos por los integrantes de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú.

En el Cuadro 3 se presenta una comparación entre los aspectos principales de la planificación Gualeguaychú y Fray Bentos.

En la RFSM se ponen de manifiesto estrategias de desarrollo diferentes, al menos desde lo declarativo. Fray Bentos, es una localidad que tiene una larga historia de modos de desarrollo local sostenidos en importantes inversiones extranjeras. El frigorífico Anglo, fue una de las más significativas en este sentido. En su matriz cultural está instalada esta idea (Arocena, 1994). En tanto Gualeguaychú, ha sostenido su economía en base a inversiones locales agropecuarias e industriales, principalmente, y en los últimos años se ha transformado en un importante centro turístico estival.

CUADRO 3. ESTRATEGIAS TERRITORIALES COMPARADAS DE GUALEGUAYCHÚ Y FRAY BENTOS-RÍO NEGRO

PLANES/DIRECTRICES	GUALEGUAYCHÚ	FRAY BENTOS-RÍO NEGRO
TIPO DE INSTRUMENTOS	Plan Estratégico de Gualeguaychú (1999)	1. Plan local de Fray Bentos (2013) 2. Directrices departamentales de Río Negro (2014)
PRINCIPALES EJES ESTRATÉGICOS TERRITORIALES (CONTENIDOS)	El desarrollo turístico a partir de la promoción del desarrollo sustentable, el cuidado de los bienes patrimoniales	Modelo de desarrollo territorial inducido en base a inversiones extralocales.
CONSIDERACIÓN DEL CARÁCTER TERRITORIAL FRONTERIZO	Sólo lo menciona en base a posibles efectos negativos a partir de la planta de UPM (ex Botnia)	Tiene en cuenta el Fray Bentos como lugar de tránsito entre la Argentina y ROU.
EL VÍNCULO TRANSFRONTERIZO	Fracturado. Sin proyectos compartidos.	Fracturado. Sin proyectos compartidos.

Fuente: elaboración propia en base al análisis de los planes territoriales y las entrevistas a informantes calificados

Estos diferentes modelos de desarrollo local entraron en conflicto a partir de la instalación de UPM en Fray Bentos, lo cual generó un daño severo a las relaciones sociales fronterizas, vigente aún en el presente.

GESTIÓN TERRITORIAL FRONTERIZA: ENTRE LA EMPATÍA Y LA INDIFERENCIA

Se analizó en la sección anterior distintos niveles de planificación en procura de comprender de qué manera los distintos lugares tramo uruguayo integran a sus estrategias su ubicación fronteriza. Al mismo tiempo, se examinó cómo los MsUB y sus entornos acompañan el reposicionamiento ante los cambios productivos a partir de sus planes territoriales. Para ello, se tomaron como referencia los planes nacionales territoriales de cada país, el PETER para el caso de Entre Ríos, y los planes departamentales y municipales de las tres regiones fronterizas del tramo uruguayo que se identificaron para este artículo: RFSG, RFPA y RFSM.

A partir de lo investigado, surgen algunas cuestiones que tienen que ver con el vínculo entre relaciones fronterizas, las actividades productivas y la gestión del territorio. En términos generales, se constató que los planes territoriales locales poco contribuyen con la idea de profundizar la cooperación fronteriza. Por el contrario, en algunos de los casos como los que sucede en la RFSM los planes tienden a reafirmar las diferencias conflictivas de los modos de desarrollo recientes.

Como constataciones del proceso de planificación de los territorios del tramo uruguayo, pueden destacarse los rasgos salientes que se enumeran a continuación:

1. ¿Falta de empatía territorial?

   Planes que no “atraviesan” la frontera Salvo excepciones, sobre todo dadas en la RFPA, en general los planes son indiferentes a la ubicación fronteriza que tienen las localidades y departamentos estudiados. Las referencias a la frontera suelen ser, en términos generales, retóricas y adolecen de planteos que la pongan en valor.

Predomina, en tal sentido, una visión de corredor binacional (lugar de paso) que en poco se relaciona con las nociones el desarrollo territorial endógeno, y menos aún, fronterizo o transfronterizo.

Los planes de gestión territorial tampoco tienen en cuenta las opciones asumidas por las localidades del sector fronterizo del país vecino. Esto lleva (y puede llevar en el futuro) a tensiones entre las sociedades locales y los países que integran el espacio fronterizo. El caso Gualeguaychú-Fray Bentos es paradigmático, al respecto.

En tal sentido, Olga Waistein (2007) advierte sobre la necesaria coordinación fronteriza como prerrequisitos para favorecer los procesos de cooperación, el desarrollo local sustentable y el entendimiento entre las sociedades.

2. Planificación territorial y transformaciones productivas**.**

Prácticamente la totalidad de los planes son de reciente data (menos de 15 años), y han sido formulados en un contexto de cambios productivos y económicos en general. En este contexto, los planes reflejan distintos posicionamientos ante las transformaciones de la matriz económica de los distintos lugares y regiones.

En el *sector occidental*, el desarrollo del turismo y la preocupación por que esta actividad se practique en forma amigable con el ambiente, han sido los principales ejes considerados en la elaboración de los planes territoriales. Gualeguaychú y Colón son claros ejemplos de ello. Llamativamente estos planes no ponen énfasis, ni prevén acciones, ante los efectos ambientales derivados de las actividades industriales y agropecuarias practicadas en las propias localidades o en sus entornos próximos.

En tanto, en el *sector oriental*, los cambios recientes en el sector agropecuario y el desarrollo agroindustrial son temas que recibieron un trato privilegiado en los planes de gestión. Los departamentos de Río Negro y Paysandú representan bien esta situación.

En el caso de Concepción del Uruguay, las transformaciones productivas recientes no pasaron desapercibidas en las acciones priorizadas en su planificación local. El dragado del río Uruguay, el mejoramiento de su sistema

portuario y la asociación con el puerto de Paysandú constituyen buena parte de las preocupaciones que pretenden ser atendidas desde su plan de gestión del territorio. En tanto Paysandú, desde una perspectiva similar, también ha impulsado junto a Concepción del Uruguay la mejora de la navegabilidad del rio Uruguay, a través. El Comité Binacional Hidrovía del Río Uruguay ha sido uno de los ámbitos priorizado por estas dos localidades para impulsar tales iniciativas. Cierto es que esta situación generó (y genera) discrepancias entre algunas localidades del *sector occidental*. Como parte de la protesta, Gualeguaychú se ha opuesto al dragado del río Uruguay, hecho que perjudica a los puertos ubicados al norte de esta ciudad.

3. Distancia geográfica, poblaciones y niveles de interacción

Históricamente, Gualeguaychú y Fray Bentos han tenido escasos proyectos compartidos y poco interés de generarlos, en tanto que Concordia y Salto el relacionamiento ha sido muy fluido, pero sin que medie programación al respecto. Esto se verifica, por ejemplo, haciendo una lectura de las actas de los Comités de Frontera desde sus inicios.

De las tres regiones del tramo uruguayo, la mayor distancia geográfica entre las ciudades más importantes se da en RFSM. Gualeguaychú y Fray Bentos están por ruta a 46,3 km. También estas ciudades demuestran una mayor asimetría poblacional que en el resto del tramo uruguayo. Las relaciones, en la RFSM no han pasado del comercio vecinal y escasos intercambios sociales y culturales. Es probable que la distancia geográfica y la asimetría poblacional tengan incidencia importante en una menor densidad de vínculos en comparación con las otras dos regiones fronterizas. Además, el conflicto por Botnia ha "estirado" las distancias sociales y tensionado las relaciones interlocales.

4. Interés diferencial por la cooperación.

En los planes de gestión local, como así también en los discursos de los actores locales referentes, se denota en el *sector occidental* una mayor consideración de los asuntos relacionados con el sector fronterizo del país vecino, así como también una mayor predisposición a profundizar los niveles de relaciones y cooperación. Esto se da con nitidez en la RFPA. En las localidades del *sector oriental*, exceptuando Paysandú, esta actitud no es tan clara. No es infrecuente

identificar en los actores uruguayos, una discreta desconfianza y el manejo de tiempos más dilatados a la hora de abordar temáticas que tengan que ver con la densificación de las relaciones fronterizas. En las entrevistas realizadas a informantes calificados del *sector oriental*, esto surge con claridad.

5. Entramado débil de organizaciones fronterizas

   Exceptuando algunas débiles organizaciones paradiplomáticas (v.g. el Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay), no existe en general un entramado importante de instituciones y actores que promuevan las relaciones fronterizas.

   Esto se refleja en los planes de gestión territorial. Las organizaciones participantes en su formulación en contadas excepciones visualizaron el espacio fronterizo binacional como una ventana de oportunidades para generar sinergias y complementariedad. En el caso de Fray Bentos y Salto, tanto en los propios planes de ordenamiento territorial como en las percepciones de los actores en general, no reflejan un sentimiento de integración con el espacio fronterizo.

6. Planes territoriales e intenciones de integración

   Por lo que se desprende de la documentación analizada y de las entrevistas realizadas para este artículo, las instancias diplomáticas de integración (v.g. Comités de Fronteras) suelen ser más ambiciosas a la hora de declarar (y sobre todo reivindicar ante los estados nacionales), una manera distinta de gestionar el espacio fronterizo en aras del fomento de la cooperación.

   Resulta contradictorio ver como estos mismos planteos realizados en los distintos comités binacionales, no tienen su correlato en los planes territoriales locales. Es altamente probable, a modo de hipótesis, que esto suceda porque las directivas nacionales de planificación territorial inducen de alguna manera a una formulación impregnada de cierto nacionalismo metodológico, que lleva a considerar a los territorios locales prácticamente como enclaves.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARMOCIDA, R. (2007). Perspectivas de los actores en el proceso de integración económica en frontera. El caso de la provincia de Entre Ríos. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.

AROCENA, J. (2001). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Montevideo: TAURUS.

BLANCO, J. (2006). De la noción de impactos a la de procesos asociados. Segundo Congreso Nacional de Sociología y VI Jornadas de Sociología de la UBA- Buenos Aires 20 al 23 de octubre de 2004. Buenos Aires: UBA.

BOISIER, S. (1997a). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL. Consejo Regional de Planificación.

COMISIÓN TÉCNICO-MIXTA DE SALTO GRANDE. (2013). Documentos fundacionales. Leyes, Decretos, Notas Reversales, Actas, Acuerdos Convenios. CABA-Buenos Aires: Comisión Técnico Mixta de Salto Grande.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES DE URUGUAY. (2018). Recuperado el 13 de junio de 2019, de https://migracion.minterior.gub.uy/

ENRÍQUEZ, A. (1997). El desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI. San Salvador: FUNDE.

FELICIDADES, J. (26 de abril de 2012). Bases territoriales para la construcción regional en el espacio. Tesis Doctoral. Hueva, España: Universidad de Huelva.

MONTES, F. (2001). El ordenamiento territorial como opción de las políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL-Dirección de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.

MUNICIPALIDAD DE CONCORDIA. (2010). Plan de desarrollo territorial. Proyectos urbanos e instrumentos de gestión. Concordia: Municipalidad de Concordia.

POPOVICH, M., Y TOSELLI, C. (2006). Planificación estratégica participativa y comunidad local.

DESARROLLO DE UN DESTINO TURÍSTICO EN ARGENTINA. Cuadernos de Turismo, nº 17, 167-168.

SANTOS, M. (1993). Los espacios de la globalización. Paris: GEMDEV.

SANTOS, M. (2009). La naturaleza del espacio: técnica y tiempo. Razón y emoción. San Pablo: EDUSP.

SEJENOVICH, H. (1 de febrero de 2006). La estrategia para el desarrollo sustentable de Gualeguaychú y los impactos de las fábricas de celulosa de Fray Bentos. Recuperado el 15 de diciembre de 2013, de Socio Ambiente: http://www.socioambiente.com.ar/estrategiadesarrollo_gualeguaychi-g.html

SZAJNBERG, D., FERNÁNDEZ, R., ROITMAN, A., Y SÁNCHEZ, M. (2013). El rol del patrimonio cultural en los planes estratégicos de desarrollo urbano y de turismo. Una experiencia reciente en el municipio de Colón. X Jornadas de Sociología-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

WAINSTEN, O. (S/f). Sustentabilidad del territorio. Regiones Asociativas Fronterizas (RAF) y Transfronterizas (RATF). Estudio de Caso: Gualeguaychú (Argentina) / Fray Bentos (Uruguay). www.cedet.edu.ar/Archivos/Tesis/Resumen%20Tesis%20Wainstein.pdf.

ZOIDO, F. (1998). Geografía y ordenamiento territorial. Geo Crítica, http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm.

3

3. FRONTERAS DE CAFÉ Y DE CALENTAMIENTO GLOBAL: LA CONSTRUCCIÓN ANALÍTICA DEL NEXO ROYA-MIGRACIÓN-VARIABILIDAD CLIMÁTICA EN UNA REGIÓN TRANSFRONTERIZA[1]

Celia Ruiz de Oña Plaza

Yair Merlín Uribe

Patricia Rivera Castañeda

Entre los años 2013 y 2014, los países productores de café de la región mesoamericana (Chiapas y Centroamérica) experimentaron una de las peores crisis de producción debido al impacto del hongo conocido como roya del café (*Hemileia vastatrix*), uno de los más devastadores del sector agroexportador del café. Los efectos del cambio climático se señalaron en diversos medios de comunicación como una de las causas clave de la intensidad y la ocurrencia inusual del hongo por encima de los 800 metros sobre el nivel del mar. Entre las consecuencias generadas por la crisis de la roya, la intensificación de la migración tuvo un papel destacado.

En Centroamérica, en donde se ubican algunos de los principales países productores de café Arábigo del mundo como son Honduras y Guatemala, el efecto de la roya se sumó a un conjunto de factores diversos, analizados ya con

[1] Agradecimientos: El presente estudio se realizó gracias a los fondos aportados por el PROGRAMA DE APOYO A PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (PAPIIT) no. IN301419 "Ecología política del cambio climático y la roya del café: controversias e incertidumbres en la frontera Chiapas-Guatemala".

profusión, como la violencia, la corrupción, la pobreza y la falta de oportunidades. A estos se añade el efecto de la variabilidad climática manifestada sobre todo en una persistente sequía en el llamado corredor seco centroamericano, área en la que se localiza una proporción importante de la superficie destinada al café en Centroamérica.

Al contexto de desestructuración social y económica en la región del Triángulo Norte centroamericano, vino a sumarse la pérdida de cosechas, y todo ello desató un incremento de los flujos de migración, cuya expresión más visible y reciente fue el desplazamiento masivo de población centroamericana en caravanas migrantes, grupos de entre 2 mil y 7 mil personas quienes, en su camino hacia la frontera norte de México con Estados Unidos, quedaron temporalmente retenidas en la frontera sur de México, en la ciudad de Tapachula, región del Soconusco. Las posibilidades de atravesar territorio mexicano quedaron a merced de los vaivenes de las políticas migratorias mexicanas y estadounidenses.

Con este escenario de fondo, el objetivo del presente texto es explorar el nexo entre la roya del café y la migración, en un contexto de cambio climático y en un enclave del Soconusco históricamente cafetalero: los territorios transfronterizos del Volcán Tacaná, marcados por un entramado de flujos migratorios de naturaleza diversa que atraviesan la frontera sur de México.

Se argumenta aquí que, a mediano plazo, los factores climáticos tomarán cada vez mayor protagonismo como motores de expulsión de población, en interacción con los factores clásicos laborales y humanitarios, arriba mencionados. Sin embargo, el estudio de la migración inducida por la variabilidad climática asociada al calentamiento global plantea retos de análisis importantes: ¿cómo articular de manera integrada dos fenómenos multifacéticos y trans-escalares como son la migración y el cambio climático en territorios de frontera donde toman expresiones particulares?

Tomando las afectaciones de la roya como un indicador indirecto de cambio climático en el área transfronteriza del Volcán Tacaná entre Guatemala-Chiapas, la aspiración última del texto es detonar una reflexión más amplia sobre la construcción analítica del nexo migración-café-cambio climático.

El documento se estructura en tres secciones: en la primera se dibuja un esbozo teórico del tema migración-cambio climático en el que enfatizamos una ausencia de consideraciones teóricas desde el marco de los Estudios Fronterizos,

y la escasa atención prestada a las dimensiones biofísicas en las regiones transfronterizas y su vínculo con el fenómeno del calentamiento global desde este último campo de estudio.

En la segunda sección, y con el fin de abordar las complejas interacciones que la crisis productiva ocasionada por la roya mantiene con la migración, se intenta una aproximación transescalar del fenómeno de estudio. Se parte de una descripción de la coyuntura actual migratoria, en el contexto de la frontera sur (Chiapas-Guatemala) y su vínculo con Centroamérica; esto, en el marco de las políticas de securitización y cierre de fronteras, y ante el fenómeno de las caravanas migrantes. Se busca construir un vínculo con las cuestiones de variabilidad climática y se privilegia una lectura regional del fenómeno. En la tercera sección, se describe también el contexto migratorio específico de la región fronteriza del Soconusco, donde se ubica el enclave del caso de estudio, para dar cuenta de la riqueza de flujos migratorios en toda el área de estudio.

En la cuarta sección, nos enfocamos en el caso de estudio de los territorios del Volcán Tacaná, en el lado mexicano del mismo. Se presenta un breve perfil migratorio de tres municipios mexicanos fronterizos ubicados en las tierras altas caficultoras del Volcán Tacaná, y su inserción en la dinámica migratoria del estado de Chiapas. Seguido, abordamos analíticamente la interacción entre datos de producción de café y precio del grano, con la dinámica demográfica de la zona de estudio, retomando datos de la Encuesta de Migración en las Fronteras del Norte y del Sur de México (EMIF).

El capítulo cierra con un llamado a desarrollar estudios interdisciplinarios que incorporen de manera conjunta y a partir de la integración de escalas de observación y análisis, aspectos conceptuales del campo de los Estudios Fronterizos en conjunción con estudios de migración y de cambio climático, entendido éste último como fenómeno socio-ambiental. Se deja abierta la interrogante sobre la necesidad de reformular un concepto de frontera a la luz de realidades como el cambio climático y la expansión de epidemias, ajenas a las barreras humanas pero susceptibles de ser gestionadas de manera diferenciada a raíz de la existencia de un límite fronterizo.

FRONTERAS, MIGRACIÓN Y CAFÉ EN TIEMPOS DE CAMBIOS CLIMÁTICOS: UN NEXO ANALÍTICO EN CONSTRUCCIÓN

EL FACTOR FRONTERIZO: HACIA NUEVAS LECTURAS DE LA BORDE-ESFERA

El reavivado campo de Estudios Fronterizos ha perseguido tenazmente aquella formulación teórica única, que fuera capaz de explicar el fenómeno "frontera" a través de sus múltiples manifestaciones (Sevast'ânov et al., 2015); tan sólo para acabar admitiendo que la frontera, lo fronterizo y los procesos de fronterización son polimórficos (Burridge et al., 2017; Laine, 2015), y no atienden a una sola caracterización. Lo histórico y lo contingente aportan gran parte de la vivencia fronteriza (Grimson, 2000). Las políticas de estado, clausuradas en los límites fronterizos, y el efecto *dominó* de procesos globales cierran el círculo de su significación. Predomina hoy, en el ámbito de los Estudios Fronterizos, el objetivo de comprender cómo cambian las fronteras, desde un punto de vista procesual, que "visualiza los espacios de fronteras como procesos sociales, prácticas de fronterización, conocimiento, discursos, narrativas, símbolos e instituciones" (Anssi Paasi, 2014: 9).

De ahí, que en los últimos desarrollos del ecléctico campo de estudios de las fronteras, la visión de éstas como espacios de construcción social esté tomando arraigo (Laine, 2015). Lo anterior implica que el territorio y los procesos de construcción de territorialidad son claves en el estudio de los espacios fronterizos: las fronteras son a la vez instrumentos y expresiones de esa territorialidad que, además, revela las ideologías del estado que subyacen al gobierno del territorio (Anssi Paasi, 2014).

Lo anterior implica un alejamiento de las posturas clásicas de análisis del territorio y las fronteras como contenedores y formadores de estados-nación, separados por límites claros y fijos, perpetuos marcadores de identidad y soberanía. El concepto que mejor captura este giro – siguiendo una vez más a los fronterólogos ubicados en diversas fronteras del planeta- es el de *Borderscapes*, vocablo que combina "paisaje" y "frontera", y que alude a la conformación de "panoramas socio-políticos que emergen en torno a contextos fronterizos": zonas de relaciones sociales y significados múltiples, y que no atienden a una única espacialidad, no están fijadas, sino que dependen del ojo que las mira y del propósito de su mirada (Krichker, 2019). Desde este concepto, el paisaje-frontera

está en una reelaboración continua, de interacción de prácticas materiales y discursivas, en donde la agencia de los residentes de las áreas transfronterizas es tan importante como la de otros actores institucionales en la co-producción constante del paisaje-frontera (Lamb, 2014).

Subyace a esta aproximación, la hipótesis de que las fronteras constituyen un laboratorio relevante para estudiar relaciones socio-espaciales en constante redefinición (Amilhat Szary y Giraut, 2015); y el hilo conductor de la investigación es el lazo entre las experiencias locales en los territorios transfronterizos y las agendas geopolíticas nacionales, regionales y globales (Krichner, 2019).

Se superan, de esta manera, visiones previas cuyo foco exclusivo de análisis se centraba en el límite. La identificación estricta del límite como equivalente a la frontera, queda hoy rota. El límite fronterizo ya no es lineal (Anssi Paasi et al., 2018): es un espacio tridimensional, que además no siempre mantiene dimensiones fijas. La función de control y de filtrado que ejercen las fronteras ya no coincide con su delimitación territorial, es decir, la frontera excede el espacio físico de la demarcación jurisdiccional entre dos estados y opera mucho más allá de la línea divisoria (Amilhat Szary y Giraut, 2015).

Hoy, el límite fronterizo es móvil, fluido, y se contrae y expande de acuerdo a las vicisitudes del momento, como puso de manifiesto el recrudecimiento de la militarización de la frontera Chiapas-Guatemala, que el chantaje comercial de la administración de Trump impuso ante la avalancha de caravanas migrantes centroamericanas.

El proceso de filtraje fronterizo utiliza procedimientos de tecnología punta y opera en un espacio multidimensional, por aire, tierra y mar; su grado de sofisticación es tal que lleva a la encarnación de los dispositivos de control en el cuerpo mismo de los migrantes, por ejemplo, mediante la lectura biométrica del que cruza la frontera (Amilhat Szary, 2015).

El límite fronterizo ya no equivale a los confines del estado; pareciera más bien constituirse en el escenario privilegiado donde las contradicciones y paradojas del sistema político nacional y mundial reverberan amplificadas: fronteras abiertas al flujo de capitales, a ciertos tipos de movilidades humanas y a ciertos flujos de información y bienes; fronteras cerradas a las poblaciones pobres, a ciertos refugiados políticos, a ciertos grupos religiosos, o a colectivos de identidades de género múltiples. En el cruce de fronteras, el desarrollo desigual como característica fundamental del orden mundial contemporáneo queda

crudamente expuesto. También se revelan, en las prácticas de fronterización, las características y diversidad de las actuales tendencias de movilidad humana, especialmente, las referidas a la migración en sus múltiples formas (Anssi Paasi et al., 2018).

De ahí, que en este capítulo optemos por abordar a nivel local y regional las particularidades migratorias en un *borderscape,* que traducimos aquí más como una "borde-esfera" que como un paisaje-frontera, el espacio transfronterizo del Volcán Tacaná, insertado en una región, la del Soconusco, escenario de flujos migratorios exacerbados por la creciente inestabilidad de la región centroamericana y por las alteraciones climáticas potencialmente asociadas al cambio climático. Entendemos el espacio del Volcán Tacaná como una esfera sometida al influjo de las dinámicas políticas, sociales y globales que se expresan en las alteraciones de los paisajes productivos y la confluencia de distintos tipos de movilidades humanas, sobre un entrecruzamiento de diferentes límites fronterizos: fronteras *naturales* (el Rio Suchiate, la cima del Volcán Tacaná, los paisajes cafetaleros del Volcán Tacaná); eco-fronteras o límites establecidos para la gestión ecológica de los recursos naturales (en el lado mexicano el Volcán Tacaná está bajo el régimen de Reserva de la Biosfera, y en el lado guatemalteco como área protegida de categoría IV según la clasificación de la Unión Internacional de la Naturaleza (IUCN); cruces fronterizos internacionales en convivencia con cruces informales diarios sobre un territorio donde la línea fronteriza es obviada de muchas maneras, sin que ello signifique que no tenga efectos materiales concretos en las vidas de sus habitantes [2].

Esta renovada visión de las fronteras como espacios polifacéticos de múltiples relaciones sociales y espaciales concatenadas para dar lugar a una esfera social mediada por un límite fronterizo resulta útil para incorporar la dimensión ambiental de las fronteras, también de manera renovada. El constructo teórico que dentro de los Estudios Fronterizos ha buscado incorporar la dimensión ecológica es el del paradigma de las eco-fronteras. De acuerdo a Guyot (2011: 4 y siguientes), este paradigma busca comprender como espacios

[2] Para una visión con una aproximación etnográfica y vinculada a la temática del café y el cambio climáticoconsultar Ruiz-de-Oña, C., Rivera-Castañeda, P., & Merlín-Uribe, Y. (2019). Coffee, Migration and Climatic Changes: Challenging Adaptation Dichotomic Narratives in a Transborder Region. *Social Sciences*, *8*(12), 323.

naturales de alto valor ecológico interaccionan con las fronteras geopolíticas; cómo las cuestiones ambientales se vinculan con espacios políticos concretos. Esto, más allá de la idea de fronteras naturales que promociona en los inicios del campo de Estudios Fronterizos Ratzel y después Ellen Semple con su noción de fronteras naturales (Laine, 2015: 21).

No abordaremos esta cuestión en este capítulo, pero sí buscamos remarcar, que lo ambiental también puede entenderse no solo como materialidad biofísica, sino como una expresión compleja de la relación sociedad-naturaleza en un espacio determinado, que da lugar a formas de ser y habitar un territorio *flexible,* de n dimensiones que dan lugar una borde-esfera particularizada para tiempo-espacio definido. Esta perspectiva alienta a pasar del foco en lo netamente ambiental y sus políticas de gestión – asunto predominante en el paradigma de la eco-frontera- hacia nociones más integradoras de lo socio-ambiental, observado aquí como un binomio inextricablemente unido.

EL NEXO MIGRACIÓN-CAMBIO CLIMÁTICO

El estudio de la dinámica de la migración vinculada al café y su vínculo con los impactos de la variabilidad climática, asociada tentativamente al cambio climático, ha recibido una escasa atención, tanto desde el campo de los estudios migratorios, como desde los productivos, y mucho menos desde el incipiente campo de las migraciones inducidas climáticamente.

En general, la literatura sobre migración ambiental en México es escasa. Los estudios que vinculan la migración y el cambio climático son incipientes y enfatizan sobre todo el efecto que los desastres climáticos ejercen sobre desplazamientos forzados de la población (ver por ejemplo Ochoa Lupián y Ayvar Campos, 2015). Ochoa y Ayvar estiman que hasta un 90% de los desplazamientos de población en México son debidos a desastres climáticos, pero en su estudio no se observa con claridad cómo llegaron a esta elevada cifra. Esto tiene que ver con la dificultad de definir qué es migración ambiental y qué migración climáticamente inducida.

Otros estudios, no vinculados con desastres climáticos y centrados en la frontera norte México-Estados Unidos, buscan comprobar estadísticamente el efecto causal del descenso de la producción agrícola asociado a precipitaciones erráticas con el aumento de la dinámica migratoria, a partir del uso de datos de

los censos nacionales y de las modelizaciones climáticas (ver por ejemplo Feng et al., 2010; Haeffner et al., 2018; Nawrotzki et al., 2013). Sus conclusiones apuntan a relaciones estadísticamente significativas que confirman el efecto de la variabilidad climática sobre el descenso de los cultivos y el incremento de los cruces migratorios en la frontera norte a raíz de estos descensos. Son todavía más escasos los estudios que optan por un acercamiento multi-metodológico que combina una aproximación cuantitativa con una cualitativa (ver por ejemplo Haeffner et al., 2018 para el caso de la sequía en Baja California).

Tampoco abundan los análisis que abordan el nexo roya-migración, y estos se han centrado, sobre todo, en el estado de Veracruz (ver por ejemplo Anguiano-Téllez et al., 2013; Mestries Benquet, 2003). Para Chiapas y la frontera sur, destaca el trabajo de Merlin et al. (2018), que aborda de manera compleja la interacción entre migración, sustentabilidad y el cultivo del café, así como el de Ruiz-Meza, (2010), el único abordaje que combina adaptación al cambio climático y café.

La migración climáticamente inducida es ya un área de investigación clave en la que el nexo mismo migración-cambio climático se cuestiona unas veces, se potencia otras. La migración es un fenómeno multicausal, pero todavía el cambio climático no se constituye en el motor prioritario de expulsión de población. Más bien, actúa como el catalizador final en la larga cadena de motivaciones internas y factores externos que llevan a la decisión de migrar (Klepp, 2017). Lo que sí parece evidente es que el cambio climático vendrá a exacerbar la condición de marginación de las poblaciones pobres y a agudizar la inequidad sobre la cual se funda el orden mundial contemporáneo (Bettini, 2017b).

Para Bettini (2017) uno de los principales problemas en el estudio del vínculo migración-cambio climático es el determinismo ambiental con que se construye este nexo, que potencia relaciones causales simples entre migración climáticamente inducida y conflicto. El discurso predominante en la esfera política de la migración y el cambio climático privilegia una representación de la migración como amenaza latente y futura, que desestabilizará y pondrá en riesgo la paz social y el equilibrio económico (Bettini, 2017b), dando pie a relatos apocalípticos de hordas de migrantes invadiendo territorios seguros. Potencia, además, una lectura de los migrantes como delincuentes y seres humanos prescindibles (Hartmann 2010). Esta representación coincide con un hilo discursivo de larga data que heredó las posturas características de los neo-

malthusianos, enlazadas a los discursos ambientalistas del Norte. En definitiva, aviva el miedo a la "amenaza migrante" y refuerza una visión que considera a las poblaciones de los países pobres, como un riesgo invasivo (Bettini, 2017ª: 11).

EL NEXO ROYA-CAMBIO CLIMÁTICO: ¿ADAPTARSE O MIGRAR?

El vínculo entre el cambio climático y la roya del café se ha deducido indirectamente de los escenarios climáticos que predicen condiciones favorables para la propagación de enfermedades y plagas (Bebber et al., 2016). Sin embargo, Avelino et al. (2015) establecieron claramente que la expansión de la roya no puede atribuirse por completo a la variabilidad climática. Otros factores, cuyos efectos se ven agravados por el cambio climático, incluyen la dificultad de reemplazar las viejas plantas de café; manejo limitado debido a la falta de ingresos; alta variabilidad de los mercados; y, en particular, según Renard y Larroa Torres (2017) y para el caso de México, la negligencia a largo plazo del estado mexicano en procurar políticas que protejan el cultivo del café.

Al contrario que en anteriores modelizaciones climáticas, los estudios más recientes presentan evidencia de que el cambio climático más significativo para el café Arábiga (*Coffea arabica L.*) en la región del sudeste de México y la centroamericana es la disminución de la precipitación en lugar del cambio de temperatura (Rivera Silva et al., 2013). Por lo tanto, los mayores riesgos vendrán del estrés hídrico, la sequía y los incendios (Canet Brenes et al., 2016). Precipitaciones erráticas, el florecimiento tardío de los cafetos, la intensificación de las lluvias y su concentración en periodos más reducidos, anticipan un escenario dicotómico entre sequías más prolongadas y periodos de lluvias cortos, pero más destructivos.

Aunado a una expansión de la acción de los patógenos y su rápida mutación, las proyecciones climáticas sobre la factibilidad futura de la siembra de café (ver por ejemplo Davis et al., 2012; Gay et al., 2006; Hannah et al., 2017; Läderach et al., 2017), apuntan a que el cambio climático reducirá la extensión de tierra adecuada para la producción de café en Mesoamérica y desplazará esa producción a elevaciones más altas (Bunn, Läderach, Jimenez, et al., 2015).

Este panorama está generando preocupación en relación con la cantidad y calidad del café, y sobre una posible mayor presión productiva en zonas boscosas

altas donde quedan remanentes de bosque mesófilo y de pino-encino (G. Schroth et al., 2000: 13).

Ante este panorama prospectivo, investigadores del ámbito de la agroecología y la conservación emitieron advertencias sobre la necesidad urgente de adaptarse a estos futuros escenarios. Se alertó sobre la importancia de evitar cambios del uso del suelo que pusieran en riesgo los beneficios agroecológicos de los sistemas agroforestales de café, por ejemplo, con la substitución del café por cultivos ilegales, como la amapola (que ya tiene una presencia importante en nuestra zona de estudio), o la transformación de los sistemas agroforestales de café bajo sombra por el café de sol (Bunn, Läderach, Ovalle Rivera, et al., 2015: 90).

El campo de investigación de la adaptación en sistemas de café se centra sobre todo en la evaluación de la capacidad de adaptación de los pequeños productores de café desde una perspectiva interdisciplinaria que combina riesgos de mercado, vulnerabilidad social y percepción del cambio climático (ver por ejemplo Castellanos et al., 2012; Eakin et al., 2011; Tucker et al., 2010). Otra línea de investigación, realizada bajo los auspicios de organizaciones agrícolas internacionales, se ocupa más de la definición de estrategias de adaptación basadas en actividades agroecológicas y gestión de la resiliencia ambiental (ver por ejemplo Bouroncle et al., 2017; Harvey et al., 2018; Imbach et al., 2017).

Por otra parte, es importante destacar que la naturaleza progresiva y lenta de los cambios inducidos por el cambio climático en la producción agroforestal del café, dificulta la definición de estrategias de adaptación agroecológica. El proceso de cambio gradual de variables climáticas actúa como catalizador de crisis productivas que, a su tiempo, desencadenan olas de migración.

En la literatura sobre migración y cambio climático, este tipo de cambio climático lento (*slow-onset*) no suele tener la relevancia y visibilidad que se le otorga a los desplazamientos humanos ocasionados por eventos climáticos extremos (*rapid-onset*), como inundaciones o huracanes, agrupados bajo el término de desastres. Estos sucesos, repentinos y violentos, constituyen el foco principal de las políticas de adaptación climática y de la llamada migración climáticamente inducida (Klepp, 2017).

En el marco de los eventos catastróficos, la idea de la migración como forma de adaptación cobra fuerza en los documentos de política internacional (Rigaud et al., 2018). Las narraciones resultantes de los enfoques de "migración

como adaptación" suelen obviar dos aspectos importantes: el primero, el reforzamiento de las políticas de control migratorio y el cierre parcial de las fronteras a poblaciones pobres, vulnerables y sin medios de vida; y segundo, las cada vez más inequitativas relaciones de producción del café, cuya cadena productiva favorece un fuerte desequilibrio en la distribución de beneficios. Para la población rural todavía dependiente del café como forma de vida, esto configura una trampa doble: la necesidad de emigrar y las cada vez más arriesgadas y costosas condiciones en las que deben emprender la migración ¿Cómo, entonces, adaptarse migrando?

El énfasis en el manejo agronómico como forma de ajuste a condiciones ambientales cambiantes en el marco de estrategias adaptativas es fundamental para ajustar el cultivo a la variabilidad climática exacerbada. Sin embargo, estos cambios adaptativos se ven limitados ante el embate de políticas neoliberales que, lejos de promover medios de vida sostenibles (Merlín-Uribe et al., 2019), están impulsando las oleadas migratorias actuales.

Lo anterior lleva a la necesidad de complementar la adaptación basada en ajustes agronómicos (especialmente la introducción de variedades de café tolerantes a la roya y resilientes ante la variabilidad climática) con líneas de acción que promuevan mercados regionales, el consumo local y regional del café, y estrategias de mercadeo y marketing que coloquen al productor local en una posición más ventajosa para acceder a un mercado altamente competitivo y restrictivo.

Algunos autores del campo de la geografía crítica y la ecología política, señalan que las narrativas netamente centradas en el sujeto como actor fundamental de la adaptación llevan implícita una visión que no toma en cuenta las asimetrías de poder en las que se basan los mercados globales agroalimentarios, como el de la producción de café a nivel internacional; o el papel dominante de la tecnociencia como motor de diferenciación social (Klepp y Chavez-Rodriguez, 2018: 15; Taylor, 2015: 51,61).

Desde la ecología política crítica, se extiende este marco de desequilibrio mercantil global e inequidad social al ámbito de lo biofísico. Hornborg (2011) por ejemplo, señala que, aparejado a las relaciones de producción y comercialización globales, tiene lugar un *intercambio ecológico desigual,* que va erosionando la base productiva biofísica en los países productores de materias primas y exportadores de recursos naturales. Podríamos, igualmente, extender esta idea a

la problemática desencadenada por el cambio climático en el ámbito de la producción de café.

En resumen, a pesar de que una parte de la literatura sobre gestión adaptativa identifica el modo de producción y acumulación capitalista como la principal fuente de vulnerabilidad socio-ecológica, el foco principal está puesto en el manejo agronómico. La transformación de las condicionantes productivas que favorecen bajos precios en los eslabones iniciales de la cadena de producción rara se atienden en las estrategias de adaptación en curso.

Una razón de esto podría hallarse en la persistente representación despolitizada y puramente biofísica del cambio climático que domina en el ámbito de la acción política. Nociones como justicia climática- con fuerte presencia en el espacio discursivo vinculado a los efectos del cambio climático en países insulares amenazados por la subida del mar (Klepp, 2017: 9) - están ausentes en relación a la producción agroalimentaria y su vínculo con el papel desempeñado por el capitalismo neoliberal (Turhan y Armiero, 2017).

LA FRONTERA SUR DE MÉXICO: UN CONTEXTO MIGRATORIO EXPANSIVO Y COMPLEJO

LA FRONTERA SUR DE MÉXICO: DE FRONTERA INVISIBLE A FRONTERA FORTIFICADA

El actual trazado limítrofe de la frontera sur se estableció en 1982, con la firma del acuerdo entre Guatemala y México. Pero por un largo periodo de tiempo, esta extensa frontera configuró una amplia franja transfronteriza de intensa convivencia de las poblaciones a un lado y a otro de la línea, obviada en varios tramos fronterizos. Con excepción del tiempo de la guerra civil guatemalteca y la crisis de refugiados que conllevó, la frontera sur no fue objeto de programas de control migratorio a gran escala. No es sino hasta el año 2014, cuando la cooperación fronteriza entre México y Estados Unidos colocó toda la frontera sur de México en el centro de los esfuerzos para frenar la migración centroamericana en el contexto de una asociación bilateral: la Iniciativa Mérida (Olson, 2017; Ribando Seelke y Finklea, 2017).

Promovida y financiada en parte por Estados Unidos para reducir la presión migrante sobre el corredor Estados Unidos-México (Olson, 2017), las acciones de control fronterizo vinculadas con la Iniciativa Mérida conllevaron la reciente construcción de 4 estaciones de control migratorio y aduanero, y varios

puestos de control fronterizo a lo largo y ancho de la frontera sur que crearon un cordón de seguridad 160 kilómetros al norte de la línea fronteriza (Ribando Seelke y Davis-Castro, 2019). Dispositivos de vigilancia altamente sofisticados forman parte de este cordón de seguridad, que supone la transferencia parcial del control migratorio en la frontera norte México-EEUU, a la frontera sur Guatemala- Chiapas (Castaneda, 2015; International Crisis Group, 2018), en un proceso de externalización de los límites fronterizos (Varela Huerta, 2015). Como resultado de estas medidas, los trans-migrantes con destino a los Estados Unidos enfrentan el control policial y militar mucho antes de alcanzar la frontera norte. Para algunos analistas, esta estrategia de contención atraviesa a toda la república mexicana, conformando una extensa frontera, la llamada "frontera vertical" (Torre Cantalapiedra y Quintero, 2018).

Este programa fue diseñado bajo el influjo de la doctrina de securitización (Bigo, 2002; Hernández- Gutiérrez y Sáenz, 2018), término con el que se alude a la militarización de problemáticas sociales como forma de abordarlas. Y, efectivamente, a pesar de la evolución errática del control de los flujos migratorios centroamericanos, la lógica de militarización de la frontera sur y también de la norte, se mantiene hasta el día de hoy, con la participación de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) en el reciente Plan de Migración de la Frontera Norte y Sur, que instrumenta el Instituto Nacional de Migración (INM) con el fin de detener la migración de indocumentados en tránsito hacia los Estados Unidos (Langner, 2020).

CONTROL Y CIERRE DE LA FRONTERA SUR: DEL "HERMANO MIGRANTE" AL PELIGRO DE LA "INVASIÓN MIGRANTE"

Desde octubre del 2018, hasta cinco caravanas de migrantes centroamericanos cruzaron la frontera sur en Chiapas rumbo hacia la frontera entre Estados Unidos y México, a lo largo del mayor corredor migratorio del mundo (El Colegio de La Frontera Norte, 2018).

Como primer punto de entrada para los flujos migratorios centroamericanos, en la frontera sur, los nuevos programas de control migratorio (Castañeda, 2016; Isacson et al., 2014) se pusieron en operación para cerrar el paso a las caravanas migrantes, bajo el mandato del entonces presidente mexicano Peña Nieto. Pronto, la limitada capacidad de las autoridades

migratorias para lidiar con la presencia de las caravanas quedó evidenciada, cuestionando la eficacia de la política de control fronterizo: el cierre de la frontera en el paso del río Suchiate, por el punto de control fronterizo del Puente Internacional Rodolfo Robles debió abrirse ante el desbordamiento de la marea humana que lo atravesaba de todas las maneras posibles. En esa coyuntura, tiene lugar, a finales del año 2018, la toma de posesión del presidente López Obrador, quien, en un giro radical a la política de contención y control migratorio, declara el libre tránsito por territorio mexicano hasta la frontera norte y establece un sistema de credenciales de tránsito y solicitudes de asilo (Nájar, 2018).

La política de puertas abiertas del presidente mexicano López Obrador aceleró la llegada de inmigrantes a la frontera sur. El ejecutivo mexicano ofreció libre tránsito por México en honor a su tradición de política migratoria, que, al menos a nivel discursivo, descansaba sobre el derecho humano a la migración (Paris Pombo, 2014). A partir del 2019, no sólo centroamericanos, también haitianos, cubanos y centroafricanos se aglomeraban en la frontera sur, a la espera de obtener un pase legal para alcanzar la frontera norte.

Ante la escalada migratoria, la administración Trump no tardó en reaccionar, sometiendo a México a un chantaje político: exigió el despliegue inmediatamente efectivos policiales y militares para frenar el avance de la oleada migratoria, bajo la amenaza de cortar todos los vínculos comerciales con México. Como resultado, México reculó en su política de puertas abiertas, destinó efectivos de la recién creada Guardia Nacional a sus fronteras norte y sur -14 mil a la frontera con Estados Unidos y 10 mil a la frontera Chiapas-Guatemala (Langner, 2020) - y empezó a detener a la población migrante en las estaciones migratorias como la del Siglo XXI de la ciudad de Tapachula, donde fueron hacinadas en condiciones inhumanas varios miles de personas.

Mientras México cerraba su frontera sur, Estados Unidos hacia lo propio en su frontera con México y establecía serias restricciones a los procesos de solicitud de asilo. Sin entrar en mayores detalles, este recrudecimiento del control migratorio en ambas fronteras, si bien hizo que descendiera el flujo migratorio (Langner, 2020), no acabó con el fenómeno de las caravanas - al 20 de enero del 2020, una nueva caravana migrante espera el momento de entrar a México en la ciudad guatemalteca de Tecun Uman (País, 2020).

Sometidos al vaivén de la política migratoria mexicana y estadounidense, esta población migrante quedó retenida en una u otra frontera, dando lugar a una de las crisis migratorias más notorias de los últimos cinco años. Las condiciones de vulnerabilidad y violación de los derechos humanos, ya de por sí graves, incrementaron de forma alarmante: las deportaciones en ambas fronteras se incrementaron, a la par que las condiciones de retención indebida, el maltrato policial y el hostigamiento y la violencia de los cárteles mexicanos, los cuales han establecido una auténtica industria de extorsión a la población migrante en espera en México (Semple, 2019b).

En definitiva, ni el refuerzo policial y militar en ambas fronteras mexicanas, ni el endurecimiento de las políticas de control de la inmigración por parte de la administración Trump (ni de su antecesor Obama), acompañado de un discurso de odio y criminalización al migrante, lograron disuadir a los miles de centroamericanos que huyen de la pobreza, la violencia generalizada y la falta de oportunidades en sus lugares de origen, en el llamado Triángulo Norte en el que se incluyen El Salvador, Guatemala y Honduras.

EMERGENCIA DE LOS FACTORES AMBIENTALES Y CLIMÁTICOS EN LA RECIENTE CRISIS MIGRATORIA

El cultivo de café para la población de estos países es una de las principales fuentes de subsistencia. En Centroamérica, el café representa el 20% de las exportaciones mundiales y su cultivo ocupa más de 1 millón de hectáreas. Los pequeños productores representan el 80% de los caficultores. El café genera 1,8 millones de empleos. De todos los países del istmo centroamericano, Honduras se destaca como el tercer productor mundial de café arábigo, con el 70% de su población rural por debajo de la línea de pobreza (Canet Brenes et al. 2016). Es de notarse que la nacionalidad predominante dentro de las caravanas migrantes fue la hondureña. En promedio, la epidemia de roya afectó a más del 50% del total de la zona productora de café de América Central y la producción para la cosecha 2012/2013 se redujo aproximadamente en un 20%. Según el Programa del Foro Mundial (PMA), el impacto de la roya del café ha llevado a una situación de inseguridad alimentaria a más de 157,000 familias en Honduras, Guatemala y El Salvador, principalmente a pequeños productores y jornaleros (Canet Brenes et al. 2016).

Su efecto destructivo se constituyó en uno más del conjunto de factores detonantes de la reciente oleada migratoria, si bien, uno poco atendido en el contexto regional de la crisis migratoria. La atención mediática nacional e internacional y distintos informes de organismos internacionales y centros de investigación se hicieron eco del fenómeno de las caravanas. Los analistas, destacaron, sobre todo, factores impulsores de la migración bien conocidos como la violencia y la pobreza (Surinyach, 2017). Sin embargo, a medida que se incrementaba la presión migratoria en la frontera sur con la llegada de nuevas caravanas, los factores ambientales y climáticos empezaron a cobrar relevancia, en combinación con los disturbios políticos y la represión. Estos fueron registrados sobre todo por la prensa internacional.

Al principio, únicamente el periódico británico *The Guardian* abordó cómo la variabilidad climática estaba reduciendo las cosechas y desencadenando la migración en las zonas rurales de los países centroamericanos (Milman et al., 2018). Algunos testimonios publicados en *The Guardian* de personas que viajaban con la caravana de migrantes de octubre de 2018 señalaban el cambio climático y la epidemia del hongo de la roya específicamente como detonantes de la decisión de migrar.

Para abril del 2019, el vínculo cambio climático y crisis migratoria aparece de manera reitera en los reportajes y noticias relacionados con las caravanas migrantes, el corredor seco centroamericano y la rampante sequía de los últimos años, la escasez de agua y la pérdida de las cosechas (Blitzer, 2019; Gustin y Henninger, 2019; Markham, 2019; ver por ejemplo Semple, 2019a entre otros muchos). Todos ellos señalan al cambio climático como un catalizador de la migración en un contexto de pobreza y degradación ambiental exacerbado.

LA REGIÓN FRONTERIZA DEL SOCONUSCO Y EL ENCLAVE TRANSFRONTERIZO DEL VOLCÁN TACANÁ: BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE UNA REGIÓN DE FRONTERA, CAFÉ Y MIGRACIÓN

El fenómeno de las caravanas de migrantes atraviesa la región mexicana del Soconusco, en la sección suroeste de los casi 1.000 kilómetros de línea fronteriza. El Soconusco ha sido, históricamente, un área de plantaciones agrícolas, en las que el café ocupó un lugar destacado. La producción de café, comienza en las laderas del Volcán Tacaná, compartido entre Chiapas y

Guatemala desde finales del siglo XIX. El desarrollo de estas plantaciones se desencadena a raíz de la política de colonización extranjera implantada por el régimen de Porfirio Díaz (Castillo y Toussaint, 2015; Washbrook, 2012). Durante la década de 1940, en los tiempos de la Reforma Agraria, gran parte de estas plantaciones pasaron a manos campesinas bajo la forma de "ejidos" (Fenner, 2007).

Esta especialización productiva provocó la dependencia temprana del Soconusco de los vaivenes de los mercados internacionales de agroexportación, no sólo de café, también de otros cultivos de agroexportación como plantaciones de banano o de algodón en su día, que se expandieron por la planicie costera. De ahí, se acentúo la reproducción de la desigualdad social a partir del desarrollo de la agricultura capitalista (Villafuerte y Aguilar, 2006).

En el presente, el Soconusco constituye un polo de atracción permanente para los trabajadores del sector agroexportador: se considera un mercado laboral clave en la frontera sur (Anguiano Téllez, 2008). Hoy en día, diferentes flujos de emigración e inmigración legales e ilegales convergen en este espacio transfronterizo (Fig. 1). Así, encontramos solicitantes de asilo y migrantes económicos de América Central; jornaleros que diariamente cruzan a la fronteriza ciudad mexicana de Tapachula, el principal centro urbano de la zona; trabajadores guatemaltecos y mexicanos en las plantaciones agroindustriales de banano o aceite de palma en las llanuras costeras de la región; el flujo histórico de jornaleros guatemaltecos a las grandes fincas privadas de café del Soconusco durante la cosecha de café; y la constante emigración de los residentes de Chiapas a los estados del norte de México para trabajar en los campos de la agroindustria, o para tratar de cruzar ilegalmente a los Estados Unidos (observaciones de trabajo de campo) (para una descripción detallada e histórica de esta multiplicidad de flujos ver Castillo y Toussaint, 2015). Otros sectores que ofrecen posibles empleos a migrantes nacionales e internacionales incluyen la construcción, el comercio y los servicios domésticos (Anguiano-Téllez et al., 2013).

FIGURA 1. MAPA DE FLUJOS MIGRATORIOS EN LA FRONTERA CHIAPAS-GUATEMALA

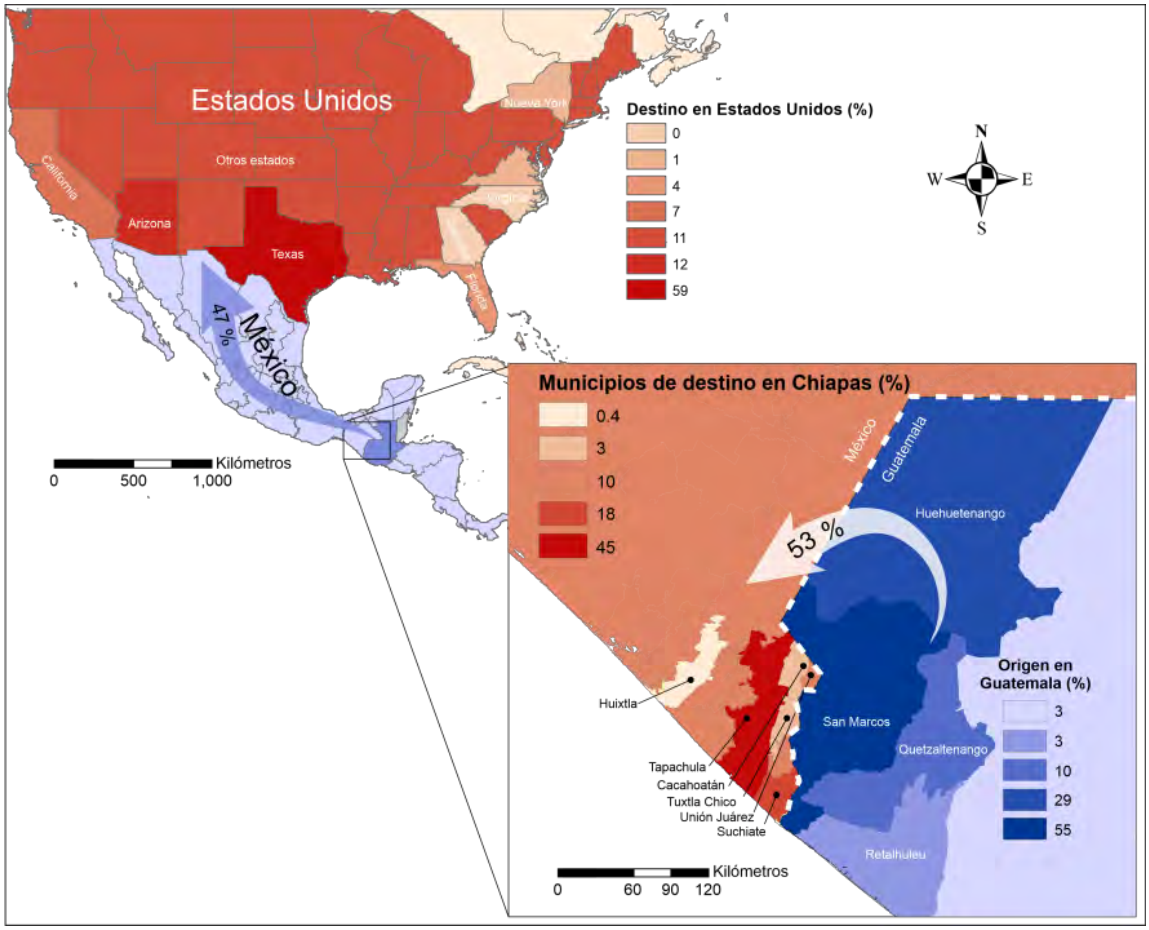


Figura 2 Mapa de flujos migratorios en la frontera Chiapas-Guatemala, diferenciando porcentajes de migración transfronteriza con destino a los principales municipios de Chiapas, y población guatemalteca con destino a Estados Unidos, siendo Texas y Arizona los principales destinos de esta población transmigrante. Se detalla también la ubicación de los tres municipios de estudio a lo largo de la frontera México-Guatemala en la región del Soconusco. –Unión Juárez, Cacahoatán y Tapachula, que es el segundo municipio más poblado de Chiapas. Ubicado entre la Sierra Madre y la llanura costera del Pacífico, presenta una orografía aguda que se eleva desde el nivel del mar hasta los 2000 m.s.n.m.

VOLCÁN TACANÁ: ÁREA CAFETALERA EMBLEMÁTICA

A escasos 25 km. de la ciudad de Tapachula, se eleva el macizo volcánico del Volcán Tacaná, de 4 mil metros de altura, por encima de los cuales pasa la línea divisoria que separa Chiapas de Guatemala. De los tres municipios que son parte de las tierras altas del Volcán Tacaná, Unión Juárez, Tapachula y

Cacahoatán (ver Figura 1) - únicamente Unión Juárez (a 1 200 m.s.n.m.) se encuentra completamente dentro del área de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera del Volcán Tacaná, declarada en el 2001, abarcando el cráter volcánico y las altas laderas. En la zona de amortiguamiento se permite la producción de café establecida antes del decreto de conservación, pero no el establecimiento de nuevas parcelas de producción. La producción de café inicia a finales del siglo XIX, en un contexto de colonización. Hasta el día de hoy, el café sigue siendo el principal cultivo, ahora en terrenos ejidales. Pequeños productores cultivan café Arábigo bajo sombra, entre 1000 y 1700 metros sobre el nivel del mar, en parcelas agroforestales de un promedio de 2,5 ha. Las laderas medias del Volcán se hallan cubierta por café Robusta (*Coffea canephora)* - la otra especie comercial de café utilizada en los cafés solubles- y resistente a la roya. Por esta razón y por el incremento de temperatura, el café Robusta se está expandiendo a altitudes cada vez mayores. Hemos visto su expansión en zonas por encima de los 1500 metros en donde anteriormente no era productivo.

En síntesis, la producción de café de altura en las laderas altas del Volcán Tacaná configura un paisaje histórico de bosques forestales de café, testigo de diferentes olas de migración asociadas con el establecimiento de la línea fronteriza desde 1882, el desarrollo de la economía de exportación del café y con ella el inicio de la migración guatemalteca como jornaleros en las grandes fincas cafetaleras del Soconusco. En tiempos más recientes, la crisis internacional del café; la situación de crisis estructural de los países del triángulo norte centroamericano; y el ataque de plagas de café y enfermedades, fueron modificando el ritmo, la composición y naturaleza de los flujos históricos; y, hoy en día, empiezan a entrar en escena los efectos de patrones cada vez más erráticos de los factores climáticos y la degradación ambiental local.

TENDENCIAS ACTUALES DE LA DINÁMICA MIGRATORIA EN LA REGIÓN DE ESTUDIO

En esta sección, presentamos brevemente las tendencias básicas de la dinámica migratoria en Chiapas y en nuestros tres municipios de estudio (Figura 1), donde el café es la actividad económica principal. Buscamos identificar tendencias migratorias asociadas con la roya del café. Tomamos el año 2013 como el año de incidencia de la última epidemia de la roya en el área, que significó la

aparición de la misma a altitudes superiores, anteriormente libres de roya. Describimos las variaciones demográficas antes y después de este año con los datos disponibles en censos demográficos y de producción cafetalera. Esperamos una fuerte disminución de la población desde 2014 en adelante, de acuerdo con las narrativas que postulan una mayor migración como una de las principales consecuencias de la roya en nuestra zona de estudio.

Villafuerte y García (2006) dividen la evolución reciente de la dinámica migratoria en Chiapas en tres etapas que se superponen en cierta medida. La migración interna, especialmente de la población indígena y de los habitantes del norte del estado, predominó durante la primera etapa, que duró hasta la década de 1970. Posteriormente, la migración interestatal se volvió importante debido a los conflictos agrarios detonados por la lucha campesina por la tierra, el descubrimiento de petróleo en Tabasco y la construcción del complejo turístico en Cancún. En la tercera etapa (post-1990), se formó un proceso migratorio internacional cíclico, cimentado por la experiencia de aprendizaje de varias décadas de desplazamiento, junto con la formación de redes de migración centroamericanas.

Hoy en día, el estado mexicano de Chiapas tiene un saldo migratorio neto negativo: la emigración supera la inmigración en un 25% (INEGI, 2015). Esto a pesar del descenso acusado de la emigración hacia Estados Unidos, entre el año 2010 y 2016, que descendió hasta en un 80%. En relación a la migración internacional, los datos encontrados en la Encuesta de Migración en la Frontera Norte de México (COLEF, 2016b) muestran que 195,166 personas de Chiapas (nativas o residentes) fueron a la frontera norte entre 2010 y 2016. Por otro lado, un total de 78.302 migrantes regresaron a Chiapas durante el mismo período. Para el año 2016, la brecha entre la emigración internacional y la de retorno a Chiapas, se acercó al mismo nivel, con una ligera tendencia ascendente del flujo de retorno desde Estados Unidos (fig. 2). En resumen, la migración internacional con destino a los Estados Unidos en Chiapas disminuyó durante el período 2010-2016, mientras que la migración dentro del país se hizo relevante (COLEF, 2016a).

Los datos para Chiapas presentan un patrón concluyente migratorio que apunta a la creciente importancia de la migración interestatal dentro de México, y la reducción significativa de la migración internacional a los Estados Unidos.

Esta dinámica de estado donde predomina la expulsión de migrantes hacia otros estados del país y a Estados Unidos (Arjón, 2015), se ha traducido en una lenta dinámica poblacional, con bajas tasas de crecimiento de la población menores a 2.3 por ciento promedio anual en los períodos observados. En los municipios que conforman nuestra área de estudio, se puede apreciar en el cuadro siguiente, que esos municipios siguen la misma dinámica, incluso Unión Juárez muestra un decrecimiento poblacional durante 1990-1995 y 2000-2005.

No hay datos más recientes disponibles sobre el número de personas que se fueron de los municipios estudiados. Los datos más actuales son para 2009-2014, y se agregan a nivel estatal en la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica 2014 (INEGI ENADID 2014). Los datos de la ENADID indican que entre 2009 y 2013, un total de 90.811 personas de Chiapas emigraron internamente.

CUADRO 1. POBLACIÓN TOTAL Y PROMEDIOS DE CRECIMIENTO ANUAL DE CHIAPAS Y MUNICIPIOS SELECCIONADOS, 1990-2015

AÑOS	1990	1995	2000	2005	2010	2015
UNIDAD GEOGRÁFICA	POBLACIÓN TOTAL					
ESTATAL	3,210,496	3,584,786	3,920,892	4,293,459	4,796,580	5,217,908
TAPACHULA	222,405	244,855	271,674	282,420	320,451	348,156
CACAHOATÁN	35,070	35,738	39,033	40,975	43,811	45,594
UNIÓN JUÁREZ	13,620	12,835	13,934	13,459	14,089	15,350
	PROMEDIOS ANUALES					
ESTATAL		2.33	1.88	1.90	2.34	1.76
TAPACHULA		0.38	1.84	1.00	1.38	0.81
CACAHOATÁN		2.02	2.19	0.79	2.69	1.73
UNIÓN JUÁREZ		-1.15	1.71	-0.68	0.94	1.79

Fuente: INEGI. Censos de población y vivienda 1990, 1995, 2000, 2010; y Encuesta Intercensal 2015.

La roya como factor de expulsión de población: una aproximación a partir de la productividad, la demografía y los precios del café.

La importancia del cultivo de café en Chiapas es determinante: es el primer productor de café en México. En 2018, contribuyó con el 41% del total de café producido en México (INCAFECH, 2019). También es el primer estado productor de café orgánico (73%) en el país (SIAP, 2015). Aproximadamente 180.000 familias viven de los ingresos derivados del café, de las cuales el 61% son indígenas. Chiapas es también el estado con la mayor superficie cultivada de café en el país (35%, 252.744 ha) (INCAFECH, 2019).

Entre 2003 y 2016, la producción de café disminuyó constantemente (Fig. 2). A nivel estatal, la disminución fue del 42%. Sin embargo, las pérdidas en la producción de café en los municipios del área transfronteriza del Volcán Tacaná superaron con mucho el promedio estatal: 74% en Cacahoatán, 69% en Tapachula y 81% en Unión Juárez (el municipio más afectado). Los rendimientos siguen la misma tendencia a la baja: la pérdida a nivel estatal fue del 31%, pero las pérdidas en nuestras ubicaciones de estudio disminuyeron en más del doble (64-68%, FIRA, 2016).

En términos generales y a nivel del estado de Chiapas, podemos observar una relación directa entre la disminución en la producción de café y la disminución en el flujo de migrantes desde Chiapas hacia el norte de México o los Estados Unidos (Fig. 2).

A medida que disminuyen los niveles de producción, también lo hacen las cifras de migración. Este resultado podría estar relacionado con el fortalecimiento de la política de inmigración de los Estados Unidos, que desanima la emigración chiapaneca. Las dificultades de cruzar al vecino país del norte, a su vez, estarían fomentado la migración a otras ciudades o áreas de México que no estaban registradas en las estadísticas: por ejemplo, a la zona hotelera de la península de Yucatán o hacia las áreas agroindustriales de Sinaloa, Nayarit y Jalisco en el norte de México.

A pesar de que la tendencia a la baja en la productividad del café comenzó en 2005 y continúa hasta nuestros días, durante 2013-2014 las pérdidas de producción se aceleraron como resultado de la roya (Fig. 2), alcanzando los niveles más bajos de los últimos veinte años y manteniendo la tendencia a la baja al día de hoy, tendencia que se agudiza sobre todo en los municipios de Unión

Juárez y Cacahoatán (Cuadro 2). A pesar de ello, la migración a los Estados Unidos disminuyó bruscamente durante ese mismo período, precisamente en el pico de la enfermedad.

FIGURA 2. DINÁMICA DEL FLUJO MIGRATORIO Y PRODUCCIÓN DE CAFÉ EN CHIAPAS

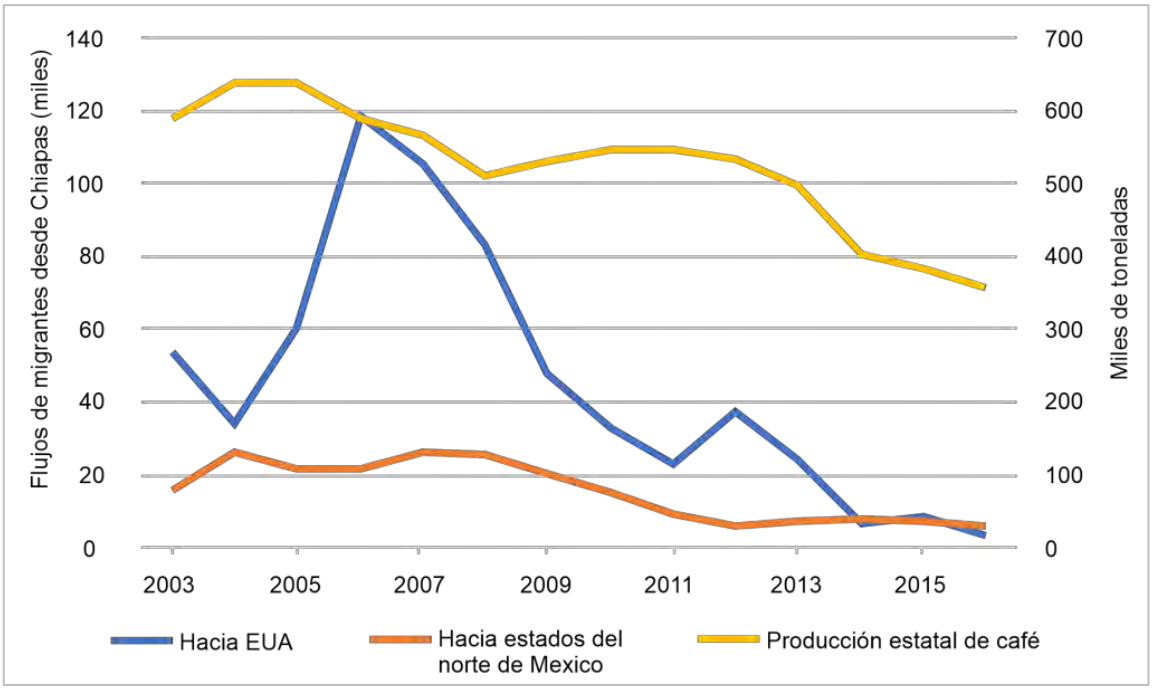


Figura 2 Dinámica del flujo migratorio y producción de café en Chiapas. La menor producción coincide con una menor migración hacia el norte del país o los EEUU. La migración hacia los EE. UU. aumentó ligeramente durante 2015, después del mayor efecto de la roya de la hoja de café, seguido de otra disminución. También está claro que la migración a los EEUU disminuyó drásticamente después de 2007 y nunca volvió a alcanzar os niveles de 2005. Desde 2015, la migración nacional ha seguido siendo ligeramente mayor que la migración internacional. Fuente: COLEF et al., 2016b y SIAP, 2015. Elaborado por Yair Merlín.

CUADRO 2. PRODUCCIÓN DE CAFÉ CEREZA (TONELADAS)

AÑO	CHIAPAS	MUNICIPIOS SELECCIONADOS			TOTAL MUNICIPIO DEL VOLCÁN TACANÁ
		TAPACHULA	UNIÓN JUÁREZ	CACAHOATÁN	
2004	636,744	75,170	10,798	20,733	106,702
2005	637,236	56,378	11,198	20,115	87,690
2006	588,026	59,076	7,982	18,478	85,536
2007	565,706	51,251	8,471	18,406	78,127
2008	512,184	54,504	7,819	16,601	78,925
2009	529,395	45,887	8,471	17,323	71,681
2010	546,689	56,666	8,145	18,767	83,578
2011	545,937	47,507	8,500	17,980	73,987
2012	532,583	35,376	8,500	10,838	54,715
2013	499,105	29,299	6,084	10,900	46,283
2014	402,100	**23,173**	**3,286**	**6,040**	**32,499**
2015	383,060	25,189	2,568	7,304	35,061
2016	357,734	29,072	2,660	7,211	38,942
2017	339,361	27,772	**2,392**	**6,489**	36,653

Fuente: Elaboración Patricia Rivera con información del SIAP (2019).

El ataque de la roya del café en los municipios del Volcán Tacaná tuvo lugar en un tiempo y espacio coincidente con el recrudecimiento de los controles migratorios en la frontera sur, con la instrumentación y consolidación de los dispositivos de control de la Iniciativa Mérida. Posiblemente, la restricción a la migración impuesta por las nuevas políticas antiinmigración en Estados Unidos, ejercieron un efecto disuasorio en la intención de migrar, a pesar de la pérdida de las cosechas de café. Todo esto, en medio de la grave crisis migratoria que se desata en el 2014 en la frontera de México-Estados Unidos a raíz del incremento de migrantes menores no acompañados.

EL ACOPLAMIENTO DE LA DINÁMICA POBLACIONAL CON EL PRECIO DEL CAFÉ

El precio pagado a los productores por una tonelada de café en las zonas rurales mostró signos de recuperación desde su pico más bajo en el año 2005 hasta el 2015, en el periodo 1995-2015 (Fig. 3). A nivel estatal, el aumento fue del 130%. Sin embargo, fue significativamente menor en los tres municipios estudiados: 11.4% en Cacahoatán, 19.9% en Tapachula, y solo 9.9% en Unión Juárez. Al restar el aumento en el precio del café de la tasa de inflación del 83.6% durante el período de estudio (INEGI, 2019), encontramos que los ingresos familiares por la venta de café disminuyeron en los tres municipios. Podría deducirse de este dato, que los magros beneficios obtenidos de la producción de café no son la fuente de financiamiento principal para emprender el viaje hacia el vecino país del norte.

La inflación puede ser la causa subyacente de la relación inversa que se aprecia entre el precio del café en las zonas rurales y la dinámica de la población de los municipios de interés entre 1995 y 2015. Es decir, cuando la inflación es rampante y el precio del café se mantiene bajo, la tasa media anual de crecimiento de la población disminuye. En contraste, la población creció más rápidamente cuando los precios del café presentaban una tendencia ascendente (Fig. 3). Los datos muestran una relación acoplada entre el precio del café y el tamaño de la población. Los bajos precios desatan flujos migratorios que llevan a una reducción de la población.

El nivel de producción y el precio de compra del café están inversamente relacionados: cuanto mayor es la producción, menor es el precio de compra. También encontramos que cuando la producción es alta y los precios caen, la población disminuye, posiblemente por efecto de la migración, ante la falta de ingresos. Por ejemplo, durante 2005, un año con alta producción y caída de precios, la migración en Chiapas aumentó (Figuras 2 y 3). En contraste, la disminución de la producción posterior a 2010 se produjo mientras los precios del café aumentaron, una tendencia que continuó y se hizo más marcada durante el brote de la roya.

Es necesario tener en cuenta que el aumento de los precios del café -especialmente durante 2003- no necesariamente supuso una mejora de las condiciones económicas de los hogares, puesto que la inflación superó con creces el aumento de los ingresos.

El precio a la baja del café se confirma como el factor clave desencadenante de expulsión de población (Fig. 3), cuyo efecto se agrava en un contexto de rendimientos decrecientes y afectación por la roya.

FIGURA 3. DINÁMICA POBLACIONAL DE LOS MUNICIPIOS DE INTERÉS Y EFECTO DEL PRECIO Y LA PRODUCTIVIDAD DEL CAFÉ

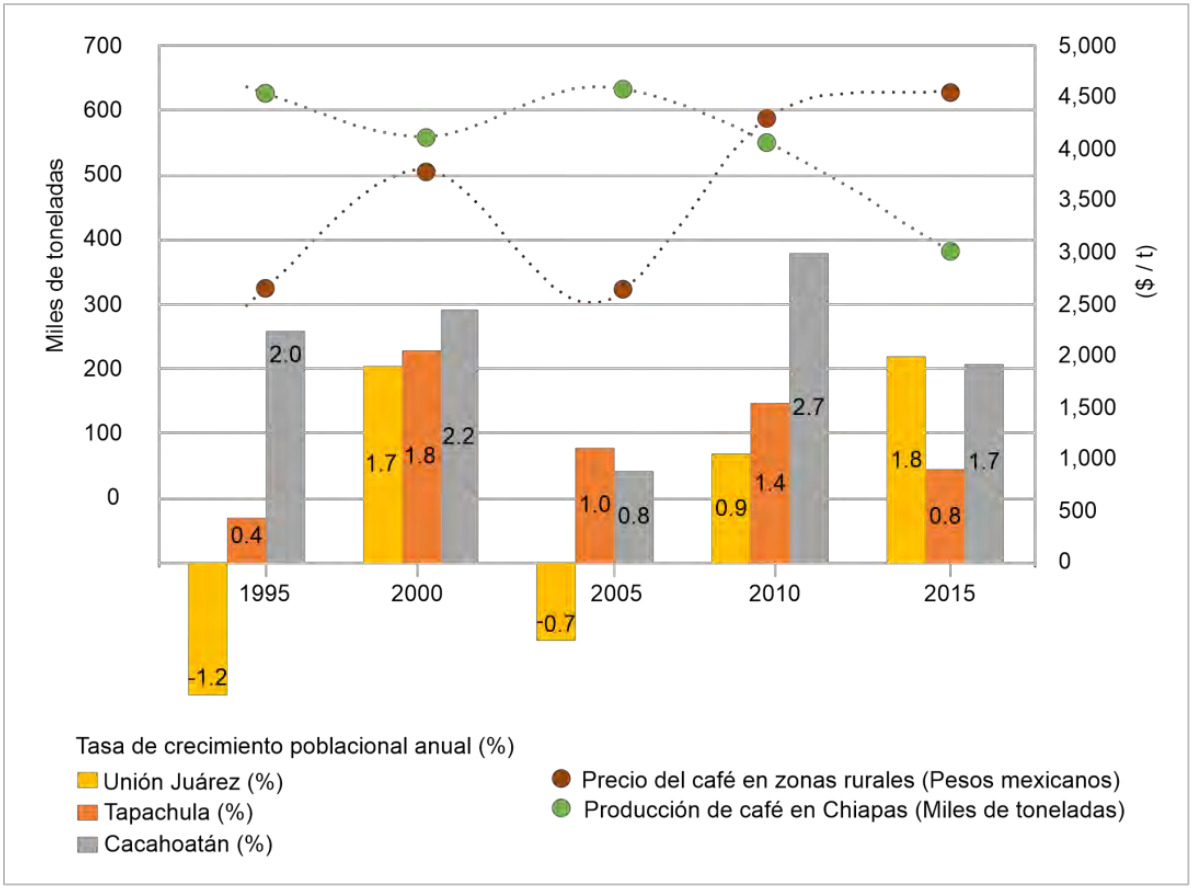


Figura 3 Dinámica poblacional de los municipios de interés y efecto del precio y la productividad del café. Los aumentos y disminuciones anuales en el crecimiento de la población promedio siguen los altibajos de los precios del café. Además, la producción y el precio del café están inversamente relacionados. Fuente: INEGI, 2015 y SIAP, 2015. Elaborado por Yair Merlín.

Esta conclusión debería hacernos repensar la conveniencia de seguir una estrategia de renovación de café que promueve o prioriza rendimientos elevados, pero a costa de la calidad en taza del café. Es precisamente la calidad del café lo que el mercado internacional está premiando en la actual coyuntura mercantil. De acuerdo a Akaki y Echánove Huacuja (2006) en el contexto actual de liberalización y desregulación, las cinco grandes compañías extranjeras que controlan el acopio y la comercialización del café en la región, establecen, no sólo los precios, también los estándares de calidad del grano. El tamaño y la calidad del grano son evaluados por estas empresas. Son el rasero con el que se mide la producción de café del sector social, que resulta a menudo castigado si no alcanza tales estándares.

Todo esto da pie a un cuestionamiento a las políticas actuales que impulsan el incremento productivo en un mercado que ya cuenta desde hace décadas con una sobreoferta de producto. Por el contrario, estos datos señalan la conveniencia de promocionar políticas que apoyen el desarrollo de cafés sustentables, ya importantes en la entidad chiapaneca, y promuevan una producción de calidad que facilite el acceso a mercados de café de especialidad y cafés gourmet.

Las alternativas de política que impulsen la producción de rendimientos de café de alta calidad de grano y bajo sombra ayudarían a acceder a mejores precios, en principio. Esto, a su vez podría tener también implicaciones importantes para la sostenibilidad ambiental.

Finalmente, y a pesar de las reflexiones derivadas de los datos presentados aquí, sería necesaria la inclusión de factores internacionales como los efectos de las cosechas de café en otras partes del mundo, y de la temperatura y precipitación global promedio. ¿Cómo pueden considerarse estos factores a nivel local en nuestro territorio de estudio? Esta pregunta plantea la cuestión metodológica de cómo articular diferentes escalas de observación para vincular las tendencias que son visibles en una escala, pero no en otra.

FACTORES CLIMÁTICOS LOCALES, ROYA Y MIGRACIÓN: UNA APROXIMACIÓN TENTATIVA

Para Chiapas, las modelizaciones climáticas predicen un aumento general de la temperatura de 2.1 a 2.2 °C para el 2050 en la cordillera de Sierra Madre de Chiapas, la zona cafetalera más importante del estado, y una disminución del 4% al 5% en la precipitación anual (Götz Schroth et al., 2009). Estos datos establecen

un marco a futuro. Sin embargo, poco ayudan para establecer un vínculo entre la variabilidad climática experimentada en el área de estudio y el nivel de afectación de la roya.

Teniendo en cuenta que la temperatura y la precipitación son las variables climáticas que hasta ahora la literatura sobre modelización climática establece como claves (ver sección 1), intentamos aquí una aproximación a la construcción del vínculo roya-variabilidad climática, correlacionando la evolución de la producción y el rendimiento del café en la zona con estas variables a nivel local y en el periodo de afectación de la epidemia.

Durante el periodo de mayor crisis de la roya hubo una variación en la temperatura y la precipitación atípico. De acuerdo con los registros, entre 2011 y 2016 la temperatura presentó un alza constante de 0.15 C° al año, para terminar con un incremento total de casi un grado (0.90 C°). Este alza en la temperatura coincidió con un año 2012 excepcionalmente seco para la región: mientras que en 2010 y 2011 llovió en promedio 169.9 mm y 160.1 mm al mes, durante 2012 llovió un promedio de 99.1 mm al mes. Esta diferencia implicó una disminución de entre el 41 % y 38% menos de precipitación por mes con respecto a los meses anteriores (figura 4). La variación climática pudo tener efecto en el patrón de floración y maduración de los frutos del café, ya que se observa un periodo de lluvias prolongado entre 2011 y 2012.

El análisis de correlación entre las variables de clima y producción sugiere una relación negativa (r= -0.76), es decir que cuanto mayor fue la temperatura menor producción se registró. Sin embargo, esta relación pudo estar mediada por el efecto de la temperatura en los brotes de roya.

Por otro lado, la modificación de las condiciones microambientales de los cafetales pudo incidir en los brotes de la roya y en la producción cafetalera. Ante las afectaciones de la roya, se dio comienzo a un proceso de renovación y restauración del cafetal centrado en la substitución de variedades criollas y altamente susceptibles a la roya, por variedades híbridas derivadas sobre todo del híbrido de Timor. La introducción de estas variedades (como Costa Rica 95, Marsellesa, u Oro Azteca) fue, en ocasiones, acompañada por una reducción importante de la sombra del café y por un incremento de agroquímicos. Los efectos de estos cambios en sistemas cafetaleros de carácter agroforestal son inciertos y este breve y sencillo análisis no permite dar cuenta de ellos. Pero podemos avanzar, que una disminución de la cobertura forestal en un contexto de

incremento de temperaturas, dificultará una regulación de la temperatura al interior del cafetal.

Finalmente, la no existencia de datos sistematizados sobre la severidad de la roya para el periodo de mayor crisis (el gobierno de México no comenzó el monitoreo de la plaga hasta 2016), podría estar indicando que la baja en la producción de café puede ser efecto directo acumulado del clima y los brotes de roya.

Este breve y sencillo acercamiento busca ilustrar las dificultades, pero también las posibilidades de establecer un vínculo entre la roya y la variabilidad climática a nivel local, con los datos disponibles.

FIGURA 4. PRODUCCIÓN DE CAFÉ Y LA DINÁMICA DE LAS VARIABLES DE TEMPERATURA Y PRECIPITACIÓN DURANTE LA CRISIS DE LA ROYA DE CAFÉ EN EL ÁREA DE ESTUDIO

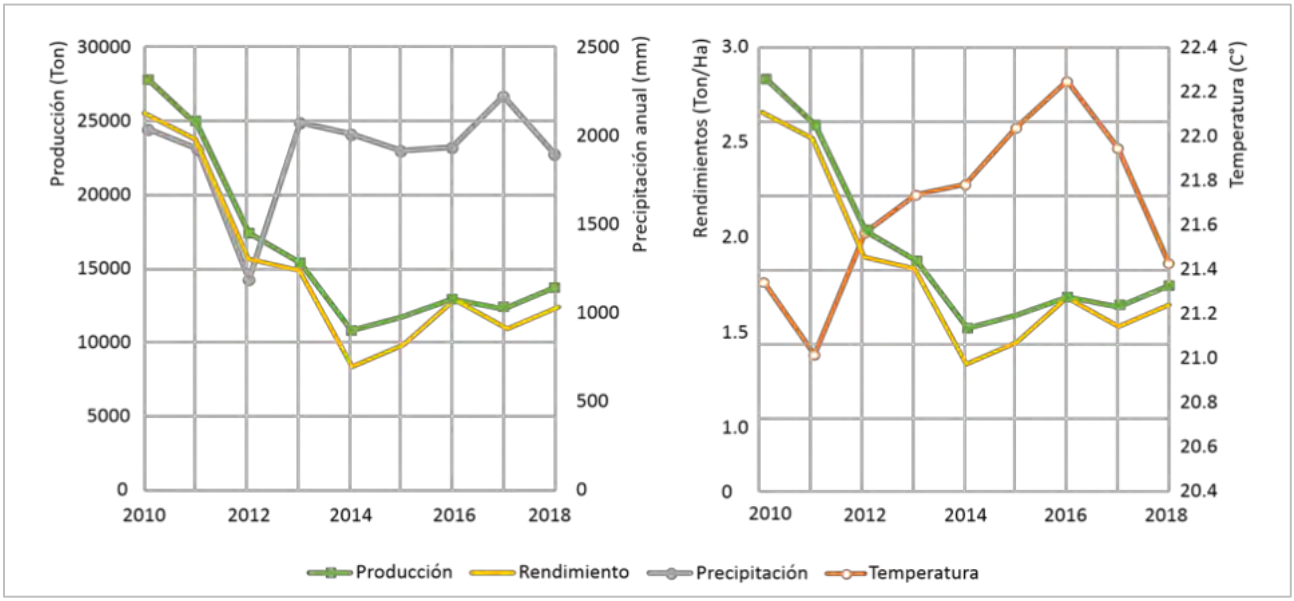


Figura 4. Producción de café y la dinámica de las variables de temperatura y precipitación durante la crisis de la roya de café en el área de estudio. Los valores de producción y rendimiento se refieren a un promedio regional compuesto por los tres municipios de estudio. Los datos de producción fueron recopilados por el SIACOn (2019). Los datos climáticos se obtuvieron del Global Climate Monitor (Camarillo-Naranjo et al., 2018) y se refieren al área de estudio. Las unidades de precipitación se refieren al total en un año. La temperatura se refiere a la temperatura media anual.

FIGURA 5. PROMEDIOS MENSUALES Y ANUALES DE PRECIPITACIÓN Y TEMPERATURA PARA LA REGIÓN DE ESTUDIO

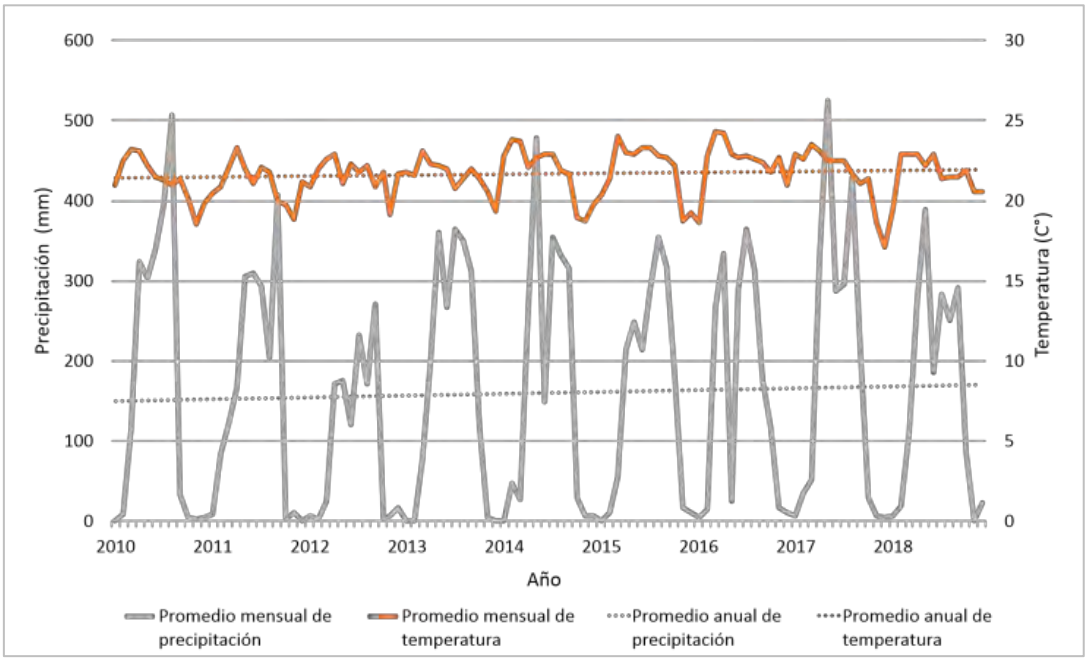


Figura 5 Promedios mensuales y anuales de precipitación y temperatura para la región de estudio. Datos del Global Climate Monitor (Camarillo-Naranjo et al., 2018).

NOTAS CONCLUSIVAS

A partir de la noción de borde-esfera, retomada del vocablo *borderscape*, en este texto hemos buscado reflexionar sobre la necesidad de construir visiones sobre los territorios de frontera y las fronteras mismas, que incorporen ejes de análisis diferenciados, de tal forma que se logre construir un panorama socio-político de un contexto transfronterizo particular y desde el foco de una problemática concreta: el nexo roya del café-cambio climático y la situación de cierre de fronteras en la región de estudio. Los datos empíricos mostrados buscaban ejemplificar las dificultades y limitaciones de este empeño, adoptando

una aproximación trans-escalar y haciendo confluir temáticas que suelen analizarse desde disciplinas científicas aparentemente inconexas.

Si algo buscamos enfatizar, es la capacidad de los espacios de frontera para revelar contradicciones inherentes al sistema económico y social dominante, a partir de la observación y caracterización de un paisaje-frontera concreto. Asimetrías sociales, políticas, asimetrías de poder y de formación y presencia del estado-nación y sus desafíos, toman formas concretas en estas esferas de observación.

La migración, como fenómeno de la movilidad humana más importante hoy en día, permite también revelar ese conjunto de asimetrías en territorios concretos. De ahí, que la comprensión de la dinámica de la migración en el territorio de estudio requiera de un reconocimiento explícito del vínculo entre esas dinámicas y el contexto geopolítico más amplio de la migración en las regiones de América del Norte y Central. La prominencia que el fenómeno de la caravana de migrantes ha logrado en los medios de comunicación difumina la compleja imagen que los flujos migratorios superpuestos de diferente naturaleza dibujan en territorios transfronterizos como la región cafetalera del Volcán Tacaná.

Es necesario también ir desarrollando estrategias de análisis que incorporen la variabilidad climática como elemento clave pero difícil de abordar, en confluencia con nuevas teorizaciones sobre las fronteras. Esto, sin aislar y sin separar esa variabilidad de los contextos sociales y políticos más amplios que, en diferentes escalas, influyen en la borde-esfera de análisis. Es muy posible que fenómenos como el cambio climático en interacción con procesos políticos y sociales, impulsen un paso más hacia una redefinición de las fronteras en un futuro no muy lejano.

La existencia de una frontera determina la razón de ser del estado-nación como entidad política rectora de la vida de sus habitantes. Sin embargo, sus poblaciones fronterizas y otras formas de vida que tienen sus propias fronteras de existencia, como virus, hongos, o enfermedades; como los flujos de conocimiento o los migratorios; y como los procesos globales económicos y biofísicos, cuyas expresiones concretas en la esfera local pueden ser impredecibles, suponen, cada vez más, un cuestionamiento permanente a un modelo de entidad política, que parece hacer aguas por varios frentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFÍCAS

AKAKI, P. P., Y ECHÁNOVE HUACUJA, F. (2006). Cadenas globales y café en México. *Cuadernos Geográficos*, *38*, 69–86.

AMILHAT SZARY, A.-L. (2015). Boundaries and borders. En J. Agnew, A. Secor, J. Sharpe, y V. Mamdouh (Eds.), *Handbook of Political Geography* (Second edition, Pp. 13-25). Wiley-Blackwell publisher.

.AMILHAT SZARY, A.-L., Y GIRAUT, F (2015). Borderities: The Politics of Contemporary Mobile Borders. En A.-L. Amilhat Szary y F. Giraut (Eds.), *Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders* (Pp. 1-19). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137468857_1

ANGUIANO TÉLLEZ, M. E. (2008). Chiapas: Territorio de inmigración, emigración y tránsito migratorio. *Papeles de población*, *14*(56), 215–232.

ANGUIANO-TÉLLEZ, M. E., CRUZ-PIÑEIRO, R., Y GARBEY-BUREY, R. M. (2013). Migración internacional de retorno: Trayectorias y reinserción laboral de emigrantes veracruzanos. *Papeles de población*, *19*(77), 115-147.

ARJÓN LÓPEZ, P. (2015). Flujos migratorios interestatales. Evaluando tendencias para México. 1950-2010. *Innovación más Desarrollo 6*, 9.

AVELINO, J., CRISTANCHO, M., GEORGIOU, S., IMBACH, P., AGUILAR, L., BORNEMANN, G., LÄDERACH, P., ANZUETO, F., HRUSKA, A. J., Y MORALES, C. (2015). The coffee rust crises in Colombia and Central America (2008–2013): Impacts, plausible causes and proposed solutions. *Food Security*, *7*(2), 303-321. https://doi.org/10.1007/s12571-015-0446-9

BEBBER, D. P., CASTILLO ÁNGELA DELGADO, Y GURR SARAH J. (2016). Modelling coffee leaf rust risk in Colombia with climate reanalysis data. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, *371*(1709), 20150458. https://doi.org/10.1098/rstb.2015.0458

BETTINI, G. (2017a). Archaeologies of the future. En M. Armiero y R. Tucker (Eds.), *Environmental History of Modern Migrations* (Pp. 191-205). Routledge.

BETTINI, G. (2017b). Where Next? Climate Change, Migration, and the (Bio)politics of Adaptation. *Global Policy*, *8*, 33-39. https://doi.org/10.1111/1758-5899.12404

BIGO, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, *27*(1_suppl), 63-92. https://doi.org/10.1177/03043754020270S105

BLITZER, J. (2019, abril 3). How Climate Change Is Fuelling the U.S. Border Crisis | The

New Yorker. *The New Yorker*. https://www.newyorker.com/news/dispatch/how-climate-change-is-fuelling-the-us-border-crisis

BOURONCLE, C., IMBACH, P., RODRÍGUEZ-SÁNCHEZ, B., MEDELLÍN, C., MARTINEZ-VALLE, A., Y LÄDERACH, P. (2017). Mapping climate change adaptive capacity and vulnerability of smallholder agricultural livelihoods in Central America: Ranking and descriptive approaches to support adaptation strategies. *Climatic Change*, *141*(1), 123-137. https://doi.org/10.1007/s10584-016-1792-0

BUNN, C., LÄDERACH, P., JIMENEZ, J. G. P., MONTAGNON, C., Y SCHILLING, T. (2015). Multiclass Classification of Agro-Ecological Zones for Arabica Coffee: An Improved Understanding of the Impacts of Climate Change. *PLOS ONE*, *10*(10), e0140490. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0140490

BUNN, C., LÄDERACH, P., OVALLE RIVERA, O., Y KIRSCHKE, D. (2015). A bitter cup: Climate change profile of global production of Arabica and Robusta coffee. *Climatic Change*, *129*(1), 89-101. https://doi.org/10.1007/s10584-014-1306-x

BURRIDGE, A., GILL, N., KOCHER, A., Y MARTIN, L. (2017). Polymorphic borders. *Territory, Politics, Governance*, *5*(3), 239-251. https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1297253

CAMARILLO-NARANJO, J.M. ÁLVAREZ-FRANCOSO, J. I., LIMONES-RODRÍGUEZ, N., PITA-LÓPEZ M. F., Y AGUILAR-ALBA, M. (2018). The Global Climate Monitor System: From Climate Data-Handling to Knowledge Dissemination. *International Journal of Digital Earth*, 1-21, doi: 10.1080/17538947.2018.1429502. Disponible en: https://www.globalclimatemonitor.org/#

CANET BRENES, G., SOTO VÍZQUEZ, C., OCAMPO THOMASON, P., RIVERA RAMÍREZ, J., NAVARRA HURTADO, A., GUATEMALA MORALES, G. M., Y VILLANUEVA RODRÍGUEZ, S. (2016). *La situación y tendencias de la producción de café en América Latina y El Caribe* (P. 136). IICAA. CATIE.

CASTANEDA, A. (2015). *PROGRAMA FRONTERA SUR o La Política de Persecución de Migrantes en México* (Noviembre, 2015; P. 13). Observatorio de Legislación y Política Migratoria.ELCOLEF.http://observatoriocolef.org/_admin/documentos/Plan%20frontera%20sur%20Noviembre%20FINAL.pdf

CASTAÑEDA, A. (2016). *¿Qué es el programa Frontera Sur?* (Boletín 1). Observatorio de Legislación y Política Migratoria. http://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf

CASTELLANOS, E. J., TUCKER, C., EAKIN, H., MORALES, H., BARRERA, J. F., Y DÍAZ, R. (2012). Assessing the adaptation strategies of farmers facing multiple stressors: Lessons from the Coffee and Global Changes project in Mesoamerica.

Environmental Science And Policy, *26*, 19-28. http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2012.07.003

CASTILLO, M. Á., Y TOUSSAINT, M. (2015). La frontera sur de México: Orígenes y desarrollo de la migración centroamericana. *Cuadernos Inter. cambio sobre Centroamérica y el Caribe*, *12*(2).

COLEF, INM, CONAPO, STPS y SRE. (2016) a. *Encuesta sobre Migración en la Frontera SUR (EMIF Sur). Tabulados de la serie histórica 2004–2016. Migrantes procedentes de Guatemala a México, vía terrestre. 2004 a 2016*, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Relaciones Exteriores, México. Disponible online: https://www.colef.mx/emif/tabuladossur.php (accedido el 25 de febrero, 2019).

COLEF, INM, CONAPO, STPS y SRE. (2016) b. *Encuesta sobre Migración en la Frontera NORTE (EMIF NORTE). Tabulados de la serie anualizada 1995–2016. Migrantes procedentes del sur,* El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Relaciones Exteriores, México. Disponible online: https://www.colef.mx/emif/tabuladossur.php (accedido el 25 de febrero, 2019).

DAVIS, A. P., GOLE, T. W., BAENA, S., Y MOAT, J. (2012). The Impact of Climate Change on Indigenous Arabica Coffee (Coffea arabica): Predicting Future Trends and Identifying Priorities. *PLOS ONE*, *7*(11), e47981. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0047981

EAKIN, H., BOJÓRQUEZ-TAPIA, L. A., DIAZ, R. M., CASTELLANOS, E., Y HAGGAR, J. (2011). Adaptive Capacity and Social-Environmental Change: Theoretical and Operational Modeling of Smallholder Coffee Systems Response in Mesoamerican Pacific Rim. *Environmental Management*, *47*(3), 352-367. https://doi.org/10.1007/s00267-010-9603-2

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE. (2018, noviembre 19). *Cronología de la Caravana Centroamericana*. Observatorio de Legislación Migratoria. http://observatoriocolef.org/infograficos/cronologia-de-la-caravana-centroamericana/

FENG, S., KRUEGER, A. B., OPPENHEIMER, M., Y SCHNEIDER, S. H. (2010). Linkages among climate change, crop yields and Mexico–US cross-border migration. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, *107*(32), 14257-14262. https://www.jstor.org.pbidi.unam.mx:8080/stable/25708889

FENNER, J. (2007). Pérdida o permanencia: El acaparamiento de las tierras colectias en Chiapas durante e Porfiriato. Un acercamiento a la problemática desde los

expedientes del juzgado de distrito (1876-1910). *Revista Pueblos y fronteras digital*, *2*(3). https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2007.3.233

FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura). (2016). *Panorama Alimentario, café 2016*. Disponible on line:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200636/Panorama_Agroalimentario_Caf__2016. pdf (accedido 14 de diciembre, 2018).

GAY, C., ESTRADA, F., CONDE, C., EAKIN, H., Y VILLERS, L. (2006). Potential impacts of climate change on agriculture: A case of study of coffee production in Veracruz, Mexico. *Climatic Change*, *79*(3-4), 259–288.

GRIMSON, A. (2000). Pensar fronteras desde las fronteras. *Nueva sociedad*, *Noviembre-Diciembre* (170), 5.

GUSTIN, G., Y HENNINGER, M. (2019, julio 9). Climate change is devastating Central America, driving migrants to the U.S. border. *NBC News*. https://www.nbcnews.com/news/latino/central-america-drying-farmers-face-choice-pray-rain-or-leave-n1027346

GUYOT, S. (2011). The Eco-Frontier Paradigm: Rethinking the Links between Space, Nature and Politics. *Geopolitics*, *16*(3), 675-706. https://doi.org/10.1080/14650045.2010.538878

HAEFFNER, M., BAGGIO, J. A., Y GALVIN, K. (2018). Investigating environmental migration and other rural drought adaptation strategies in Baja California Sur, Mexico. *Regional Environmental Change*, *18*(5), 1495-1507. https://doi.org/10.1007/s10113-018-1281-2

HANNAH, L., DONATTI, C. I., HARVEY, C. A., ALFARO, E., RODRIGUEZ, D. A., BOURONCLE, C., CASTELLANOS, E., DIAZ, F., FUNG, E., HIDALGO, H. G., IMBACH, P., LÄDERACH, P., LANDRUM, J. P., Y SOLANO, A. L. (2017). Regional modeling of climate change impacts on smallholder agriculture and ecosystems in Central America. *Climatic Change*, *141*(1), 29-45. https://doi.org/10.1007/s10584-016-1867-y

HARVEY, C. A., SABORIO-RODRÍGUEZ, M., MARTINEZ-RODRÍGUEZ, M. R., VIGUERA, B., CHAIN-GUADARRAMA, A., VIGNOLA, R., Y ALPIZAR, F. (2018). Climate change impacts and adaptation among smallholder farmers in Central America. *Agriculture & Food Security*, *7*(1), 57. https://doi.org/10.1186/s40066-018-0209-x

HERNÁNDEZ- GUTIÉRREZ, J. C., Y SÁENZ, R. (2018). La securitización del fenómeno migratorio en el caso del Programa Frontera Sur. *GESI, International Security Studies Group*, *April, 19*, 12.

HORNBORG, A. (2011). *Global ecology and unequal exchange: Fetishism in a zero-sum world*. Routledge.

IMBACH, P., FUNG, E., HANNAH, L., NAVARRO-RACINES, C. E., ROUBIK, D. W., RICKETTS, T. H., HARVEY, C. A., DONATTI, C. I., LÄDERACH, P., LOCATELLI, B., Y ROEHRDANZ, P. R. (2017). Coupling of pollination services and coffee suitability under climate change. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *114*(39), 10438-10442. https://doi.org/10.1073/pnas.1617940114

INCAFECH. (2019). *El café en México* (P. 7). Instituto Nacional del Café Chiapas. Gobierno del Estado de Chiapas.

INCAFECH. (2019). *El Café En México*. Instituto Nacional del Café Chiapas. Gobierno del Estado de Chiapas. Disponible online: https://www.incafech.gob.mx/ (accedido el 27 de octubre, 2019).

INEGI ENADID (Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica). (2014). *Tabulados básicos*. Disponible online: https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/default.html (accedido 28 de febrero, 2019).

INEGI (Instituto Nacional de Estadística). (2015). *Censos de población y vivienda 1990, 1995, 2000, 2010* Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Gobierno de México. Disponible online en: https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=07 (accedido 28 de febrero, 2019).

INEGI (Instituto Nacional de Estadística). (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Gobierno de México. Disponible on line: https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=07 (accedida 28 de febrero 2019).

INEGI (Instituto Nacional de Estadística). (2019). *Calculadora de inflación. Inflación de enero de 2003 a diciembre de 2017*. Disponible on line: https://www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios/CalculadoraInflacion.aspx (accedida 28 de febrero, 2019).

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2018). *Mexico's Southern Border: Security, Violence and Migration in the Trump Era* (N.º 66; Latin America Report, P. 50). International Crisis GrouP.

ISACSON, A., MEYER, M., Y MORALES, G. (2014). *Mexico´s Other Border: Security, Migration, and the Humanitarian Crisis at the Line with Central America* (August 2014; P. 44). Washington Office on Latin America -WOLA-. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2014/06/Mexicos-Other-Border-PDF.pdf

KLEPP, S. (2017). Climate Change and Migration. *Oxford Research Encyclopedia of*

Climate Science, *1*, 1-37. https://doi.org/DOI: 10.1093/acrefore/9780190228620.013.42

KLEPP, S., Y CHAVEZ-RODRIGUEZ, L. (2018). Governing climate change. The power of adaptation discourses, policies, and practices. En S. Klepp y L. Chavez-Rodriguez (Eds.), *A Critical Approach to Climate Change Adaptation. DIscourses, Policies, and Practices* (Pp. 3-34). Routledge Earthscan.

KRICHKER, D. (2019). Making Sense of Borderscapes: Space, Imagination and Experience. *Geopolitics*, 1-19. https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1683542

LÄDERACH, P., RAMIREZ–VILLEGAS, J., NAVARRO-RACINES, C., ZELAYA, C., MARTINEZ–VALLE, A., Y JARVIS, A. (2017). Climate change adaptation of coffee production in space and time. *Climatic Change*, *141*(1), 47-62. https://doi.org/10.1007/s10584-016-1788-9

LAINE, J. P. (2015). A historical view on the study of borders. En S. V. Sevast'ânov, J. P. Laine, y A. A. Kireev (Eds.), *Introduction to border studies* (Pp. 14–32). Dalnauka.

LAMB, V. (2014). "Where is the border?" Villagers, environmental consultants and the 'work' of the Thai–Burma border. *Political Geography*, *40*, 1-12. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.02.001

LANGNER, A. (2020, enero 20). Gran reto para el Estado mexicano en 2020, contener el flujo irregular de migrantes. *La Jornada Sin-fronteras*, s/n. https://www.jornada.com.mx/sin-fronteras/2020/01/08/gran-reto-para-el-estado-mexicano-en-2020-contener-el-flujo-irregular-de-migrantes-1482.html

MARKHAM, L. (2019, abril 6). Climate change is pushing Central American migrants to the US | Lauren Markham. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/apr/06/us-mexico-immigration-climate-change-migration

MERLÍN-URIBE, Y., CHARBONNIER, F., CONTRERAS-HERNÁNDEZ, A., HERNÁNDEZ, H., BALENTE, O., Y SOTO-PINTO, L. (2018). Tipología de estrategias campesinas en la caficultura orgánica de la Sierra Madre de Chiapas. *Ecosistemas y recursos agropecuarios*, *5*(15), 411–423.

MERLÍN-URIBE, Y., GONZÁLEZ CABAÑAS, A. A., SOTO-PINTO, L., Y CONTRERAS-HERNÁNDEZ, A. (2019). Sustentabilidad: Del concepto a la percepción en cafetaleros orgánicos de la Sierra Madre de Chiapas. *Textual*, *In press*.

MESTRIES BENQUET, F. (2003). Crisis cafetalera y migración internacional en Veracruz. *Migraciones internacionales*, *2*(2), 121-148.

MILMAN, O., HOLDEN, E., Y AGREN, D. (2018, octubre 30). The unseen driver behind the migrant caravan: Climate change. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/2018/oct/30/migrant-caravan-causes-climate-change-central-america

NÁJAR, A. (2018, octubre 18). AMLO anuncia un inédito programa de visas de trabajo para tratar de contener la migración centroamericana a EE.UU. *BBC News Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45898633

NAWROTZKI, R. J., RIOSMENA, F., Y HUNTER, L. M. (2013). Do Rainfall Deficits Predict U.S.-Bound Migration from Rural Mexico? Evidence from the Mexican Census. *Population Research and Policy Review*, *32*(1), 129-158. https://doi.org/10.1007/s11113-012-9251-8

OCHOA LUPIÁN, L. E., Y AYVAR CAMPOS, F. J. (2015). Migración y cambio climático en México. *CIMEXUS*, *10*(1), 35-51-51. https://cimexus.umich.mx/index.php/cim1/article/view/204

OLSON, E. L. (2017). *The Evolving Merida Initiative and the Policy of Shared Responsiblity in U.S.-Mexico security relations.pdf* (P. 25). Wilson Centre. Mexico Institute. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/the_evolving_merida_initiative_and_the_policy_of_shared_responsiblity_in_u.s.-mexico_security_relations_0.pdf

PAASI, ANSSI. (2014). The shifting landscape of border studies and the challenge of relational thinking. En M. Bufon, J. Mingui, y A. Paasi (Eds.), *The New European Frontiers: Social and Spatial (Re)integration Issues in Multicultural and Border Regions*. IT: Cambridge Scholars.

PAASI, ANSSI, ZIMMERBAUER, K., PROKKOLA, E., Y SAARINEN, J. (2018). Introduction: Borders, ethics, and mobilities. En A. Paasi, E. Prokkola, J. Saarinen, y K. Zimmerbauer (Eds.), *Borderless Worlds for Whom: Ethics, Moralities and Mobilities* (Pp. 1-17). Routledge.

PAÍS, E. (2020, enero 21). Fotos: Choques entre migrantes y Guardia Nacional al intentar entrar a México. *El País*. https://elpais.com/elpais/2020/01/20/album/1579557995_445352.html

PARIS POMBO, M. (2014). *Genealogía de la política migratoria restrictiva en México 1980-2012* (Enero 2014; P. 70).

RENARD, M.-C., Y LARROA TORRES, R. M. (2017). Política pública y

sustentabilidad de los territorios cafetaleros en tiempos de roya: Chiapas y Veracruz. *NUEVA ÉPOCA*, *40*(Julio-Diciembre), 19.

RIBANDO SEELKE, C., Y DAVIS-CASTRO, C. (2019). *Mexico's Immigration Control Efforts* (CRS In Focus N.º IF10215; P. 2). Congressional Research Service. www.crs.gov

RIBANDO SEELKE, C., Y FINKLEA, K. (2017). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative 2007-2019* (N.º R41349; P. 38). CRS In Focus.

RIGAUD, K. K., DE SHERBININ, A., JONES, B., BERGMANN, J., CLEMENT, V., OBER, K., SCHEWE, J., ADAMO, S., MCCUSKER, B., HEUSER, S., Y MIDGLEY, A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank. https://doi.org/10.1596/29461

RIVERA SILVA, M. DEL R., NIKOLSKII GAVRILOV, I., CASTILLO ÁLVAREZ, M., CHAPARRO ORDAZ, V. M., DÍAZ PADILLA, G., Y PANES, R. A. (2013). Vulnerabilidad de la producción del café (Coffea arabica L.) al cambio climático global. *Terra Latinoamericana*, *31*(4), 305-313.

RUIZ MEZA, L. E. (2010). Climate change, poverty and migration processes in Chiapas, Mexico. *Climate Change and Labour: The Need for a "Just Transition": International Journal of Labour Research*, *2*(2), 187-210. https://doi.org/10.5848/ILO.978-9-221254-79-9_4

SIACON (Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta). (2019). *Estadísticas agrícolas municipales*. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). Gobierno mexicano. Disponible en: https://www.gob.mx/siap/documentos/siacon-ng-161430

SIAP (2015). *Anuario Estadístico de la Producción Agrícola. 2003–2015*. Servicio de Información Agroalimentaria y pesquera. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Gobierno de México. Disponible online: https://nube.siaP.gob.mx/cierreagricola/ (accedido 26 de febrero, 2019).

SCHROTH, G., KRAUSS, U., GASPAROTTO, L., AGUILAR, J. A. D., Y VOHLAND, K. (2000). Pests and diseases in agroforestry systems of the humid tropics. *Agroforestry Systems*, *50*(3), 199-241. https://doi.org/10.1023/A:1006468103914

SCHROTH, GÖTZ, LADERACH, P., DEMPEWOLF, J., PHILPOTT, S., HAGGAR, J., EAKIN, H., CASTILLEJOS, T., MORENO, J. G., PINTO, L. S., Y HERNANDEZ, R. (2009). Towards a climate change adaptation strategy for coffee communities and ecosystems in the Sierra Madre de Chiapas, Mexico. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, *14*(7), 605–625.

SEMPLE, K. (2019a, abril 13). Central American Farmers Head to the U.S., Fleeing Climate Change. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2019/04/13/world/americas/coffee-climate-change-migration.html

SEMPLE, K. (2019b, julio 12). Los migrantes en México enfrentan secuestros y violencia mientras esperan audiencias de inmigración en los EE. UU. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/es/2019/07/12/espanol/america-latina/asilo-migrantes-mexico-violencia.html

SEVAST'ÂNOV, S. V., LAINE, P. J., Y KIREEV, A. A. (Eds.). (2015). *Introduction to border studies*. Dalnauka.

SURINYACH, A. (2017). *Force to Flee Central America´s Northern Triangle: A Neglected Humanitarian Crisis* (P. 32). Medecins Sans Frontiers.

TAYLOR, M. (2015). *The Political Ecology of Climate Change Adaptation: Livelihoods, Agrarian Change and the Conflicts of Development*. Routledge. https://books.google.es/books?id=AAARnQEACAAJ

TORRE CANTALAPIEDRA, E., Y QUINTERO, J. C. Y. (2018). México ¿una frontera vertical? Políticas de control del tránsito migratorio irregular y sus resultados, 2007-2016. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, *16*(2), 87-104.

TUCKER, C. M., EAKIN, H., Y CASTELLANOS, E. J. (2010). Perceptions of risk and adaptation: Coffee producers, market shocks, and extreme weather in Central America and Mexico. *Global Environmental Change*, *20*(1), 23-32. https://doi.org/doi: DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2009.07.006

TURHAN, E., Y ARMIERO, M. (2017). Cutting the Fence, Sabotaging the Border: Migration as a Revolutionary Practice. *Capitalism Nature Socialism*, *28*(2), 1-9. https://doi.org/10.1080/10455752.2017.1315245

VARELA HUERTA, A. (2015). La securitización de la gubernamentalidad migratoria mediante la externalización de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica. *Revista Contemporánea*, *2*(4), 15.

VILLAFUERTE, D., Y AGUILAR, M. DEL C. (2006). Crisis rural y migraciones en Chiapas. *Migración y desarrollo*, *6*, 102–130.

WASHBROOK, S. (2012). *Producing Modernity in Mexico: Labour, Race, and the State in Chiapas, 1876-1914* (1ª Edición). OUP/British Academy.

IV. SEGURIDAD HUMANA

1

1. ¿CARRERA ARMAMENTISTA O ALARMISTA?

Daniel Matul

Históricamente, el Istmo Centroamericano ha sido una región políticamente fragmentada. En sus escasos 523.160 km^2 coexisten siete Estados que, a lo largo de su desarrollo, se han encontrado con que poseen un complejo número de colindancias entre ellos. Solamente en tierra la región posee 10 colindancias, es decir, alrededor de 3.455 kilómetros de fronteras.

Se puede afirmar, también, que las fronteras terrestres comprenden 137.216 Km^2, (cerca del 26% del territorio del Istmo), una superficie mayor a la de cualquier Estado centroamericano individualmente considerado. Asimismo, en los 185 municipios, ubicados en el borde de las fronteras, se encuentra alrededor del 13.1% de la población centroamericana, es decir, cerca de 3.6 millones de personas. Esta situación resulta aún más interesante si se consideran las regiones marítimas. Allí, el Istmo posee 21 colindancias y debido a sus posesiones insulares resulta dos veces más grande en el mar que en tierra. Costa Rica es uno de los países más pequeños de la región (50.000 Km^2), sin embargo, resulta diez veces más grande en estas aguas.

Por otra parte, las regiones fronterizas de Centroamérica poseen una extraordinaria riqueza étnica y cultural, en donde habitan una buena parte de los grupos indígenas y afro-descendientes de la región. Más de un 40% de toda la extensión protegida en Centroamérica se encuentra en las fronteras. Las

principales reservas de bosque y por lo tanto de la biodiversidad Centroamericana se concentran allí. Idéntica situación ocurre en relación con las cuencas internacionales. 12 ríos principales y una infinidad de corrientes menores funcionan como límites entre Estados. Además, todos los límites geométricos cortan cuencas compartidas por dos o más Estados. En la región existen más de 20 grandes cuencas hidrográficas compartidas por dos o más Estados y más del 36% del territorio centroamericano corresponde a superficies que drenan hacia cuencas compartidas.

Esta característica de la región en materia de fronteras, constituye un camino aún poco explorado hacia la integración centroamericana. Hasta el momento han sido pocas las iniciativas que por medio de proyectos de cooperación han permitido la expresión de un ordenamiento institucional y técnico, que ha tenido dos fuentes de origen distintas. Por una parte, se hallan aquellas iniciativas que parten desde los centros nacionales de decisión y que tienen como destino tales regiones. Por otra parte, es posible observar una serie de iniciativas que, apoyadas por la cooperación internacional, promueven proyectos e ideas desde las propias regiones, con la participación activa de sus actores locales. Quizá uno de los factores que impulsado el surgimiento de estas iniciativas sea la mutua confianza que los Estados de la región ha venido construyendo en los últimos veinte años.

DE LA MUTUA RIVALIDAD A LA CONFIANZA MUTUA: LOS AVANCES

La década de 1990 auguró buenos resultados para el conjunto de los países centroamericanos. Fueron los años donde se consolidó la era de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas tanto intra como extra-regionalmente. La región tardó cerca de 10 años (1987-1997) para alcanzar la paz, iniciar y concluir exitosamente procesos nacionales de cese de hostilidades, reconciliación y desarme. Además, luego de un historial político, caracterizado por el autoritarismo y la represión, en todos los países del área se constituyen gobiernos civiles sucesivos, electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados.

En el ámbito político regional, el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, experimentó un renovado esfuerzo para revitalizar su institucionalidad. Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991) y la

promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, (Volcán Masaya, octubre 1994), el SICA obtuvo un nuevo marco de referencia. Este nuevo marco conceptual y programático fue complementado con la firma del Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y del Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995).

Este contexto, claro está, exigió una sustantiva transición de un ámbito estrictamente militar y de seguridad estatal, hacia enfoques civiles e integrales. En otras palabras, transitar de la seguridad nacional a la seguridad humana. Así, pues, el concepto de seguridad democrática es el resultado de una conceptualización que concibe el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como fin último de la organización del Estado. En otros términos, la seguridad democrática intenta aplicar a los problemas de seguridad estatal los principios y valores democráticos.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática puede considerarse como el instrumento más importante en la definición de un nuevo concepto de seguridad, en el establecimiento de la agenda, las instituciones y el marco jurídico en materia de seguridad. En su contenido se sientan las bases y principios de la nueva doctrina de seguridad, se establecen las áreas de preocupación central, define el marco normativo mínimo que debe regir el comportamiento de los Estados signatarios y diseña un nuevo esquema institucional para la ejecución de la nueva agenda de seguridad regional.

Aunque las expectativas que generó el Tratado Marco de Seguridad Democrática, luego de la normalización de las relaciones políticas centroamericanas, fuero muy altas y su implementación no ha logrado concretar cambios importantes con celeridad en los países donde está vigente; lo cierto es que en temas como la prevención de conflictos y la resolución pacífica de controversias este instrumento realmente ha jugado un papel muy importante.

Este instrumento, puede considerarse como un régimen internacional en materia de seguridad para Centroamérica. Hoy es posible afirmar la construcción de una *comunidad* acerca de la interpretación de las acciones regionales en torno a la seguridad. Además, existe un conjunto de normas que especifican las reglas por medio de las cuales el Modelo de Seguridad Democrática se hará efectivo, según lo establece su Artículo 2. Finalmente, la institucionalidad establecida por el Tratado, ha sido capaz de establecer reglas claras para solucionar de manera

autónoma diferentes situaciones que se presenten. Por ejemplo, en relación con el tema de resolución pacífica de conflictos, Centroamérica ha utilizado efectivamente los mecanismos que establece el Tratado. A continuación se reseña los principales resultados de su activación en situaciones de crisis o riesgo.

LA DECLARACIÓN TRINACIONAL EL SALVADOR, GUATEMALA Y NICARAGUA: INTEGRACIÓN PARA EL SIGLO XXI

Esta reunión se llevó a cabo el día 2 de mayo del 2000. Los mandatarios decidieron fortalecer y continuar con la aplicación de Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana. El plan de acción estableció la necesidad de concretar el Modelo de Seguridad Regional incorporado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana. Para ello, se establecieron mecanismos de ejecución de las disposiciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana. De igual manera, se dio apoyo a los trabajos que realiza la Comisión de Seguridad Centroamericana.

Por otra parte, se tendió a garantizar la seguridad regional de los diferentes ámbitos a través de, mantenimiento de la comunicación entre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y los Organismos de Seguridad. Se acordó, también, avanzar en el establecimiento de un sistema de comunicación, información y estadísticas de lucha contra la delincuencia y crimen organizado. De la misma manera, se promovieron mecanismos para el intercambio de información dirigido a mejorar los niveles de supervisión en los puestos fronterizos.

En materia de estandarización y coordinación de procedimientos, los Estados avanzaron la actualización de los instrumentos y organismos regionales de seguridad en la lucha contra el crimen y la delincuencia. Se pusieron de acuerdo con el fin de armonizar leyes que tipifiquen y sancionen las diferentes modalidades del crimen organizado. A su vez, se promovieron mecanismos de gestión conjunta de cooperación internacional en la lucha contra el crimen y la delincuencia organizada. En términos de capacitación y especialización se promovieron intercambios de experiencias, procedimientos mediante visitas recíprocas entre las autoridades competentes y el desarrollo de seminarios y talleres en áreas específicas militares, de seguridad, aduanas, migración y jurídicas relacionadas a las materias de seguridad.

Finalmente, en términos de la promoción de mecanismos especiales contra el Crimen Organizado se decidió crear un mecanismo conjunto de los Organismos de Seguridad y Defensa en la persecución del narcotráfico, terrorismo, tráfico ilegal de armas y personas, secuestros, extorsiones y contrabando. Se estuvo de acuerdo en ejecutar planes de lucha contra el narcotráfico y delitos conexos; así como incentivar organizaciones técnicas de cooperación y coordinación para combatir las diferentes modalidades del crimen organizado.

LA DECLARACIÓN PRESIDENCIAL DE POCHOMIL

El 30 de marzo del 2001, los Presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua se reunieron en Pochomil, Nicaragua, con el objetivo de solucionar las preocupantes diferencias en torno a temas fronterizos suscitados entre ellos. En primer lugar, los Estados se comprometieron a no desarrollar una carrera armamentista y confirmar su consagración a la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo, únicos enemigos de los tres países.

Por otra parte, reconocieron que la vía del diálogo, así como los mecanismos previstos por la diplomacia y el derecho internacional, son los únicos mecanismos para solucionar cualquier tipo de controversia. Asimismo, Nicaragua y Honduras reiteraron su compromiso con la aplicación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad acordadas en las Conferencias Regionales de Santiago (1995) y San Salvador (1998) y las establecidas en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE PRESIDENTES DE CENTROAMÉRICA EN SANTO TOMÁS, GUATEMALA

El tema principal de los presidentes de la región, en agosto del 2001, versó sobre los conflictos limítrofes entre países centroamericanos y la consolidación de la paz. Particularmente, abordaron los problemas fronterizos que amenazaban en ese momento, con resurgir entre Honduras y El Salvador, además de incidentes menores ocurridos entre Nicaragua y Honduras. En este contexto, se decidió que este tipo de problemas deben resolverse de manera pacífica, negociada o eventualmente en las cortes internacionales, informó el comunicado de prensa, emitido por la Secretaría de Comunicación Social del gobierno de Guatemala.

¿CARRERA ARMAMENTISTA O ALARMISTA?

LA DECLARACIÓN PRESIDENCIAL EL SALVADOR-HONDURAS-NICARAGUA

En febrero del año 2002, en el marco de la Reunión de Presidentes de Centroamérica, los Mandatarios de El Salvador, Honduras y Nicaragua se reunieron a fin de ratificar su compromiso con la paz y la integración centroamericana, particularmente, dado el período de inestabilidad y de constantes roces y diferendos limítrofes entre los tres países en el Golfo de Fonseca.

Los principales resultados señalaron una reafirmación de la vocación pacifista arraigada en la visión solidaria y compartida de desarrollo regional. Se reconoció que, la confianza y la buena fe son esenciales para el mantenimiento de la paz y la seguridad regionales y para el fortalecimiento de las relaciones entre ciudadanía y gobiernos.

Hubo una reafirmación de los principios y normas del Derecho Internacional, que posibilitan la tolerancia y la convivencia pacífica entre países. Se comprometieron, en ese contexto, a solucionar de manera pacífica de controversias, incluyendo el diálogo directo y prudente para buscar soluciones a cualquier conflicto, diferencia o incidente que pueda surgir entre nuestros Estados.

Aprovecharon para instruir tanto sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Defensa para que, junto con las Fuerzas Armadas, reforzaran los vínculos de hermandad, seguridad y confianza; así como mecanismos de comunicación y encuentros entre las respectivas autoridades competentes, destinados a prevenir todo tipo de incidentes que puedan afectar las fraternales relaciones entre estos Estados.

DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE SEGURIDAD REGIONAL

En setiembre del 2003, los Presidentes de Centroamérica acogieron, en el marco de la integración regional, instrumentos vitales para la seguridad centroamericana. Entre los principales se pueden citar, por ejemplo, el informe de la situación actual de la región, de acuerdo con el concepto y doctrina del modelo de Seguridad Democrática; y el "Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas y

Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia", adoptada por la Comisión de Seguridad.

Este Programa sobre Balance Razonable de Fuerzas (BRF) es una iniciativa de Nicaragua (Acuerdos Presidenciales No. 56-2003 y No. 148-2003) que pretende fortalecer las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad mediante el establecimiento de un BRF en Centroamérica, conforme lo establece el Tratado Marco de Seguridad. El Programa básicamente se construye a partir de los siguientes puntos:

1. *Balance razonable de fuerzas*: Define el perfil nacional para el BRF con base en las amenazas potenciales, nacionales y regionales. Es necesaria la presentación de inventarios (fuerzas armas y de policía) ante la Comisión de Seguridad. Establece los plazos de ejecución y establece los límites máximos de fuerzas y medios de las instituciones militares.

2. *Control de armamentos*: Establece la creación de un mecanismo de verificación y control de inventarios: nacional y regional. Determina el destino de los excedentes de armamentos. Determina parámetros sobre armamentos ofensivos y prohibidos. Establece una moratoria en la adquisición de nuevo armamento. Procedimientos para la calendarización de la destrucción (gradual y progresiva) de armamentos. Implementación de una Metodología Estandarizada de Gastos de Defensa. Destrucción de armamento incautado. Establecimiento de un registro uniforme para el armamento, explosivos y equipos.

3. *Modernización y profesionalización*: Continuar con la modernización y profesionalización permanente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública.

4. *Otras Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza y la Seguridad:* Mecanismos de solución pacífica de controversias de acuerdo con el Tratado Marco. Suscripción de un Código de Ética regional para la transparencia en la transferencia de armas. Actualización de las legislaciones nacionales en

materia de control de armas. Avance en la implementación de una serie de Tratados Internacionales en materia de control de armamentos.

5. *Mecanismo de ejecución:* El Consejo Intersectorial de Ministros de relaciones Exteriores, Defensa y Gobernación, Interior o Seguridad Pública, acompañados de los Jefes militares y policiales será el encargado de velar por la ejecución de este Programa. Contará con el apoyo de la Comisión de Seguridad y tendrá su secretaría en la Secretaría General de SICA.

EL ANÁLISIS DE LA CARRERA ARMAMENTISTA

Para analizar el fenómeno de la carrera armamentista existen varios modelos. El más influyente es el que presentó en los sesenta Lewis Richardson (Begelow: 2003). Dentro de su enfoque, Richarson plantea la carrera armamentista entre dos Estados, cuyas compras sin control, ni límites, generan miedos e inseguridades en el otro Estado y, por tanto, la escalada entre ambos inicia. Richardson demostró con este modelo, que el incremento de los gastos militares de una Estado (A) influyen directamente sobre los gastos del otros Estado (b).

En el caso Centroamericano, los países han estado invirtiendo en compras, sin que se logre demostrar que las compras de Honduras, por ejemplo, estén directamente ligadas a las compras de El Salvador o Nicaragua. De igual forma, no se ha logrado establecer en las notas de prensa regional, que las compras de tipo militar por parte de Nicaragua, estén incrementando el gasto militar de sus vecinos inmediatos.

Otro de los modelos, planteado por Murray Wolfson (1968), es el denominado por "emulación". El planteamiento parte del hecho que un Estado (A) incrementa sus gastos militares al emular lo que el otro Estado (B) viene realizando. El cambio en los gastos, apunta este autor, depende de la diferencia de gastos entre los propios y los del rival. Se inicia la competencia por equilibrar los gastos. Los gastos se incrementan para equilibrar y evitar el predominio de un Estado sobre otro u otros. Al igual que en el modelo anterior, el incremento en el gasto o las compras no tiene límites, ni regulación.

Este mismo autor (Wolfson:1990) formuló otro modelo para el análisis de la carrera armamentista al que denominó el modelo de “rivalidad”. Para construir

este modelo se tomó en cuenta las características exhibidas por las potencias de la Guerra Fría (Estados Unidos y la antigua URSS). En este modelo, el Estado que ocupa la segunda posición resulta ser el que sufre incrementos en sus gastos y esto es considerado por el Estado preponderante como un triunfo. En este escenario, la diferencia o distancia entre uno y otro genera la necesidad de incrementar los gastos. Los límites y las regulaciones no juegan un papel preponderante en este modelo.

En suma, la carrera armamentista tiene que ver con lo que un Estado considera que es una desventaja frente a otro u otros Estados. La desventaja es percibida como una amenaza y por tanto, genera temores o desconfianza. Como resultado de ello, se tiende a buscar, por medio de compras iguales o mayores, un equilibrio en las fuerzas. Los Estados no poseen controles o límites sobre las compras, la comunicación no permite la generación de confianza y cada actúa según el peor de los escenarios.

Los modelos plantean que en situaciones de incertidumbre, desconfianza y muy baja información, los Estados tienden a plantear sus objetivos militares, por medio de procesos de formulación de política sobre la base de amenazas percibidas y sin considerar los límites y restricciones en el gasto. Estas, son pues, las características de una carrera armamentista. Bajo estas circunstancias, el gasto militar, las compras o los incrementos en los presupuestos son considerados como "males" públicos regionales, de acuerdo con el Banco Mundial (2002).

Así las cosas, la única manera de alcanzar el mismo nivel de defensa de sus vecinos, rivales o competidores es mediante una competencia altamente descoordinada que asegure un equilibrio mutuo.

Sin embargo, existe otra manera de lograr tales equilibrios y es mediante un proceso autorregulador de las compras, los gastos y los presupuestos. La construcción de regímenes internacionales que regulan la conducta de los Estados en materia de compras, gastos y presupuestos, no solo reduce las tensiones, genera confianza y evita la incertidumbre de tal forma que los países no recurren a las luchas entre ellos para equilibrar, sino a instituciones y normas de conducta sobre tales temas.

El caso centroamericano actual, a diferencia de períodos anteriores, ha sido orientado por un conjunto de reglas que regulan la conducta de los Estados. Desde la firma de los Acuerdos de Paz, la región construyó un nuevo modelo de

seguridad, cuyos lineamientos ofrecen mecanismos para limitar los gastos y evitar nuevamente una carrera armamentista en el Istmo.

EL NUEVO MODELO DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA

El texto del Tratado de Defensa Centroamericana, firmado el 04 de junio de 1965, en la ciudad de Managua, Nicaragua, creó un mecanismo de defensa colectiva cuya responsabilidad recayó sobre el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA). Este instrumento tuvo como principal objetivo,

> Frente a cualquier agresión en contra de un Estado Miembro del Consejo de Defensa Centroamericana, los demás Estados Miembros, sin perjuicio de las acciones individuales que lleven a cabo, en ejercicio del derecho inminente de legítima defensa, desarrollarán acciones colectivas coordinadas, mediante el empleo de unidades combatientes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad pública Centroamericanas...

Este sistema de seguridad colectiva regional que se instauró con este Tratado se articuló entorno a los siguientes parámetros esenciales: 1) la ausencia de tratado específico que provea a la defensa efectiva del conjunto de países firmantes; 2) un sistema de seguridad colectiva que permita el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública Centroamericanas; 3) el recurso a la legítima defensa y; 4) la lucha contra la subversión y sus actividades afines, incluyendo, particularmente la lucha contra la guerra de guerrillas.

Este instrumento no estableció un mecanismo para el control en el uso de la fuerza. Esto quiere decir que, el Tratado si bien establece un mecanismo de defensa conjunta, no estableció mecanismos de balance mutuo en procura de limitar la autonomía de los Estados en relación con la capacidad de adquisición militar. En otras palabras, el convenio que permitía a los países la defensa conjunta, confirmó el derecho que poseen los Estados de recurrir a la defensa en términos militares y, con ello, la capacidad de definir sin control alguno el tamaño de sus ejércitos y la capacidad de su armamento. Hasta la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática no había existido un instrumento regional que de alguna manera obligara a los Estados a rendir cuenta sobre su capacidad de Defensa.

Con la firma de los Acuerdos de Paz y la construcción de sociedades democráticas, Centroamérica planteó sus prioridades en materia de seguridad.

Por un lado, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, redefine en tres dimensiones el concepto de seguridad, así como sus amenazas. Estos tres ámbitos de la seguridad democrática son: 1) el Estado de Derecho; 2) la seguridad de las personas y sus bienes y; 3) la seguridad regional. Posteriormente, en el "Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región", se definen las prioridades en la materia para los países del área.

> La región Centroamericana es considerada por los actores de las amenazas emergentes, como un área geoestratégica importante, como escenario potencial de acciones el crimen organizado, narcoactividad, pandillas, proliferación de armas, corrupción, tráfico de ilegales, secuestros, robos: bancos, ganado, vehículos; trata de personas y otras actividades conexas.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática se creó con el objetivo de 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 (Artículo 1). El texto de este convenio, fue firmado el 15 de diciembre de 1995, en la ciudad de San Pedro Sula, Honduras. Se constituyó en un modelo integral de seguridad, más que más que un mecanismo de defensa colectivo.

Este Modelo seguridad regional que se instauró con este Tratado se articuló en torno a los siguientes parámetros esenciales: 1) la democracia, el fortalecimiento institucional y el Estado de Derecho, como fundamento indispensable; 2) la garantía de seguridad a todos sus habitantes, tanto de su integridad física, como de la de sus bienes; 3) el balance razonable de fuerzas; 4) la búsqueda de mecanismos pacíficos para la solución de las controversias; 5) el ser humano es un sujeto esencial de la seguridad, tanto o más que el mismo Estado y; 6) sustitución de los mandos militares por el control y mando civil.

Varios elementos deben destacarse en esta nueva visión de la seguridad regional. El primero de ellos es que el Tratado reafirma que la seguridad democrática es integral e indivisible. Eso quiere decir que, en la construcción de alternativas para el abordaje de los problemas de la seguridad lo resultados serán mejores en el tanto su elaboración se realice de manera integral.

Un segundo elemento que es necesario relevar es el hecho que, dentro de este Modelo, no puede haber avances en materia de seguridad en el tanto la democracia y sus instituciones no aseguren que el control civil no será más sustituido por las fuerzas armadas o de seguridad; que los derechos humanos no serán una vez más desdibujados; sino fortalecidos mediante la creación de condiciones que permitan a las personas un desarrollo individual, familiar, social en paz, libertad y democracia.

En tercer lugar, el Tratado reconoce que, al abordar los temas de la seguridad de las personas y sus bienes, es indispensable considerar la dimensión humana de la seguridad. Esa dimensión tiene que ver necesariamente con aquellas condiciones que amenazan la calidad de vida de las personas y que están vinculadas a las condiciones de pobreza y estabilidad democrática.

En cuarto lugar, este convenio reconoce que el sistema de seguridad colectiva de la región es incompleto sino no se considera a la democracia (sus instituciones y los derechos humanos) y a la dimensión humana de la seguridad (que tiene que ver con sus bienes patrimoniales; pero también con la calidad de vida). Por tanto, en este convenio, la seguridad colectiva de la región está menos en función de la amenaza de ataque de un enemigo externo y más en función de aquellos factores que hacen que la democracia no logre rendimientos en cuanto a su institucionalidad y su capacidad de asegurar una vida digna para sus habitantes.

En quinto lugar, el Tratado Marco, a diferencia del Tratado de Defensa anterior, propone una serie de mecanismos para el control en el uso de la fuerza y su balance razonable. Y aunque, el Tratado establece un mecanismo de defensa conjunta (artículo 43), cambia, en primer lugar, el mando (de lo militar a lo civil) en caso de agresión externa (Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores). Además, este convenio, aunque reconoce el derecho que poseen los Estados de recurrir a la defensa en términos militares; estableció mecanismos de balance mutuo en procura de limitar la autonomía de los Estados en relación con la capacidad de adquisición militar. Este es un fenómeno totalmente inédito en el devenir de la historia militar de Centroamérica. Además, el tratado establece, de previo, una serie de mecanismos para la solución pacífica de las disputas, así como la limitación en el número de asesores militares y otro tipo de personal en cada uno de los países.

Finalmente, el Tratado Marco realmente estableció un verdadero cambio en el mando de las operaciones de tipo de militar y en la coordinación de todo el Modelo de Seguridad (en todas sus dimensiones). En el artículo cuarenta y uno del convenio, se establece que, "*La Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad, tomarán sus decisiones por consenso, en todos los asuntos relativos a la paz y la seguridad de la región*." Dejando así, de lado, la preponderancia que en su momento tuvo el Consejo de Defensa Centroamericana.

LOS MECANISMOS DE CONTROL PARA EVITAR LA CARRERA ARMAMENTISTA

Es cierto que durante el último siglo, lo que Hans J. Mogenthau calificó como *realismo político*, ha sido la característica principal de las relaciones internacionales, es decir, el conflicto ha sido la regla en las relaciones entre Estados.

Sin embargo, cuando los Estados encuentran objetivos, por medio de los cuales estructuran sus relaciones de manera estable, se generan ciertos mecanismos o prácticas que modelan el comportamiento de los actores y propician el desarrollo de nuevas prácticas que generan confianza entre los Estados. Robert Keohane ha denominado a este hecho como el surgimiento de *regímenes internacionales*, con la intención de generar marcos de negociación permanentes –que reduzcan los costos de transacción- y para ayudar a coordinar las expectativas de los actores –mejorando la calidad y cantidad de información disponibles para los Estados.

Hoy en Centroamérica es posible afirmar la existencia de un conjunto de valores que facilitan la interpretación de las acciones regionales en torno a la seguridad. Además, existe un conjunto de normas que especifican las reglas por medio de las cuales el Modelo de Seguridad Democrática se hará efectivo. En materia de incremento en las compras, presupuestos y gasto Centroamérica posee una fuerza en sus regímenes internacionales.

En materia del balance razonable de fuerzas, la Declaración Conjunta sobre Seguridad Regional (setiembre del 2003), constituye un esfuerzo importante pues, los Presidentes de Centroamérica acogieron, en el marco de la integración regional, instrumentos vitales para la seguridad centroamericana. Entre los principales se pueden citar, por ejemplo, el informe de la situación actual de la

región, de acuerdo con el concepto y doctrina del modelo de Seguridad Democrática; y el "Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas y Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia", adoptada por la Comisión de Seguridad.

EL BALANCE RAZONABLE DE FUERZAS (BRF)

Este Programa sobre Balance Razonable de Fuerzas (BRF) es una iniciativa de Nicaragua (Acuerdos Presidenciales No. 56-2003 y No. 148-2003) que pretende fortalecer las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad mediante el establecimiento de un BRF en Centroamérica, conforme lo establece el Tratado Marco de Seguridad. El Programa básicamente se construye a partir de los siguientes puntos:

a. *Balance razonable de fuerzas*: Define el perfil nacional para el BRF con base en las amenazas potenciales, nacionales y regionales. Es necesaria la presentación de inventarios (fuerzas armas y de policía) ante la Comisión de Seguridad. Establece los plazos de ejecución y establece los límites máximos de fuerzas y medios de las instituciones militares.

b. *Control de armamentos*: Establece la creación de un mecanismo de verificación y control de inventarios: nacional y regional. Determina el destino de los excedentes de armamentos. Determina parámetros sobre armamentos ofensivos y prohibidos. Establece una moratoria en la adquisición de nuevo armamento. Procedimientos para la calendarización de la destrucción (gradual y progresiva) de armamentos. Implementación de una Metodología Estandarizada de Gastos de Defensa. Destrucción de armamento incautado. Establecimiento de un registro uniforme para el armamento, explosivos y equipos.

c. *Modernización y profesionalización*: Continuar con la modernización y profesionalización permanente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública.

d. *Otras Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza y la Seguridad:* Mecanismos de solución pacífica de controversias de acuerdo con el Tratado Marco. Suscripción de un Código de Ética regional para la transparencia en la transferencia de armas. Actualización de las legislaciones nacionales en materia de control de armas. Avance en la implementación de una serie de Tratados Internacionales en materia de control de armamentos.

e. *Mecanismo de ejecución:* El Consejo Intersectorial de Ministros de relaciones Exteriores, Defensa y Gobernación, Interior o Seguridad Pública, acompañados de los Jefes militares y policiales será el encargado de velar por la ejecución de este Programa. Contará con el apoyo de la Comisión de Seguridad y tendrá su secretaría en la Secretaría General de SICA.

EL PROGRAMA DE MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

El Programa Anual de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad de carácter militar, seguridad pública y sociedad civil es otro de los instrumentos que la región posee para garantizar que los incrementos en gastos, compras o presupuestos no sean interpretados como una carrera armamentista.

De acuerdo con Rojas Aravena (2002), "las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad buscan establecer un patrón de relación que otorgue crédito a las declaraciones de intención y transparente las conductas. Están diseñadas para evidenciar los actos que buscan afectar la seguridad, la integridad u otro interés vital, y diferenciarlos de otras acciones. De allí el vínculo esencial entre este tipo de medidas y los procesos de verificación."

Para el caso centroamericano, las Medidas de Confianza Mutua persiguen el objetivo de contribuir a mejorar la seguridad salvaguardar la paz, fomentar la transparencia, el diálogo y la confianza mutua entre los Estados parte del Sistema de Integración.

El aporte de este tipo de instrumentos consiste en que ayudan a mejorar la comunicación entre los Estados, generan un ambiente propicio para el establecimiento de mecanismos de diálogo y entendimiento que coloque de

manera transparente las percepciones de amenaza, las transformen, eviten riesgos y eliminen la incertidumbre.

De acuerdo con la Comisión de Seguridad del Sistema de Integración, cuatro son los propósitos de las medidas de confianza mutua. El primero de ellos consiste en la promoción de una mayor transparencia en materia de defensa y seguridad en la región. En segundo lugar, lograr la institucionalización del enfoque de las medidas en todos los países del Istmo. En tercer lugar, incorporar paulatinamente nuevas medidas para el fomento de la confianza y la seguridad y, finalmente, mantener informada a la Secretaría General de la OEA sobre la aplicación de este tipo de mecanismos.

Como resultado de este procedimiento, los Estados deben realizar las siguientes acciones:

- Informar anualmente a la Comisión de Seguridad de Centroamérica la aplicación de las medidas de confianza.

- Analizar la implementación de estas medidas con el fin de monitorear y recomendar mejoras continuas en su aplicación.

- Crear una base de datos que permita el registro histórico de la aplicación de estas medias y verificar su cumplimiento.

- Evaluar permanentemente el impacto de la aplicación de este tipo de medidas a todos los niveles.

CÓDIGO DE CONDUCTA Y PROGRAMA DE CONTROL Y LIMITACIÓN DE ARMAMENTOS

Desde el inicio de la transición a la democracia, Centroamérica desarrollo no solo el Programa de Control y Limitación de Armamentos en Centroamérica; sino además, creó el "Código de conducta de los Estados centroamericanos en materia de Transferencia de amas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados", con el objetivo de establecer un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad democrática en cualquiera de sus

categorías y un programa permanente de medidas de fomento de la confianza entre los Estados de la región centroamericana.

De su lado, el Programa de Control y Limitación de Armamentos en Centroamérica promueve la transparencia y control de las transferencias internacionales de las armas convencionales, no convencionales, pequeñas, ligeras y livianas, municiones y explosivos y los altos niveles de fabricación y letalidad de su tecnología, para el fortalecimiento de la seguridad en la región.

Este Programa fue presentado por el Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, en el marco de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, en Guatemala, con el objetivo de alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas; así como el fomento de la estabilidad, confianza mutua y la transparencia.

APROXIMACIONES A UN NUEVO CONCEPTO DE TRABAJO

Históricamente, las regiones, localidades o comunidades, cercanas a la línea fronteriza, han tenido como característica común su bajo nivel de desarrollo y su fuerte vinculación con la seguridad de los Estados. Este hecho, llevó a la construcción de un espacio territorial dominado por dos ideas básicas: separación y conflicto.

El primer término, da cuenta de la distancia que se establece o se aumenta entre dos o más personas, lugares o territorios. Es decir, es la visión que considera, de manera aislada y lejana, a las personas, lugares o territorios, que en su momento, estuvieron juntos o fundidos. Esta idea, reafirmó lo propio, frente lo ajeno y sentó las bases de lo nacional y soberano, frente a, y por encima de, lo local y vecinal.

El segundo término (el conflicto), se refiere a las constantes disputas o contiendas, que en materia de fronteras, los Estados han tenido a lo largo de la construcción nacional. De esta manera, la distancia reafirmó lo propio; y tal propiedad se reclamó a través del conflicto.

Como resultado de ello, lo que normalmente asociamos con la idea de frontera, es la imagen de una línea trazada en un plano, que sirve para separar dos entidades políticas. Esta línea, por lo general, implica la separación consciente de las poblaciones localizadas de uno y otro lado. Las comunicaciones, por tanto, se restringieron (a través del control policial o militar; la aduana, el

arancel, el pasaporte o la visa) y obedecían a intereses relacionados, más con la defensa, que con las necesidades de desarrollo de la población. En consecuencia, en dichas localidades, el establecimiento de actividades económicas fue bajo; así como, también, se observaban altas deficiencias en el ofrecimiento de los servicios de atención básica.

Además, el nivel de desarrollo que disfrutara determinada región fronteriza, no era necesariamente compartido por las personas que habitan al otro lado de la línea. Este hecho, es lo que algunos autores han denominado la cultura del semicírculo, en contraposición al uso general de los servicios por todas aquellas personas que se encuentran a una distancia determinada de los mismos. (Vallvé:2003)

Sin embargo, en la actualidad, diferentes enfoques han venido planteando un abordaje distinto de las fronteras, en contraposición al tradicional análisis geopolítico, que considera a las fronteras como el perímetro que delimita el ámbito geográfico de un Estado, en el cual se ejerce la soberanía.

Tales abordajes plantean que, la acción que va más allá de las fronteras (lo transfronterizo) sugiere dos cosas. En primer lugar, hace referencia a un espacio muy particular: la frontera. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, una relación de vecindad, una continuidad territorial, que involucra los dos lados del límite. (Granados:2000) La frontera, entonces, es un espacio eminentemente de relaciones de cercanía. Es justamente esta dinámica, la que le imprime su carácter especial, diferente, singular y excepcional.

La vecindad, pues, se explica por el lugar, espacio, ciudad o territorio, en donde un conjunto de personas vive o habita y, que, además, posee una relación cercana, próxima o inmediata. Los vecinos, de un lado y otro, llegan a necesitarse recíprocamente. Pueden dialogar desde su proximidad, desde la vecindad, en que ambos se determinan. Únicamente con el diálogo entre vecinos, con el compartir problemáticas comunes, es posible superar las desconfianzas y los temores mutuos. La relación entre uno y otro vecino, por el contrario, tiende a mantenerse cerrada cuando los vínculos e interrelaciones proceden de manera que ambos se dan la espalda y piensan en términos de "lo propio", como ajeno a las personas que están al otro lado de la línea fronteriza.

En materia de fronteras, la vecindad, este espacio compartido a ambos lados de la línea, tiene la particular característica de estar "entre" dos espacios de soberanías que, además, modifica la vida cotidiana de las personas que viven en

una zona ubicada "entre" tales soberanías. La vecindad entre comunidades fronterizas es natural, dado el hecho que se habita frente a frente, con el otro, y cada una de las personas reconoce que concurre a la proximidad del vecino.

La vecindad, pues, alude a un conjunto de relaciones de cercanía, que en este caso, poseen la particular características de estar "entre" dos unidades soberanas (los Estados), pero que, en lo esencial, no es la distancia, sino la cercanía, la proximidad, el convivir-mutuo-frente-al-otro, lo que la hace particularmente distinta. Esta situación de mirarse, de dejar de darse la espalda, es lo que produce la vecindad y, por tanto, la instauración de un vecino, al que anteriormente se le daba la espalda y ahora, por esta relación de cercanía, se tejen lazos de comunidad e interacción mutua.

La vecindad en fronteras, es distinta a otras vecindades (al interior del Estado) fundamentalmente por cuatro razones. En primer lugar, porque la razón de cercanía se produce en un espacio que se ubica "entre" soberanías nacionales. En segundo lugar, porque la vecindad se produce en el contexto "del otro", que es ajeno y, además, extranjero. En tercer lugar, porque esta vecindad, esta cercanía, de personas que viven "entre" dos (o más) espacios soberanos, ha tenido que sufrir los efectos de litigios, conflictos o diferendos de tipo político, que los ha separado. En cuarto lugar, porque el tratamiento de tales vecindades requiere de un marco jurídico, que regule las relaciones de este tipo y que en muchos países no existe aún o es incipiente.

Esta lógica de la "vecindad transfronteriza" cuestiona la "historia nacional" como elemento articulador, pues, la construcción histórica, de lo local en fronteras, tiene que ver mucho con el vecino, el otro, ubicado más allá de la raya que los separa. Además, cuestiona, el elemento nacional del territorio, pues, esta vecindad alude a un territorio, que, en algunos casos, sería binacional o trinacional. Finalmente, cuestiona la revitalización de lo local en el marco de la globalización, pues, a pesar del discurso oficial, que anuncia del derribamiento de las fronteras, lo cierto es que estas zonas (las de fronteras) siguen siendo las más olvidadas en el contexto global.

Esta vecindad, sería distinta, pues, de lo que Pérez Sainz ha planteado como "comunidad de vecindad", esto es, una territorialidad local cuyo rasgo central es la coincidencia de espacios de trabajo y vida; que, es el resultado de tres lógicas. Por un lado, la lógica histórica, referida a la configuración originaria del territorio comunitario. Por otra parte, la lógica estatal en la constitución del

territorio. Finalmente, la lógica de la globalización que revitaliza lo local. (Perez:2005)

Esta lógica especial, distinta, particular, de las vecindades fronterizas, no debe desalentar la ejecución de acciones de cooperación. Al contrario, se debe aprovechar la conveniencia de esta excepcional característica de las vecindades fronterizas, que acerca a uno y otro lado; que une bordes que han estado separados, que mezclan las franjas de ambos lados. Ello, traza, dibuja, delinea un movimiento hacia relaciones de cercanía y mutua influencia, de manera que este signo, actúa como bisagra entre ambas entidades soberanas.

La vecindad, entonces, no se convierte en una relación que se proyecta en el exterior entre dos o más Estados, sino que se convierte en el signo de un parentesco que se construye entre dos bordes.

CONCLUSIONES

- Centroamérica no experimenta una carrera armamentista tal y como se ha afirmado recientemente.

- Las carreras armamentistas surgen en ausencia de normas que regulen la comunicación entre los Estados, fomenten la confianza y estimulen la transparencia de sus acciones.

- Ningún país de la región está empujando hacia una carrera armamentista.

- La región posee cinco importantes instrumentos que regulan las compras, los gastos y los presupuestos en materia militar que son, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, el Balance Razonable de Fuerzas, las Medidas de Confianza Mutua, el Programa de Control y Limitación de Armamentos en Centroamérica y el Código de Conducta.

- El modelo de seguridad que se plasma en el Tratado Marco de Seguridad superó la época de los autoritarismos y los temores mutuos en relación con los gastos militares.

- Costa Rica participa de este tipo de mecanismos y si sospecha de la conducta de alguno de los países de la región, puede invocar la aplicación de las medidas correctivas que ofrece el derecho comunitario.

- No obstante, el retiro parcial de las instancias políticas del Sistema de Integración lo dejan muy mal parado para invocar la aplicación de las medidas de verificación o aplicación de las medidas de confianza mutua.

- La llamada carrera armamentista que señalan los análisis al respecto, no han tomado en cuenta la normativa regional y tienden a crear un alarmismo innecesario en la población.

REFERNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEGELOW, D. (2003). *An Analysis of the Richardson Arms Race Model*. Recuperado marzo 19 de 2019, de: http://jfrabajante.weebly.com/uploads/1/1/5/5/11551779/arms_race_models.pdf

DALTON, T. Y TANDLER, J. (2012). *Understanding the arms "Race" in South Asia. Nuclear Policy*, The Carnegie Paper. Recuperado de: http://carnegieendowment.org/files/south_asia_arms_race.pdf

ETZIONI, A. (1964). Beyond the arms race. Recuperado 15 de marzo de 2019, de: https://pdfs.semanticscholar.org/b65d/e3f29afe4c99954dc1ce24b5409a01504b7c.pdf

FEARON, J. (2011). Arming and arms races. Department of political science, Stanford University. Recuperado el 21 de marzo de 2019, de: https://web.stanford.edu/group/fearon-research/cgi-binwordpress/wp-content/uploads/2013/10/arming3.pdf

V. NOTAS SOBRE LOS AUTORES

LOS AUTORES

Celia Ruiz de Oña. Doctora. en Ciencias por El colegio de la Frontera Sur. Investigadora en el Centro de Investigaciones CIMSUR-Universidad Nacional Autónoma de México. celiardo@unam.mx

Daniel Matul. Magister en Administración. Profesor e Investigador de la Universidad Nacional de Costa Rica, Sede Regional Chorotega. danmatul@yahoo.com

Diana Arellano. Antropóloga social, docente e investigadora de la Universidad Nacional de Misiones, Argentina. dianamabela@yahoo.com.ar

Emilio Silva Sandes. Doctor. en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Investigador y docente en la Universidad Católica del Uruguay. emiliosilvasandes@gmail.com

Federico Morales Barragán. Doctor en Ecología y Desarrollo Sustentable. Investigador titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH-UNAM). jfmoralesb@gmail.com

Francisco Lara-Valencia. Ph.D. Urban Planning, University of Michigan. Profesor de la Escuela de Estudios Transfronterizos, Arizona State University. francisco.lara@asu.edu

Haroldo Dilla Alfonso. Doctor en Ciencias por el Instituto Politécnico Federal de Lausana y profesor titular e investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat**.** hdillaalfonso@gmail.com

Hilda Garcia-Perez. Doctora en Epidemiología por la Universidad de Michigan. Investigadora de El Colegio de la Frontera Norte en Nogales, Sonora. mhgarciaperez@colef.mx

José Andrés Barrantes Ortega. Máster en Gestión Ambiental y Desarrollo Local del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Profesor investigador de la Universidad Nacional. jose.barrantes.ortega@una.cr

Juan Carlos Ramírez Brenes. Master en Administración de Proyectos de la Universidad Nacional de Costa Rica y profesor investigador de la Universidad Nacional de Costa Rica, Sede Regional Chorotega. juan.ramirez.brenes@una.cr

Juana Isabel Vera López. Doctora en Ciencia Política y Administración Pública (El Colegio de Veracruz), Maestra en Desarrollo Regional. Investigadora en El Colegio de la Frontera Norte. jvera@colef.mx

Patricia Rivera Castañeda. investigadora titular B en el Colegio de la Frontera Norte. Posgrado de Geografía en la Universidad Nacional Autónoma de México. privera@colef.mx

Mario Valero Martínez. Doctor en Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular e Investigador de la Universidad de Los Andes-Venezuela. Adscrito al CDCHTA-ULA. mariovalerom@gmail.com / mvalero@ula.ve

Sárah Eva Martínez Pellégrini. Doctora en Ciencias Económicas, Universidad Autónoma de Madrid. Coordinadora de la Red Temática Sistemas Territoriales y Agencia: Conocimiento y Capacidades para el Desarrollo (RSTA). sarahm@colef.mx

Yair Merlín Uribe. Doctor e investigador y consultor independiente sobre manejo de los recursos naturales, sustentabilidad y el estudio de los agroecosistemas. yairmerlin7@gmail.com

ESTA VERSIÓN DIGITAL DEL LIBRO **REGIONES FRONTERIZA EN AMÉRICA LATINA. FACETAS Y DESAFÍOS**, SE REALIZÓ CUMPLIENDO CON LOS CRITERIOS Y LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS PARA LA EDICIÓN ELECTRÓNICA EN EL AÑO 2020. PUBLICADA EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL SABERULA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES – VENEZUELA.

www.saber.ula.ve

info@saber.ula.ve

Regiones fronterizas en América Latina. Facetas y desafíos expresa el propósito de abonar en la configuración de una agenda de investigación dedicada a las fronteras latinoamericanas.

Es innegable que las múltiples reflexiones publicadas en los últimos años revelan no sólo el interés creciente otorgado a esta cuestión por parte de la comunidad académica. También ponen de manifiesto que cambiar el rostro de estas regiones, no sólo para el bienestar de quienes habitan en ellas, también para el conjunto de la población del continente, exige una reflexión estructurada y enraizada.

Este cometido debe advertir los riesgos de repetir lugares comunes y reproducir debates, válidos en otras regiones del mundo, pero parcialmente relevantes para la realidad latinoamericana.

Regiones fronterizas en América Latina. Facetas y desafíos es una invitación a asumir este desafío

Federico Morales Barragán

ISBN: 978-9968-526-11-1

ISBN: 978-980-18-1509-9