

# El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte



Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez,  
editores

# **El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte**

Zepeda, Beatriz; Fernando Carrión y Francisco Enríquez, editores.

El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte = The Global Border System in Latin America:

A State of the Art / Editado por Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez. Quito: FLACSO Sede

Guatemala: FLACSO Sede Ecuador: IDRC – CDRI: 2017

xiv, 506 páginas : ilustraciones ; cuadros ; mapas – (Colección FRONTERAS)

ISBN:

GUATEMALA ; FRONTERAS ; CRIMEN ORGANIZADO ; NARCOTRÁFICO ; GEOPOLÍTICA ;

INTEGRACIÓN FRONTERIZA ; MÉXICO ; EL SALVADOR ; HONDURAS

305.3 - CDD

---

© De la presente edición:

**FLACSO Sede Guatemala**

3ª calle 4-44

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Tel.: (+502) 2414 7444

www.flacso.edu.gt

**FLACSO Sede Ecuador**

La Pradera E7 – 174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (+593-2) 2946800 - Fax: (+593 2) 2946803

www.flacso.edu.ec

**IDRC-CDRI**

150 Kent Street

Ottawa, ON; Canadá

Tel.: (+1- 613) 236-6163

Tel.: (+1- 613) 238-7320

info@idrc.ca

www.idrc.ca

ISBN: 978-9942-28-939-1

Corrección de estilo: Ana Paola Delgado Ceballos

Cuidado de la edición: Beatriz Zepeda y Hugo de León

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Editorial Ecuador

Quito, Ecuador, 2017

1ra. edición: junio de 2017

---

© Derecho de autor/copyright 2017 FLACSO

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá

Las opiniones expresadas en este libro son de los autores y no representan necesariamente las del IDRC o su Consejo de Gobernadores.

Esta obra fue sometida a un proceso de revisión por pares anónimos (peer-review).

**Colección FRONTERAS**

El nombre de la colección FRONTERas viene de la palabra “frontera” en plural, que resulta un término compuesto entre “front”, que alude a lo que está adelante y “eras”, que hace referencia a distintos periodos históricos marcados por hechos trascendentales. En otras palabras, es una forma de mirar positivamente las eras que están por delante en las zonas de integración –no de muros– entre los Estados.

# Índice de contenidos

Presentación .....	7
Agradecimientos.....	11
Introducción: La permanente construcción de las fronteras en América Latina .....	13
<i>Fernando Carrión Mena y Francisco Enríquez Bermeo</i>	

## Primera Parte

### SUBSISTEMAS FRONTERIZOS

---

#### *Países productores*

El subsistema fronterizo colombiano .....	31
<i>Ariel Ávila Martínez, Magda Paola Núñez, Camila Obando y Juan Felipe Suárez</i>	

Sistema fronterizo global y mercados ilegales en Perú: apuntes para una agenda de investigación .....	73
<i>Manuel Dammert Guardia y Viktor Bensús</i>	

Bolivia: tensiones, retos y perspectivas del subsistema fronterizo .....	109
<i>José Blanes Jiménez</i>	

#### *Países tipo plataforma*

El subsistema fronterizo global de Ecuador: de “isla de paz” a plataforma internacional del delito.....	145
<i>Fernando Carrión Mena y Francisco Enríquez Bermeo</i>	

Fronteras, delitos y respuestas estatales en Argentina. Balance y perspectivas .....	185
<i>Gustavo González, Luciana Ghiberto, Waldemar Claus y Pablo Spekuljak</i>	

***Países estratégicos***

**El sistema fronterizo de Guatemala: una aproximación . . . . . 223**

*Marcel Arévalo y Beatriz Zepeda*

**El subsistema transfronterizo de México: tráfico de cocaína  
y violencia en la frontera norte . . . . . 255**

*César Fuentes Flores y Sergio Peña Medina*

***Países plurifuncionales***

**La cuestión fronteriza en Italia: entre el Mediterráneo y Schengen . . . . . 295**

*Federico Alagna*

**Brasil y sus fronteras: historia y límites de un Estado soberano . . . . . 329**

*Leticia Núñez Almeida, Agnes Félix, Jennifer Silva, Nathan Bueno Macêdo  
y Rafael Augusto Masson Rocha*

**Segunda Parte**

**EJES SECTORIALES**

---

**Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y  
su expresión territorial en Latinoamérica . . . . . 369**

*Fernando Carrión Mena*

**Complejos urbanos transfronterizos.**

**La morfología urbana de una estructura global . . . . . 409**

*Fernando Carrión Mena y Victor Llugsha*

**Una mirada de género en el estudio de los sistemas  
fronterizos de América Latina . . . . . 435**

*María Amelia Viteri e Ireri Ceja Cárdenas*

**Extensión y severidad penal en América Latina.  
Hacia una mirada comparativa entre el derecho  
en los libros y el derecho en los hechos . . . . . 467**

*Máximo Sozzo*

# Complejos urbanos transfronterizos. La morfología urbana de una estructura global

Fernando Carrión Mena y Víctor Llugsha  
FLACSO-Ecuador

La ciudad, entendida como un palimpsesto que continúa escribiéndose, es un lugar donde la heterogeneidad es sumamente amplia, en medio de una gran concentración poblacional. Esta diversidad trae consigo una serie de elementos que complejizan el uso del espacio. Tradicionalmente, los límites de la ciudad se encontraban vinculados a las características funcionales de producción, que se asociaban a la ciudad: la ciudad medieval, la ciudad industrial, la ciudad jardín dan cuenta de esto. Actualmente, el desarrollo de las tecnologías de la información y el desarrollo económico traen consigo la posibilidad de saltar estos límites, pasando de la segregación del espacio por actividades y personas, a una ciudad en red (Carrión, 2014), donde aparecen los flujos, dejando atrás los lugares (Castells, 1997), provocando la disminución de las distancias.

En ese contexto, las ciudades encuentran la oportunidad de (no solamente) vincularse a un entorno nacional, con opciones de articulación global a otras ciudades en el mundo. Ése es el caso de las ciudades de frontera, que por su cercanía geográfica se vinculan de forma directa con sus similares del otro lado de la línea demarcatoria.

El caso de las ciudades menores de 500 000 habitantes es por demás heterogéneo, pasando por concentraciones urbanas con características de medio rural, hasta ciudades que han visto en la explotación de recursos naturales, o el aprovechamiento de alguna ventaja competitiva, la posibilidad de desarrollar un tejido económico importante (ONU-Habitat, 2012: 26). En

términos económicos, las ciudades (pequeñas) se muestran más competitivas, especialmente por el dinamismo que logran las ciudades fronterizas (que por su tamaño pueden ser consideradas “pequeñas” e “intermedias”), que permite que se beneficien de inversiones industriales, al igual que las localizadas en corredores económicos o en la periferia de las conurbaciones (ONU-Habitat, 201: 39). Fruto de la globalización, las ciudades han incrementado intercambios comerciales internacionales, siendo para ello de gran importancia las condiciones políticas, tributarias y legales que las ciudades pequeñas e intermedias pueden generar en el proceso de competitividad.

Las ciudades de frontera se desarrollan en el límite (la línea) de la nación; sin embargo, éste no es un espacio pensado desde la integración; su propósito de separación se encuentra por sobre el de integración, elemento antagónico del espacio público, que a su vez es articulador de la ciudad. Las ciudades de frontera, que trabajan y conviven de manera articulada, han logrado construir desde lo simbólico espacios comunes que articulan acciones diversas, pasando del límite a la zona fronteriza.

El presente capítulo toma como punto de partida el análisis del crecimiento urbano que ha tenido Latinoamérica, haciendo hincapié en las ciudades de frontera, como polos de atracción económica y poblacional; espacios que por su morfología permiten configurar una tipología de ciudades, que se articulan en complejos urbanos fronterizos de la región y que por sus características, desarrollan un tipo específico de violencia, que responde a su dualidad: urbano y fronteriza. Finalmente, se hace un análisis del desarrollo de las políticas públicas que se refieren a las zonas de frontera.

## **Violencia urbana, violencia fronteriza**

Uno de los cambios históricos más evidentes de la violencia es el relativo a la geografía delictiva, que nace de las condiciones especiales de la producción social del espacio de la violencia y de las políticas de seguridad (Carrión, 1996). De ahí que en la actualidad, existan dos lugares donde se despliegan de manera privilegiada:

- a) Las ciudades: gracias a la urbanización de las violencias y al apareamiento de una típicamente ciudadina.
- b) Las fronteras: debido a su conversión en un espacio privilegiado para el delito transnacional, sustentado en el peso que han adquirido las economías ilegales.

Las ciudades de frontera guardan esta doble condición territorial, porque combinan los dos espacios señalados y porque el sistema urbano, que ahí encontramos, estructura la región transfronteriza, a manera de un campo de fuerzas de atracción variable (Carrión, 2013: 23).

El promedio general de los homicidios en América Latina se duplicó en los últimos veinte años (Briceño-León, 2007: 35), siendo las ciudades y las fronteras los lugares donde se presentan las tasas más altas (Carrión, 2013). Sin embargo, en estos territorios se concentran los dos espacios: el urbano y su condición de frontera (ciudades fronterizas), actuando en simultáneo. Esto ha llevado a que en la mayoría de las ciudades fronterizas, las tasas de homicidios sean más altas que los promedios nacionales.

Esta nueva realidad se configura gracias al salto histórico que viven las fronteras en América Latina, en tanto pasan del espacio *de los lugares*, propio del contrabando binacional, al territorio *de los flujos*, inducido por el tráfico internacional organizado (Castells, 1997), que se constituye en la expresión del crimen global que opera a través de redes, organizaciones y *holdings*. Si bien la violencia fronteriza está localizada, tiene repercusiones globales y sus grados de ejecución tienden a ser más violentos y generalizados.

## Complejos urbanos transfronterizos

Latinoamérica tiene 43 países que albergan una población de 599 millones de habitantes, de los cuales 491 millones están localizados en 16 500 ciudades. La región en 1950 contaba con 41% de su población concentrada en ciudades; en la actualidad, la población urbana está sobre 80% y se estima que llegará a 90% en 2050 (ONU-Habitat, 2012:20). Este alto porcentaje apunta a un proceso de rápida y extendida urbanización, que ha convertido a América Latina en la región más urbanizada del mundo (Bárcena, 2001).

Sin embargo, la distribución de la población no ha sido equilibrada en el territorio, ya que se trata de una urbanización concentrada, desigual y excluyente, que conduce a una significativa polarización: mientras 63 ciudades con más de un millón de habitantes concentran 41% de la población, las urbes consideradas pequeñas –entre 2500 y 500 000 habitantes– contienen 49% (Arriagada, 2000). En otras palabras, la urbanización latinoamericana no se ha desplegado homogéneamente en el territorio, por lo que el acelerado crecimiento urbano ha ido de la mano de demandas sociales que se visibilizan como insatisfechas. Además de la pobreza, la región sufre de un problema de inequidad grave y persistente: “Hay un déficit considerable de empleo y una abundante informalidad laboral, [...] la desigualdad se manifiesta en ciudades divididas social y espacialmente, pese a las múltiples oportunidades de desarrollo económico y social que ofrece la urbanización” (ONU-Habitat, 2012: 39).

Desde fines del siglo pasado, se ha observado un cambio importante en el patrón de urbanización en América Latina, consistente en: a) el significativo crecimiento del número de ciudades (más de 16 500 en la región); b) el aumento de la población en las urbes, y c) el redireccionamiento territorial de la población hacia el exterior como migración internacional y hacia las fronteras (Lates, 2001). Sin duda, estos componentes han contribuido a que las ciudades de frontera hayan empezado a crecer comparativamente a un ritmo superior a lo que ocurría antes y a otras ciudades de sus respectivos países. América Latina y el Caribe, históricamente, se han caracterizado por la concentración de la población en pocas ciudades, “que, por lo general, acaparaban también la riqueza, los ingresos, las funciones socioeconómicas y administrativas y, en la mayoría de los casos, la capitalidad política” (ONU-Habitat, 2012: 25).

Con el crecimiento de la población urbana y el cambio de los destinos tradicionales de la migración rural-urbana,<sup>1</sup> la urbanización tiende a generalizarse por todo el territorio continental. Esto se refleja en que las ciudades, inicialmente ubicadas en las costas del Pacífico o del Atlántico, tienden a esparcirse más uniformemente por el espacio interior de los países y, en

---

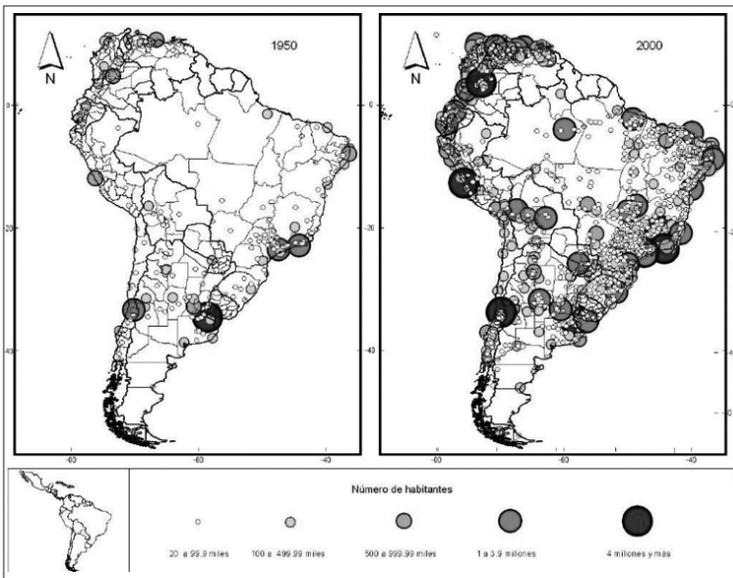
1 Se cierra el ciclo de la migración del campo a la ciudad y se abren dos simultáneos: migración urbana-urbana y migración internacional, en un contexto de reducción significativa del crecimiento vegetativo de la población, que conduce a la reducción de las tasas de urbanización (ONU-Habitat, 2012: 28).

muchos casos, hacia las zonas limítrofes. En el mapa 1 se puede percibir justamente este fenómeno, acaecido en los últimos cincuenta años del siglo pasado.

Las ciudades no pueden existir aisladamente; tanto es así, que en sus orígenes las relaciones con el campo fueron su razón de ser (Ruiz y Delgado, 2008). En la actualidad, las ciudades sólo pueden ser comprendidas en su esencia interurbana. Esto se evidencia en el caso de las regiones transfronterizas, porque su razón de existencia es el vínculo con la ciudad del otro lado (interurbano), formando un sistema urbano que opera bajo la lógica de “cremallera”. Esta lógica se sustenta en la dinámica de ciudades espejo: nace una urbe en un lado y simultáneamente nace otra al otro lado de la frontera. De esta manera, se conforman sistemas de ciudades pequeñas pero globales, altamente conflictivas que potencian hechos delictivos y de violencia.

Mapa 1

América del Sur: localidades de 20000 y más habitantes, según rangos de tamaño demográfico, 1950 y 2000



Fuente: Base de datos DEPUALC, 2009; CELADE-División de Población de la CEPAL

Un ejemplo muy claro es el caso de la frontera México-Estados Unidos. Como se puede observar en el mapa 2—que no es la excepción, sino la regla de la lógica fronteriza—, las ciudades a ambos lados de esta frontera actúan relacionadas bajo la lógica del espejo.<sup>2</sup> Sin embargo, esta relación —gracias a la transformación de la figura de contrabandista a traficante— pasa históricamente de ser exclusivamente binacional a ser global (Sassen, 1991) y en ese contexto, la lógica del imán (según la cual los territorios se atraen cual si fueran campos magnéticos) es la que prefigura la integración interurbana.

Esta atracción urbana se enfrenta, no obstante, a las disposiciones políticas, jurídicas y económicas que obedecen a la constitución de cada país, mostrándose como asimetrías que se complementan con la condición de cada lado de la frontera. Estas asimetrías complementarias son aprovechadas a diferente escala, y se convierten en un espacio idóneo para el surgimiento de economías ilegales.

Mapa 2  
Sistema de ciudades en la frontera México-Estados Unidos



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

Los sistemas urbanos se apoyan en las economías de frontera y en los poderes locales, que les otorgan protagonismo internacional, en un contexto en que los Estados nacionales pierden peso ante las ciudades, tanto en

2 El caso más llamativo es el de Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas, que conforman un área metropolitana transnacional; mientras la primera tiene una tasa superior a los cien homicidios por cada 100 000 habitantes, la segunda no llega a uno.

el plano internacional, como en el transnacional. El sistema de ciudades dentro de las regiones emergentes, como son las fronteras, consiguen jalonar, articular y proyectar un subsistema urbano-regional con inserción internacional. La organización de este subsistema se produce, en primer lugar, gracias a la lógica de las asimetrías complementarias en las fronteras y, en segundo lugar, a su conversión en plataformas globales que generan espacios interesantes de integración multinacional, donde las ciudades y sus gobiernos adquieren una mayor significación internacional.

**Mapa 3**  
**Localización de los complejos urbanos transfronterizos en América Latina**



Elaboración propia

La lógica de las asimetrías complementarias, existente en las fronteras nacionales, se potencia debido a tres condiciones: el auge económico, la atracción poblacional y la condición de plataformas internacionales, que hoy tienen estas regiones. Sin embargo, hay una contraparte negativa en las fronteras: las altas tasas de homicidios vinculadas a los mercados ilegales. A pesar de esta ambivalencia, se han generado espacios interesantes de integración multinacional, donde las ciudades y sus gobiernos adquieren una función significativa.

En ese contexto, las ciudades de frontera cobran singular importancia, gracias a las políticas de los Estados nacionales, sustentadas en la necesidad de copar los territorios y de controlar las fronteras. Estas ciudades se despliegan en el territorio adoptando una morfología explícita, que puede ser observada en el mapa 3.

Los complejos urbanos fronterizos más significativos y característicos de América Latina pueden identificarse a través de la siguiente tipología:

- a) Ciudades limítrofes (nucleares): son aquellas que se estructuran a partir de la línea divisoria entre los países; son localidades urbanas que tienen una mancha urbana integrada (contigua). Estas ciudades conforman una unidad urbana, aunque separadas por la línea de demarcación político administrativa de diferentes Estados nacionales, que imprimen una suerte de fragmentación o segregación urbana supranacional.

Se trata, en este caso, de una ciudad que se extiende por varios territorios nacionales y que se puede presentar de las siguientes formas: ciudades binucleares o binarias, estructuradas entre dos países (por ejemplo, Tulcán/Ipiales en la frontera colomboecuatoriana o Tacna/Arica en la frontera entre Perú y Chile); las ciudades trinucleares o trinarias, nacidas de las relaciones entre tres países (Ciudad del Este/Foz de Iguazú/Puerto de Iguazú, en el límite entre Paraguay, Brasil y Argentina) y ciudades metropolitanas, conformadas por una ciudad central que articula espacios urbanos periféricos (por ejemplo, Ciudad Juárez/El Paso, en la frontera México/Estados Unidos).

- b) Ciudades fronterizas (nucleares): son aquellas que se ubican en espacios de cada país, pero que colindan con las localidades urbanas

en zonas de frontera del otro lado y que tienen vínculos reflejos (espejo) a pesar de no tener continuidad territorial entre ellas. En otras palabras, son ciudades que carecen de espacios adyacentes, pero que están integradas por la lógica común del funcionamiento de las regiones fronterizas (Puerto Asís en Colombia y Sucumbíos en Ecuador serían ejemplo de esta modalidad).

- c) Ciudades transfronterizas: son las que se estructuran en una misma región multinacional contenida por la integración de las distintas fronteras de los países colindantes. En este caso se conforman sistemas urbanos binacionales o multinacionales (por ejemplo, Manaos en Brasil, Leticia en Colombia, Iquitos en Perú y Sucumbíos en Ecuador, donde Ecuador y Brasil no son países limítrofes pero sí fronterizos).<sup>3</sup> En este tipo de ciudades se pueden encontrar varias formas de gobierno, que se van conformando con el paso del tiempo y según las condiciones particulares de cada una de las regiones. Entre ellas se encuentran las siguientes:

La *mancomunidad de municipios*, que consiste en un acuerdo entre uno o varios gobiernos locales para la administración conjunta de una o varias competencias (servicios, infraestructuras), sin crear una nueva institucionalidad. Éste es el caso del manejo de residuos sólidos y medio ambiente entre las ciudades de Tulcán en Ecuador e Ipiales en Colombia, nacido justamente en un contexto de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre esos países. Casos parecidos existen entre las ciudades ecuatorianas y peruanas o entre argentinas y chilenas; y, mucho más, en las ciudades fronterizas de los seis países de Centroamérica (Quintero, 2006).

El *hermanamiento*, que nace de la integración de distintas ciudades que tienen intereses comunes y lo hacen para potenciar los lazos de unión y promover proyectos mutuos. Éste es un mecanismo de cooperación horizontal que permite transferir las políticas exitosas de uno a otro municipio. Probablemente, el caso más emblemático sea el constituido por cuatro municipios de cuatro países

---

3 De forma similar a la categoría de ciudades fronterizas, cada país ocupa su espacio soberano, dentro de los límites legalmente establecidos; sin embargo, por su ubicación geográfica y actividades que desarrollan, se conforman en una unidad particular a manera de subregión.

distintos: Manaus en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Nueva Loja en Ecuador para el desarrollo de infraestructura internacional y para enfrentar el tema de los narcóticos (Sierra, 2013: 188).

La *asociación*, que es una entidad con personería jurídica, formada por un conjunto de socios municipales para la persecución de un fin común de forma estable. En la asociación entre municipios, como la que opera a partir de la firma de los Acuerdos de Paz firmados entre Perú y Ecuador (1998), se consagró una rotación de los cuadros directivos máximos y se busca una personería jurídica para la llamada Asociación Binacional de Municipios del Sur del Ecuador y del Norte del Perú (ABIMSENOP). También se debe mencionar el caso de la región del Trifinio, donde 45 municipios fronterizos que tienen 670 000 habitantes de Guatemala, El Salvador y Honduras proponen el Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo (Organización de Estados Americanos, 1988).

*Área metropolitana*, que es una región urbana con una ciudad central sobre la cual otras ciudades se articulan. La formación de áreas metropolitanas surge desde la lógica de espejo (mapa 1); por ejemplo, en la frontera entre México y Estados Unidos, o en la llamada Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay con Foz do Iguazu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina).

Esos cuatro casos de integración municipal muestran que el ámbito de lo local es altamente flexible para encarar el desarrollo urbano integrado, incluso en situaciones conflictivas en el contexto internacional, como ocurrió durante el conflicto Ecuador-Perú o con la ruptura de relaciones entre Ecuador-Colombia.

## **Tipología de ciudades fronterizas**

Para ilustrar esta tipología de ciudades y de gobiernos locales se presentan los siguientes casos significativos:

### Ciudades limítrofes

#### *Binucleares*

Un ejemplo de ciudad limítrofe binuclear es Livramento/Rivera, localizada en la frontera Brasil/Uruguay, que tiene una longitud de 1068 km. Alrededor de este espacio se estructura el sistema en cremallera de las ciudades, que se unen de lado y lado para conformar la región fronteriza. En esta zona de frontera existen las dos ciudades que componen una unidad urbana: Livramento, ubicada en Brasil con 90 000 habitantes y Rivera, en Uruguay, con 110 000 habitantes, que se encuentran separadas sólo por una vía urbana que demarca los territorios nacionales y los universos simbólicos patrios. Esta ciudad es una comunidad urbana única y bilingüe, independiente del débil sentido de pertenencia nacional, en relación con lo observado a nivel local.

La preocupación por la violencia local en estas ciudades, paradójicamente, es una justificación para que los Estados hayan invertido en la defensa de la soberanía, sin que se hubiera hecho una inversión en seguridad ciudadana para fortalecer las ciudades, sus gobiernos locales y el desarrollo de la faja fronteriza. Considerarlas como ciudades violentas ha conducido al diseño de políticas tendientes a controlar la diversidad de actividades criminales que ahí tienen lugar, tales como contrabando, robo de animales, tráfico de drogas y de armas, entre otros, que incluso impactan en las economías de las grandes ciudades ubicadas en otros lugares (Montevideo, San Pablo).

Livramento y Rivera conforman uno de los principales núcleos urbanos binacionales concentrados en el formato de ciudades limítrofes, donde la población local no necesita pasaporte y otras formalidades para vivir, trabajar y moverse en ese espacio territorial. Este espacio es conocido como la “Frontera de la Paz”, puesto que si bien el origen de estas ciudades responde a los intereses nacionales de defensa nacional, de contar con fronteras vivas que aseguren la soberanía del territorio, las necesidades propias de la población fronteriza permitieron la construcción de una cultura fronteriza, que beneficia la integración de estas dos ciudades. Lo único que las separa es una calle que se conforma como límite geográfico entre los dos países, como se puede ver en el siguiente mapa.

Mapa 4  
Ciudad binuclear de Livramento/Rivera



Fuente: Google, DigitalGlobe

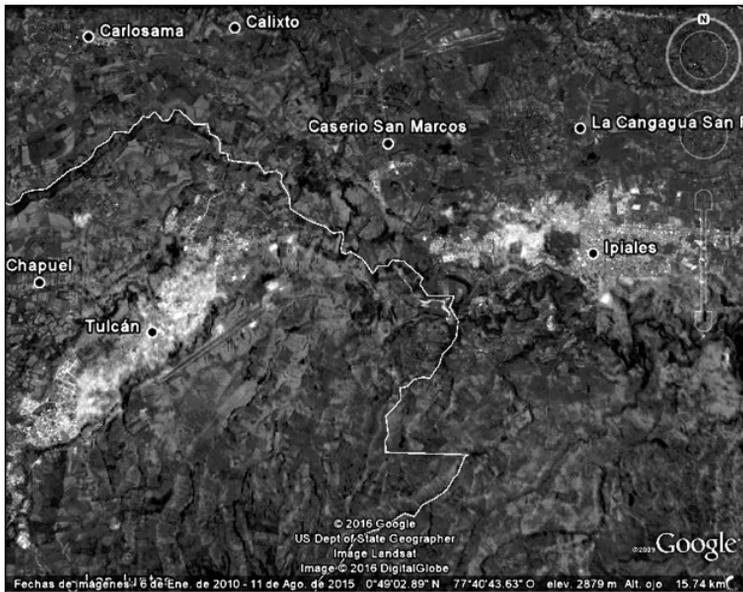
La ciudad de Tulcán, en Ecuador, con una población de 87 000 habitantes e Ipiales, en Colombia, con una población de 123 000 habitantes, constituyen un espacio conurbado, con una economía de frontera muy sólida y en expansión, nutrida por el contrabando (de gasolina y gas hacia Colombia y de textiles y artículos tecnológicos hacia Ecuador), los tráfico (de personas, armas y droga), el abastecimiento de grupos irregulares (servicios y bienes). Durante los años del conflicto colombiano, el narcotráfico y la delincuencia común se han desplazado a las fronteras siendo, quizás, las ciudades de Ipiales y Tulcán ejemplos interesantes de cooperación en la adversidad, traducidas en bajas tasas relativas de homicidios en la región fronteriza.

En estas ciudades existe una mancomunidad intermunicipal para gestionar, de manera conjunta, los residuos sólidos y el medio ambiente, nacida en un contexto de ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Casos parecidos existen entre las ciudades argentinas y chilenas, como se mencionó anteriormente.

### *Binuclear transfronteriza*

Cúcuta y San Antonio, en la frontera entre Colombia y Venezuela, conforman un complejo binuclear transfronterizo, que concentra alrededor de 700 000 habitantes, aunque San Antonio aporta solamente alrededor de 10% de la población total. Si bien no son dos ciudades físicamente contiguas, sí funcionan bajo lógicas complementarias como si fueran una sola, a pesar de la distancia física.

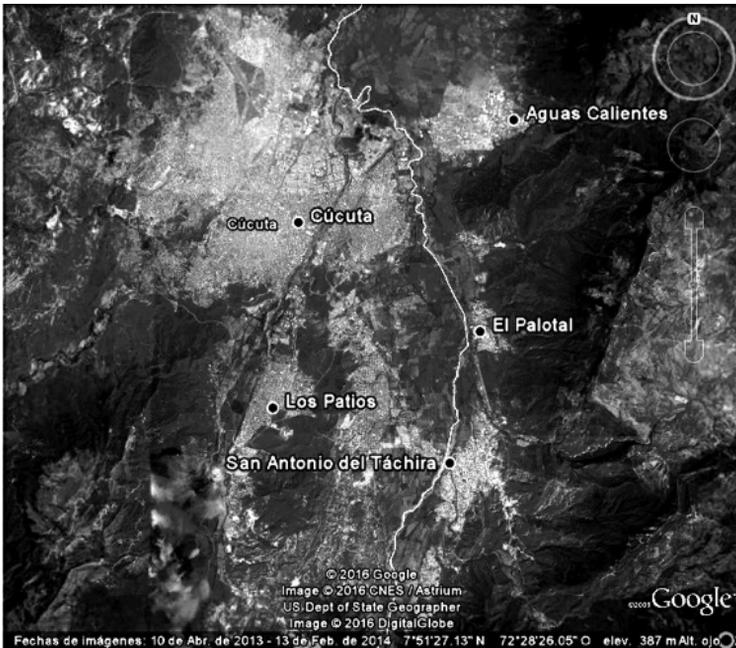
Mapa 5  
Ciudad binuclear Tulcán e Ipiales



Fuente: Google, DigitalGlobe

El contrabando forma parte de la economía de la región fronteriza, principalmente en este momento por las diferencias cambiarias y de política económica (debido al subsidio a la gasolina en Venezuela, el costo de esta en ese país es sesenta veces menor que en Colombia y la zona franca sirve para abastecer de productos a Venezuela). También es una zona con fuerte presencia del narcotráfico, grupos irregulares y militares provenientes de Colombia. La tasa de homicidios en Cúcuta es de 52 por cada 100 000 habitantes y la de San Antonio está en 28.

Mapa 6  
Cúcuta/San Antonio



Fuente: Google, DigitalGlobe

### *Trinucleares*

Un ejemplo de ciudad trinuclear es la que se constituye en la triple frontera que acoge al complejo urbano compuesto por Ciudad del Este/Foz de

Iguazú/Puerto de Iguazú. Argentina, Brasil y Paraguay se encuentran en el punto llamado la Triple Frontera, que no es otra cosa que la conformación de una sola ciudad (con tres núcleos) que se despliega en los tres países. La población de las tres ciudades está en alrededor de 700 000 habitantes, cuando en 1961 era de 60 000. Este crecimiento es resultado de la construcción de la presa de Itaipú y del desarrollo de los mercados ilegales que prosperan con fuerza en esa región desde fines del siglo pasado (Cardin, 2013: 256).

Mapa 7

Ciudad trinuclear de Ciudad del Este/Foz de Iguazú/Puerto de Iguazú



Fuente: Google, DigitalGlobe

Los mercados ilegales son la forma principal del sustento de esta ciudad trinuclear, donde es el tráfico de drogas (cocaína, marihuana) el que articula la circulación de armas, municiones, medicamentos, dinero falso, falsificaciones de todo tipo, explosivos, entre otros.

Mapa 8  
Ciudad metropolitana de Juárez/El Paso



Fuente: Google, DigitalGlobe

### *Metropolitanas*

La ciudad metropolitana Juárez/El Paso probablemente sea una de las más complejas de Latinoamérica y de mayor potencial, si se controlan la violencia y la ilegalidad. En términos de población concentrada, es la ciudad fronteriza más grande de América Latina con 2.7 millones de personas. Las dos tienen acuerdos de hermanamiento y en la realidad se trata de un mismo espacio metropolitano.

La frontera mexicana de Ciudad Juárez llegó a ser considerada la más violenta del mundo (Ramos, 2013: 170). Si en conjunto, las ciudades fronterizas mexicanas tuvieron una tasa promedio de homicidios de 96 por cada 100 000 habitantes en 2010, en Ciudad Juárez, ese mismo año la tasa de homicidios ascendió a 229 por cada 100 000 habitantes; es decir,

diez veces la tasa nacional de 22.9. Mientras tanto, en la frontera estadounidense, la tasa de homicidios es de 3.6 por cada 100 000 y la de todo el país de 4.8. En el área metropolitana Ciudad Juárez/El Paso, la primera es la urbe más violenta de México y El Paso la más pacífica de Estados Unidos, debido al aprovechamiento de las asimetrías complementarias. Por la concentración de flujos y actores que interactúan en este espacio, esta es una frontera global, por donde transitan armas y municiones, así como droga y migrantes de todo el mundo.

### Sistemas urbanos transfronterizos

#### *Sistema urbano polarizado*

Un ejemplo de ciudades transfronterizas que conforman un sistema urbano integrado es la región que forman Manaos/Leticia/Iquitos/Sucumbíos, con un eje estructurador en el río Putumayo. La tetra frontera se constituye en una región transfronteriza multinacional (Ecuador/Perú/Colombia/Brasil) que es poco conocida, porque la atención que ha recibido se ha reducido a resaltar su condición negativa con baja presencia del sector público, precario capital social y, sin embargo, cuenta con una masa gravitatoria de atracción muy fuerte, vinculada al mercado brasileño, que permite constituir un territorio integrado bajo la forma de un sistema urbano.

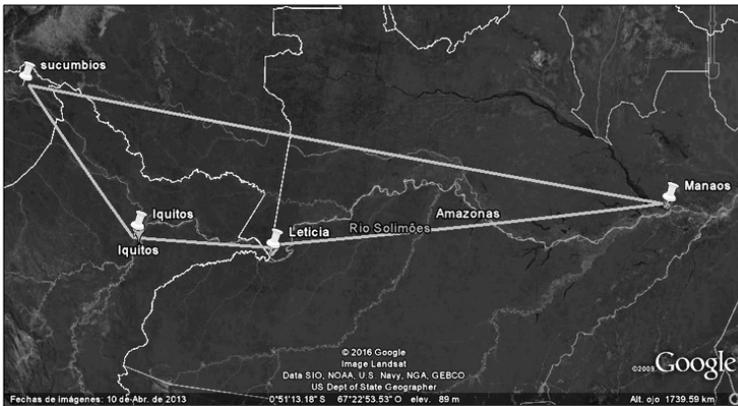
Está en marcha el proyecto de infraestructura vial denominado Manta-Manaos, un corredor multimodal que busca unir Brasil (Atlántico con Belén) con Ecuador (océano Pacífico con Manta), en función del comercio de bienes entre las dos costas del subcontinente suramericano con el Asia. En este contexto, se constituye el hermanamiento municipal de las cuatro ciudades a partir de un acuerdo que les permite obtener ventajas para enfrentar problemas (narcotráfico) e impulsar iniciativas comunes de carácter internacional (eje de transporte).

#### *Sistema urbano regional*

El eje urbano peruano/ecuatoriano Huaquillas/Aguas Verdes se convierte en el punto articulador de la asociación de 45 municipalidades que

se constituyeron dentro de los Acuerdos de Paz firmados en 1998, bajo la formación de una asociación intermunicipal binacional. La frontera Ecuador/Perú tiene una longitud de 1 500 km. Ha recibido importantes recursos de la cooperación internacional tras la firma de la paz y ha logrado fortalecer las relaciones en los ámbitos local y nacional, aunque en la actualidad se perciba una economía en crecimiento que se nutre de la nueva condición que tiene Perú: primer productor de coca del mundo. En esta ciudad el contrabando y el narcotráfico son los elementos estructuradores de la conflictividad.

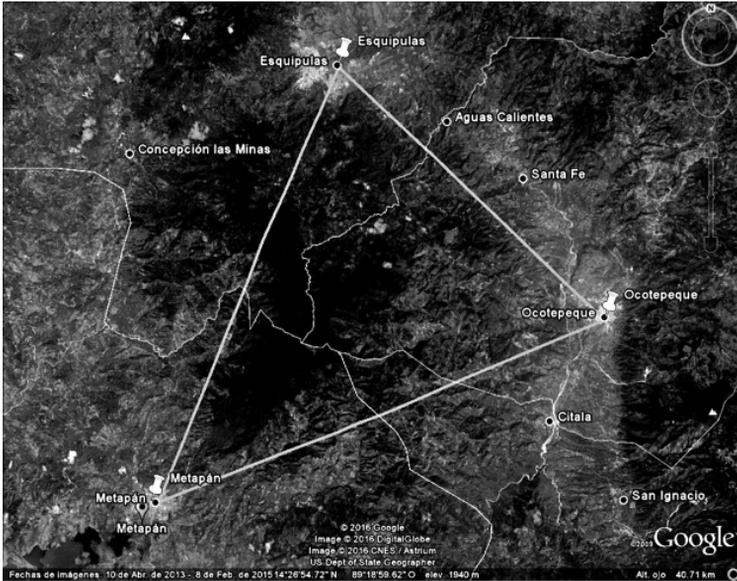
**Mapa 9**  
**Manaos/Leticia/Iquitos/Sucumbios**



Fuente: Google, DigitalGlobe

El otro sistema urbano regional es el definido como Trifinio, formado por Esquipulas (Guatemala), Metapán (El Salvador) y Ocotepeque (Honduras) alrededor del Macizo de Montecristo. La extensión de la región del Trifinio es de 7 584 km<sup>2</sup>, tiene una población superior a los 650 000 habitantes y cuenta con un Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo.

Mapa 10  
Trifinio: Esquipulas (Guatemala), Metapán (El Salvador) y  
Ocoatepeque (Honduras)



Fuente: Google, DigitalGlobe

## Políticas fronteras urbanas

Las políticas fronterizas como Plan Colombia, Plan Ecuador, Plan Binacional Ecuador/Perú, Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo, entre otras mencionadas en el texto, presentan rasgos similares que se han venido reproduciendo en la región y que se pueden caracterizar a partir de tres líneas generales: a) son unilaterales, es decir, sin considerar que se trata de una realidad transfronteriza; b) son homogéneas, porque no hacen distinción de las diferencias existentes a lo largo de las fronteras, y c) son concebidas y ejecutadas desde los centros de poder, distantes a la realidad de las fronteras (Espinosa, 2013: 32; Gómez, 2013: 113).

La unilateralidad tiende a fortalecer las asimetrías complementarias, porque las políticas nacionales diseñadas por cada país terminan por

acrecentar las diferencias entre ellos; por ejemplo y principalmente, las políticas económicas en los campos monetarios (paridad cambiaria), tributarios (aranceles), comercio internacional (balanza comercial), financiera (créditos), ignorando la dinámica de las regiones transfronterizas.

La política económica tiende a ser más efectiva cuando se implementa con ciertos consensos mínimos entre los países o, al menos, en las regiones o fajas transfronterizas en ciertos ítems sensibles: los derivados del petróleo (manejo de subsidios a escala regional) o los aranceles, que no sólo deberían ser una base tributaria concurrente entre lo local y lo nacional, sino también un elemento reductor de las desigualdades al interior de los Estados. Pero también es importante estimular la inversión pública en estos territorios, con fines de fortalecimiento institucional local, de promoción de un desarrollo regional alternativo al de los mercados ilegales y de reducción del peso de las políticas de seguridad nacional y pública, en beneficio de la seguridad ciudadana.

El caso extremo de la unilateralidad está representado por la construcción de barreras o muros físicos que separan aún más a los países y acrecientan la ilegalidad y los problemas de interacción necesarios. La región fronteriza no debe entenderse sólo desde uno de los lados (unilateralidad), sino bajo la dinámica transfronteriza que integra.

La homogeneidad de las políticas en las fronteras es un segundo componente a ser debatido. Nunca el diseño de políticas homogéneas ha traído efectos positivos en realidades heterogéneas, más aún en el caso de las fronteras que no sólo son intrínsecamente diferentes en cada uno de los lados, sino también en el interior de cada país.

La lógica centralista de las políticas también es altamente perniciosa, porque no sólo desconoce los gobiernos locales como interlocutores clave, sino que tampoco toma en cuenta las sociedades de frontera. Las políticas se inscriben en la defensa de la soberanía con la presencia militar (seguridad nacional), del orden público interno con el control policial (seguridad pública), del control migratorio (visas) y del peso aduanero (aranceles, cuotas), que no son funcionales al nuevo papel de las fronteras en este momento histórico. Generalmente, las políticas nacionales tienden a producir barreras físicas, virtuales, arancelarias o salvaguardias, con

la presencia militar-policial y con la construcción de muros que crean mayores oportunidades para la integración ilegal, al tiempo que producen escudos para las actividades legales.

En definitiva, las visiones dominantes están ancladas a lo militar, aduanero y migratorio, sin que se asigne ninguna función a la escena local ni a sus gobiernos. En este sentido, la demanda de seguridad ciudadana implica no sólo fortalecer la institucionalidad local, sino también generar una nueva estructura productiva que sustituya la dominante de los mercados ilegales. Esto supone elevar la jerarquía de las políticas públicas en el campo de la prevención a través de la descentralización, que transfiere recursos y competencias a los municipios y la integración que impulsa el desarrollo del conjunto de la región transfronteriza.<sup>4</sup>

Las localidades de frontera son las que sufren cotidianamente los problemas de la violencia, mientras las economías ilegales y legales que se desarrollan en estas zonas tienden a beneficiar al país: lavado, precios bajos, buenos productos.<sup>5</sup> Mucho más ahora, cuando los efectos de las violencias globales son locales y porque las políticas de seguridad se diseñan exógenamente a la región, sin contar con las voces de los actores principales; a saber: productores, comerciantes, mujeres y jóvenes residentes en las fronteras.

## Conclusiones

El crecimiento urbano fronterizo ha generado polos de atracción económica, espacios que por su morfología y aprovechamiento de las asimetrías complementarias han dado lugar a una diversidad de ciudades, que por su forma y relaciones construyen complejos urbanos transfronterizos. La lógica transfronteriza nacida de la concurrencia local/nacional debe imponerse por encima de la limítrofe, para que la integración y la descentralización actúen como políticas de prevención.

---

4 Quizás el ejemplo de la política económica sea un punto central, lo cual no debe eliminar la posibilidad de impulsar un proceso de armonización legal en el campo penal.

5 En Bogotá, los San Andresitos movieron en 2002 más de 2 500 millones de dólares y las Bahías en Guayaquil más que el presupuesto del municipio de la ciudad.

Con fronteras aisladas territorialmente y en los márgenes de los espacios de decisión, las políticas de seguridad excluirán al Estado contraparte y a los habitantes de la propia región; de ahí que diseñar estrategias sin incorporar al otro (excluir es causal de violencia) implique desconocer la realidad y aportar mayores violencias. Mientras se sigan aplicando políticas de seguridad que construyan mayores distancias y diferencias entre los Estados colindantes, los actores de las violencias desarrollarán territorios transfronterizos unificados para el crimen. Adicionalmente, tratar de manera similar a los desiguales profundiza las diferencias y, por lo tanto, incrementa las condiciones estructurales de la violencia.

En las ciudades de frontera, dos de los impulsores de la violencia están relacionados con las desigualdades: a) los Estados colindantes a través de las asimetrías complementarias. Por eso, la política de seguridad debe ser de integración y no de separación; b) los territorios de frontera están determinados por las distancias-cercanías respecto al centro del poder político y económico nacional. Por eso, la política de seguridad debe ser de descentralización y no de centralización; de integración y no de separación.

Este tipo de desigualdades construye ilegalidades que dan paso a la “violencia fronteriza” –concentrada en las ciudades de frontera–, pero no en términos de los tradicionales desequilibrios sociales y económicos en el interior de una ciudad o sociedad, sino en la relación de dos o más países que se encuentran-separan en las fronteras.<sup>6</sup> Lo paradójico de esta situación es que las zonas de frontera –al menos las más dinámicas– tienen balances migratorios positivos, porque las economías de frontera empiezan a operar como masa gravitatoria de atracción poblacional, aun si en algunos casos las violencias llegan a un umbral que opera como externalidad negativa (Carrión, 2013: 28).

Las estrategias de seguridad ciudadana implican poner el acento en la población, en las relaciones interpersonales, ya que el Estado es el garante de la convivencia. En otras palabras, su sola consideración implica un proceso de descentralización, porque los habitantes de la frontera se convierten en los sujetos principales de las políticas. Una propuesta de este tipo va contracorriente de las políticas hegemónicas que se despliegan en las

---

6 Como se mencionó, la violencia no se explica por atributos, sino por las relaciones.

zonas de frontera, donde la seguridad nacional (soberanía del territorio) es el principal interés. Dado que estas estrategias no han estado dirigidas al fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada (capital social), éstas han sido presa del crimen organizado para someterlo a sus intereses.<sup>7</sup>

En las zonas de frontera se requieren políticas de promoción de la seguridad, que tengan en cuenta: a) la integración entre los países colindantes para una política de seguridad.<sup>8</sup> En esta perspectiva, la integración no sólo debe plantearse entre los países colindantes, sino a nivel regional, porque el crimen internacional así lo demanda. Por ejemplo: proponer el impulso de la armonización legal en el campo penal a nivel de Sudamérica; b) la descentralización en el interior de los Estados es una consideración ineludible: fortalecer los gobiernos locales y regionales de las zonas de frontera, establecer una política arancelaria que beneficie al desarrollo de la sociedad local, realización de inversión pública y de una base material (infraestructura) que potencie la región transfronteriza, y c) construir una red de ciudades fronterizas, donde los gobiernos locales fomenten vínculos de intercambio (en diferentes ámbitos), en pro de la cooperación intermunicipal; estructura similar a la de la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI), poniendo énfasis en las particularidades de los espacios urbanos fronterizos, puesto que si bien las ciudades de frontera no representan el poder político del Estado al que pertenecen y, en muchos casos ni siquiera de sus provincias o departamentos, su papel dentro de la economía regional es por demás importante; tal es el caso de Ciudad Juárez que “sin ser la capital política, [...] es el principal motor económico de Chihuahua” (Alarcón, 2014:261).

Las violencias generadas por las asimetrías que se desarrollan en la frontera (lo que aquí se ha caracterizado como violencia fronteriza), pueden verse disminuidas por medio de propuestas de desarrollo, que prioricen la descentralización y la integración, permitiendo así la consolidación de zonas fronterizas, donde los gobiernos locales y la población se vean beneficiados por su condición de habitantes de la frontera. Espacios comunes entre las

---

7 Las políticas de frontera deben construirse desde una óptica complementaria, un encuentro fronterizo entre ministros de economía, probablemente sería mejor que solamente un encuentro de ministros de defensa.

8 Las asimetrías crean distancias para los legales y proximidades para los ilegales.

ciudades de frontera, como la Plaza Internacional, en la llamada Frontera de la Paz (Rivera/Livramento), que propicien el encuentro de diversos en el entorno de lo público, fortalecerán la ciudadanía fronteriza.

## Referencias

- Alarcón, César (2014). “Ciudad Juárez: Sociedad, criminalidad y violencia transnacional”. En *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín Bogotá y Ciudad Juárez*. Medellín: Corporación Región.
- Arriagada, Camilo (2000). *Pobreza en América Latina, nuevos escenarios y desafíos de Política para el hábitat urbano*. Santiago: CIESPAL.
- Bárcena, Alicia (2001). “Evolución de la urbanización en América Latina y El Caribe en la década de los noventa: Desafíos y oportunidades”. En *Información Comercial Española. Revista de Economía*, N.º 790, febrero-marzo: 51-61.
- Briceño-León, Roberto (2007). *Sociología de violencia en América Latina*. Quito: FLACSO, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Corporación Metropolitana de Seguridad.
- Cardin, Eric (2013). “Mecanismos de contrabando y tráfico en la triple frontera”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión y Víctor Llugsha (comp.), 255: 266. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- Carrión, Fernando (1996). “Violencia urbana, nuevos escenarios”. Quito, *Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI*, Vol. 53.
- (2013). “La violencia fronteriza”. En *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones fronterizas*, Fernando Carrión (comp.), 23-44. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- (2014). “El espacio público no es un espacio, es una relación”. Ponencia presentada en el Seminario: Espacio Público, realizado en Bogotá (en edición).
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información, economía, sociedad y cultura, III*. Madrid: Alianza Editorial.
- DEPUALC (2009). “Distribución espacial de la población y urbanización en América Latina y el Caribe”. Disponible en <http://www.cepal.org/celade/depualc/>.

- Espinosa, Roque (2013). “Discursos de seguridad”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión y Víctor Llugsha (comps.), 31-41. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- Gómez, Andrés (2013). “Análisis comparado de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia respecto a su zona de frontera”. En *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*, Fernando Carrión (comp.), 23-44. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- Lates, Alfredo (2001). “Población urbana y urbanización en América Latina”. En *El regreso a la ciudad construida*, Fernando Carrión (comp). Quito: FLACSO.
- ONU-Habitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Brasil. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Quintero, Rafael (2006). *Asociativismo municipal en América Latina: gobiernos locales y sociedad civil*. Quito: Abya Yala/FLACMA-DFID/GTZ.
- Ramos, José (2013). “Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión y Víctor Llugsha (comps.), 169-186. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- Ruiz, Naxhelli y Javier Delgado (2008). “Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad”. En EURE (Santiago), 34 (102): 77-95. Consulta el 8 de febrero de 2016, disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612008000200005&lng=es&tlng=pt.10.4067/S0250-71612008000200005](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200005&lng=es&tlng=pt.10.4067/S0250-71612008000200005).
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sierra, Jorge (2013). “Desafíos de la frontera México-Estados Unidos”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión, y Víctor Llugsha (comps.), 187-201. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.