

América Latina: Una, ninguna, cien mil.... Integraciones regionales y sus fronteras internas en el nuevo milenio

Tiziana Bertaccini

1. ¿Hacia una América Latina?

En las décadas de 1980 y 1990, América Latina vivió dos grandes procesos de transformación en forma simultánea: las transiciones democráticas y el ingreso en la era de la globalización, que determinaron por un lado, un ajuste de las relaciones estado-economía-sociedad y, por otro lado, una diversificación en las relaciones internacionales donde se abrieron perspectivas inéditas. (Van Klaveren 2012). América Latina presentaba un rostro nuevo: el modelo económico estatal había sido suplantado por la participación en la economía global, se habían modificado los sistemas políticos-institucionales, mientras se delineaba una nueva interacción entre la esfera política y la social, al mismo tiempo que se iban generando nuevas formas de “hacer política”.

Desde la década del 90 reaparecieron formas populistas en distintas modalidades, antes como neo-populismos neoliberales y, a partir de finales del siglo, como formas neo-estadales. De tal forma, la necesidad de una “nueva política” empezó a ser reivindicada, expresándose también en el ámbito internacional: por un lado, se manifestó en una dimensión política supra-nacional que buscaba interactuar tanto al interior como al exterior de la región y, por otro lado, en múltiples formas de integraciones regionales.¹

Con la llegada al poder en el Cono Sur de las llamadas “nuevas izquierdas” han prosperado inéditas formas de integración regional y sub-regional, que se han alejado del enfoque eminentemente económico del regionalismo abierto de los años 1990,² para adquirir específicamente una dimensión más de tipo político (Bertaccini 2017). Eso en concordancia con la visión de estos gobiernos que planteaban el regreso del predominio de la política sobre la economía y un relanzamiento del papel del Estado, como impulsor de un nuevo modelo de desarrollo interno enfocado en una visión “post-neoliberal”, así como motor de la inserción de los países en la globalización.

Tiziana Bertaccini, University of Turin, tiziana.bertaccini@unito.it

¹ Así, por ejemplo los partidos políticos han empezado a trascender las fronteras de los confines nacionales y a intervenir en cuestiones ajenas, el crecimiento de los flujos migratorios han transformado la arena internacional en un espacio de movilización de los electores.

² En 1992 nació el MERCOSUR, en 1994 se firmó el Tratado de Libre Comercio y, en 1997 la Comunidad Andina se transformó en la Comunidad Andina de Naciones. Para un resumen de los procesos de integraciones regionales ver: Gil, Paiking (2013); Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015).

A su vez, los nuevos organismos sub-regionales sirvieron también para promover el multilateralismo, que ha sido una respuesta a los cambios en el sistema internacional y al temor de un unilateralismo estadounidense, el cual se expresó en la idea de una geopolítica multipolar. En efecto, las inéditas formas de integración regional en Sudamérica compartieron la retórica fundamentada en la necesidad de construir un mundo multipolar formado sobre la base de la igualdad entre los Estados. Si bien estas integraciones acabaron por doblarse a los sueños de sus gobernantes y a sus deseos de liderazgo en la región y en el mundo. Así, el modelo venezolano buscaba fortalecer el posicionamiento de su país en la economía internacional y el Brasil usó la integración regional al fin de alcanzar sus objetivos globales, manteniendo una política exterior que jugaba en el ámbito regional para obtener el liderazgo necesario, a fin de alcanzar el *status de potencia* en el ajedrez mundial.³ (Malamud, Rodríguez, 2014:63-87)

El proceso de construcción de un sentido político de las integraciones regionales, que empezó con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de la república en Venezuela, por un lado, se expresó a lo largo del nuevo siglo como un intento de modernización de algunas formas existentes de integración como el Mercosur⁴ y, por otro lado, en experimentos inéditos de sub-regionalismos, como la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) o la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR). Pese a sus diferencias, un aspecto común de estos regionalismos fue el de desarrollarse alrededor de ejes ideológicos muy precisos, con el objetivo de exportar sus modelos políticos y sociales hacia el sistema internacional latinoamericano y reforzar la soberanía nacional.

Paradójicamente, se trató de regionalismos que reivindicaban la soberanía nacional, un principio que -junto al de la autodeterminación- ha sido históricamente el fundamento de las políticas exteriores de los países latinoamericanos, y el antiimperialismo.

Si recorremos el camino del proceso de formación de la Unión Suramericana, la cual pretendía ser el nuevo modelo de integración para el siglo XXI⁵ o si observamos los fundamentos ideológicos del Mercosur, encontraremos una reafirmación incesante de la soberanía nacional. La integración regional en esta acepción política, que incluye también el principio de incrementar la inclusión social, se configuró más como una herramienta que como un fin en sí mismo.

Uno de los componentes del nacionalismo ha sido sin duda el nacionalismo económico, que en América Latina se ha vuelto una reivindicación típica de las izquierdas. En efecto, a pesar de la multiplicidad de las formas de integración presentes, en la

³ Otras investigaciones comparten esta visión subrayando que los procesos de integración regional han sido una fuente de legitimación de la presencia en la sociedad internacional, (Giacalone 2009).

⁴ El Pacto de Buenos Aires fue estipulado entre los presidentes Lula da Silva y Kirchner que en 2003 preveía un MERCOSUR renovado y con capacidad de rechazar el poder unilateral de los estados a favor de un orden multilateral fundado en la igualdad de los estados. (Consenso de Buenos Aires 16 de octubre de 2003).

⁵ *Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Suramericana*, 10 de diciembre de 2006.

región nunca se ha eliminado del todo el proteccionismo, que ha generado repetidos conflictos comerciales. Un ejemplo es el caso entre Brasil y Argentina, pese a la prioridad concedida por parte de la política exterior *kirchnerista* al Mercosur y a su relación con el gigante sureño; sin duda, este aspecto ha constituido un obstáculo en el avance de una integración más profunda.

El segundo rasgo es el antiimperialismo, aspecto estrictamente relacionado con la soberanía y también elemento constitutivo del nacionalismo. El uso del ideal bolivariano decimonónico de “Nuestra América”, que ha constituido la medula de la construcción ideológica de estas integraciones políticas, ha cruzado bajo varias fisionomías todo el siglo XX, el se cual abrió con la evocación del *Espíritu Americano* del Ariel y se cerró con el proyecto continental del *Socialismo del Siglo XXI* de Chávez. Estas integraciones políticas fuertemente ideologizadas se han construido, si bien con diferentes matices, en oposición “al otro”, considerado un enemigo externo y percibido como una amenaza para la región. (Caballero Santos 2014: 841-865)

La bien conocida narrativa populista antiimperialista de Chávez ha sido compartida por los países participantes en un *bloque panlatino*, en su versión más fundamentalista por los países del ALBA y en forma más relativista por los países amigos satélites, como Brasil y Argentina, cimentándose en una geopolítica multipolar construida a partir de su oposición a la hegemonía unipolar estadounidense. El discurso más fundamentalista ha tenido inevitablemente repercusiones también al interior de los mismos procesos de integración donde no han faltado contrastes y fragmentaciones, muchas veces alimentadas por las inventivas de Chávez en contra de Colombia, acusada de ser un aliado del Pentágono y esto en oposición al eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires.

En el centro-norte del sub-continente existe “otra” América Latina. En México y en Centro América, con excepción de Nicaragua de Ortega que gravitaba en el ALBA, las integraciones regionales no habían adquirido una connotación política e ideologizada, más bien seguían fundamentándose esencialmente en factores comerciales. El otro gigante de América Latina, México, que acababa de vivir la primera alternancia política en 2000 a favor del Partido Acción Nacional (PAN), hace tiempo había perdido su estatus de líder en la región, proyectando todo su potencial hacia los vecinos del norte, particularmente a través del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) (Rouquié, Ramos 2015:448-449). En términos de la política exterior con el Cono Sur, el primer gobierno panista había dejado un saldo negativo. El presidente Felipe Calderón (2006-2012), resuelto a reforzar los vínculos con la región, decidió impulsar la creación de una nueva organización hemisférica, heredera del Grupo de Rio, que como su antecesora fuera un mecanismo eminentemente político, el cual desembocó en el nacimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La idea de crear un órgano hemisférico surgió a raíz de la experiencia demostrada por el Grupo de Rio, de su capacidad negociadora en los foros internacionales. En 2008, las tensiones en la frontera entre Colombia y Ecuador estimularon la preocupación del presidente Calderón sobre las consecuencias nefastas que los roces entre estados causaban al progreso de la región, llevándolo a solicitar a sus homólogos hallar puntos de encuentro.

Frente a un escenario geopolítico que parecía dibujar una división regional de dos América Latinas y caracterizado por una superposición entre un desmesurado número de integraciones regionales, la CELAC⁶ nació como mecanismo de “síntesis” para alcanzar una voluntad política común que, en medio de tanta fragmentación, pudiese proyectar a la región en el mundo,⁷ es decir, por medio de la construcción de un organismo hemisférico sin la presencia de Estados Unidos.

Sin embargo, desde los primeros pasos de la CELAC se manifestaron visiones políticas opuestas y a veces irreconciliables, haciéndose manifiesta la difícil convivencia con el sistema hemisférico interamericano. Si por el denominado bloque *panlatino*, la lógica política detrás del nacimiento de la CELAC había sido remplazar a la OEA; para otros países, los dos eran sistemas compatibles y también complementarios.

La fragmentación de la región en múltiples formas de integración y su reflejo al interior de la CELAC acabó por disminuir su potencial de instrumento político de resolución de controversias. Si bien en algunos casos ha sido fructífero el papel mediador de los diversos esquemas de integración, por otro lado muchas veces los intentos de solucionar conflictos han generado contraposiciones entre UNASUR, MERCOSUR, CELAC, en particular con la OEA, por la presencia en su interior de los Estados Unidos. Así ha ocurrido con las tensiones en la frontera Colombia–Venezuela, desde la crisis venezolana, que ha demostrado la ineficiencia de los procesos de integración (fundamentados en la postura ideológica), hasta la más recién desintegración de UNASUR.

2. Conflictos fronterizos en la integraciones regionales

En 2014 el director de Casa Patria Grande, Néstor Carlos Kirchner afirmaba: “Es en nuestras fronteras donde se ve la verdadera integración regional. Es en nuestras fronteras donde nosotros nos sentimos partes iguales dentro la diversidad.”⁸

Cuando se inauguró la Casa Patria Grande, en 2011, la presidenta Cristina Fernández Kirchner, acompañada por sus homólogos José Mujica y Fernando Lugo, afirmaba que América del Sur había alcanzado un grado de unidad como nunca en aquel entonces. Sin embargo, a pesar de los prometedores discursos oficiales, si dirigimos la mirada hacia las fronteras internas, la realidad aparece bastante distinta. Las integraciones regionales siguen cruzadas en su interior por conflictos entre las fronteras que han permanecido como un constante motivo de tensiones.⁹

⁶ La CELAC nació en la Cumbre de Caracas en 2011, como mecanismo representativo de la concertación política, cooperación e integración de los Estados. *Declaración de Caracas*, www.walk.sela.org

⁷ *Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, Secretaría de Relaciones Exteriores, s.f., <https://ser.gob.mx>

⁸ La casa es un organismo de la Secretaría General de la Presidencia, según interpretaciones oficiales, creado *ad hoc* para continuar los trabajos del ex presidente al frente de UNASUR y para afianzar una mayor integración de los pueblos latinoamericanos.

⁹ Para una cronología de los conflictos, ver: (Serrano Monteavaro 2011: 7-13).

Una parte de la literatura muestra de manera alarmante la persistencia del conflicto interestatal y la continuidad de la querrela en el mismo cauce político.¹⁰ Esta perspectiva pone en evidencia que a pesar de no haber generado guerras abiertas, los conflictos interestatales más graves de los últimos treinta años del siglo XX se han dado por disputas territoriales o fronterizas.¹¹ Al contrario, otros estudios han disminuido la importancia de este enfoque alarmante, señalando que en 1990, al finalizar la Guerra Fría, solo 3,000 Km de límites fronterizos eran impugnados y que con las disputas por las reivindicaciones territoriales (a las cuales se asocian frecuentemente), se calcula alrededor de 600,000 Km², tan solo un 3% de la superficie de América Latina (Cairo, Lois 2014: 52).

Una mirada historiográfica de larga duración entre los siglos XIX y XX nos muestra que los litigios fronterizos se han sucedido de manera casi interrumpida¹² (García Pérez 2005) y que en el siglo pasado, entre 1945 y 1999, las disputas limítrofes interestatales han representado un tercio de los conflictos, caracterizándose por ser más prolongados y con un fuerte impacto sobre la estabilidad regional (Sánchez de Rojas Díaz 2015: p.14).

Muchos de los conflictos irresueltos son legados del siglo XIX, como en el caso de la reivindicación de la salida al mar en territorio chileno por parte de Bolivia que remonta a la Guerra del Pacífico, o aquella disputa entre Bolivia y Brasil por la Isla Suárez en la cuenca del Amazonas (Tratado de Ayacucho en 1867); o el conflicto territorial entre Guatemala y Belice (Tratado anglo-guatemalteco de 1859); o las controversias entre Chile y Argentina por las fronteras patagónicas (Tratado de 1881), por citar algunos.

Sin embargo, otros conflictos han aparecido en el último tercio del siglo XX, y varias de estas disputas entre los dos últimos siglos han sido militarizadas (Domínguez, Mares 2004: 376-380). Algunas evaluaciones evidencian que en términos cuantitativos el mayor número de disputas fronterizas, y las más violentas se han situado en el Cono Sur. Si tomamos como ejemplo la zona de integración de UNASUR, que desde su nacimiento ha tenido el objetivo de alcanzar la paz y de generar un espacio de confianza entre los estados miembros, vemos que a lo largo del siglo XXI han permanecido en su interior muchos diferendos: Uruguay-Brasil, Bolivia-Chile-Perú, Perú-Chile, Ecuador-Colombia, Colombia-Venezuela, Venezuela-Guyana, Venezuela-Trinidad y Tobago, Surinam-Guyana; en todos los casos se ha tratado de tensiones territoriales o marítimas y zonas fronterizas "calientes".

No habría que olvidar que otra área fuertemente conflictiva ha sido Centroamérica. Aquí, como en la cuenca caribeña, la amenaza de una confrontación militarizada

¹⁰ Nos referimos a la visión de un grupo de trabajo de investigadores que aplicaron una perspectiva comparada entre casos, tomando aquellos donde las querrelas siguen vivas o se han resuelto en los primeros años del siglo XXI. (Domínguez, Mares 2004)

¹¹ Guerra entre Salvador y Honduras (1969); Argentina y Reino Unido (1982); Ecuador y Perú (1995); diferendos entre Argentina y Chile (1978); relaciones tensas entre Chile y Perú y Bolivia a finales de los años setenta; enfrentamiento entre Colombia y Venezuela (1987).

¹² Esta periodización sugiere que en términos relativos alcanzaron mayor intensidad entre 1875-1910 y 1851-1874 y que en la etapa más reciente han sido más escasos.

augmentó desde los años de 1990 del siglo pasado. Nicaragua ha tenido diferendos con Colombia, Guatemala, El Salvador y Honduras. Este último con El Salvador y Guatemala; y Guatemala con Belice. A lo largo del presente siglo algunos enfrentamientos han persistido (Guatemala-Belice, Costa Rica-Nicaragua y Honduras-Nicaragua) y otros han evolucionado, como el de Honduras y El Salvador o de Nicaragua y El Salvador, y otros se han reanudado como entre Nicaragua y Honduras; todos estos conflictos parecen no haber tenido relación con la política democrática de los países involucrados.¹³

A pesar de los acuerdos comerciales preferenciales y también de los regionalismos, las zonas fronterizas son constantemente expuestas a conflictos. En efecto, se puede constatar que la interdependencia comercial, muchas veces limitada por un exceso de defensa de la soberanía nacional, hasta ahora no ha podido resolver los riesgos de conflictos, y tampoco lo ha podido lograr la pertenencia a una misma integración regional. Por ejemplo, al interior del MERCOSUR recordamos el conocido *conflicto de las papeleras* entre Uruguay y Argentina por la instalación de una planta papelera en la rivera del río fronterizo (Uruguay), que llevó a un escalamiento de la tensión, incluyendo la preocupación por un posible incidente armado. Además de afectar las relaciones diplomáticas entre miembros del MERCOSUR, el principal paso fronterizo para el tráfico de personas y mercadería quedó bloqueado durante tres años, con los consecuentes efectos negativos sobre las economías.¹⁴

Las aún escasas investigaciones que ponen en correlación las integraciones regionales y los estudios relativos a zonas de fronteras, consideran a la integración regional como un factor primario para la cooperación transfronteriza. Sin embargo, evidencian que las disputas políticas han sido muchas veces causa de impedimento al comercio transfronterizo y a la integración económica, como ha ocurrido en la triple frontera Perú, Bolivia y Chile o entre Colombia (Norte de Santander) y Venezuela (Táchira). (Koff 2008: 126,128). Lo que queda claro es que el nacionalismo territorial no ha desaparecido y las disputas fronterizas siguen siendo una ocasión para reafirmar la soberanía nacional. (Cario, Louis 2014: 61)

Hace algunos años en algunos estudios se expresaba que la globalización no había tenido un impacto notable sobre el conflicto territorial, ello a causa de la permanencia de los aspectos simbólicos del territorio; mientras que otras investigaciones rechazaban las tesis de "desterritorialización", debida a la globalización y, al contrario, planteaban un proceso continuo de territorialización: "Las fronteras siguen siendo dispositivos de control de entrada a los territorios estatales, lo que continua mostrando su importancia en la imaginación geopolítica moderna, y siguen siendo objeto de disputas por aspectos a menudo simbólicos", subrayando la paradoja de que la globalización, por un lado, desterritorializa los procesos políticos y sociales y, por otro lado, permite que estos sean más visibles.¹⁵

¹³ Esta conclusión según los autores coincide con el resultado de otras investigaciones. (Domínguez, Mares 2004: 383).

¹⁴ El conflicto papelera Botnia empezó cuando Uruguay violó tratado del río Uruguay al no comunicar a Argentina la instalación de la fábrica finlandesa. (Gallego Díaz 2011)

¹⁵ Nos referimos a los estudios de Kahler (2006) y Newman (2006) por el resumen del debate ver (Cairo Carou, María Louis 2014).

Sin duda, han subsistido reclamos territoriales en contra del “enemigo exterior”, como en caso de las islas Malvinas, por parte de Argentina, o de la Guyana, por parte de Venezuela, que considera este diferendo una herencia colonial. Sin embargo, la reivindicación de la soberanía territorial no ocurre solo en retrimiento de un supuesto “enemigo exterior”, sino también con países unidos en regionalismos. Por ejemplo, en el caso de Bolivia mientras progresaban los pasos hacia una profundización de la integración, se iba reavivando la reivindicación de acceso al mar en territorio chileno. Si bien este conflicto nunca se resolvió y a partir década de los noventa se han suscitado acciones por parte de los gobiernos bolivianos, es con la reforma constitucional del gobierno de Morales en 2009 que la reclamación marítima pasa a ser parte de la Carta Magna: el Estado declara su derecho “irrenunciable e imprescriptible” sobre este territorio y el “ejercicio pleno de su soberanía” se convierte en un “objetivo permanente e irrenunciable” (Constitución Política del Estado 2009)¹⁶. La nueva Constitución dedica un capítulo completo al tema de las fronteras, donde se puntualiza que el Estado establece una política permanente de desarrollo, pero también una política “estratégica” hacia las fronteras (Constitución Política del Estado 2009)¹⁷. La Constitución dispone que las zonas de seguridad fronterizas deban de estar bajo un régimen de seguridad especial y que las Fuerzas Armadas tengan como “deber fundamental” su “defensa, seguridad y control” (Constitución Política del Estado 2009)¹⁸.

Mientras se invocaba el sueño bolivariano y la unidad latinoamericana, y mientras se gestaba el regionalismo alternativo de la Alianza Bolivariana para las Américas, el propio Chávez preveía un fortalecimiento de la presencia del estado en las zonas de integración fronteriza; de tal forma que sucesivamente, en el Plan de la Patria (2013-2019), junto con la ampliación del poder militar para la defensa de la patria y a una nueva doctrina militar bolivariana, se incrementó la actividad cívico-militar en las fronteras para la defensa del territorio nacional.

En el caso de la frontera Venezuela-Colombia, pese a las políticas de redefinición de zonas fronterizas actuadas por la Comunidad Andina, a una legislación favorable por parte de la Colombia y a la creación de Zonas de Integración Fronterizas (ZIP) (continuada aún después del retiro de Venezuela del CAN), su desarrollo se ha visto detenido por los conflictos entre los gobiernos. (Ramírez 2008: 140, 149). A lo largo de la crisis venezolana se dio una verdadera militarización de las entidades fronterizas de Táchira, Zulia y Apure, ya afectadas por el estado de excepción en víspera de las elecciones de 2015, en cuanto había una correlación de fuerzas políticas a nivel municipal que desfavorecía el oficialismo. Todo esto ocurrió paralelamente a la creación de la llamada “Misión Nueva Frontera de la Paz” por parte de Venezuela, que tuvo como objetivo refundar un nuevo espacio fronterizo, al mismo tiempo se enviaban contingentes de militares y se aceptaba la mediación de países alineados como Argentina, Brasil y Ecuador.

¹⁶ Cap. IV, art. 267-268.

¹⁷ Art. 264.

¹⁸ Art. 262 y 264.

En el caso de Brasil, país promotor de la Unión Suramericana, la defensa de los 15,535 Km de fronteras terrestres, ha sido una preocupación constante. Desde su primer periodo de gobierno, el presidente Lula atendió a las áreas de fronteras, y en particular a la Amazonia, hecho que se relaciona con la búsqueda de su liderazgo en la región. (Londoño Niño 2015: 47). El presidente Lula sostenía la necesidad de contar con Fuerzas Armadas más equipadas y más adiestradas. En 2007, mientras se avanzaba hacia la conclusión de UNASUR, Lula anunció un plan estratégico para el siguiente año, mismo que preveía un aumento del presupuesto militar de un 50% y una reorganización de la defensas fronterizas, debido a que: "las fronteras terrestres, las aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo de las dimensiones de un país como Brasil demandan Fuerzas Armadas muy bien equipadas y adiestradas para la defensa de los intereses nacionales". (Jorge Marirrodriga 2007).

En 2008, por primera vez fue emitido en Brasil el documento de carácter estratégico, *La Estrategia Nacional de Defensa*, donde se planteaban los lineamientos generales en materia de defensa. No se trataba solo de modernizar el aparato defensivo, sino de llevar a cabo una transformación acorde a la posición que iba adquiriendo el país en el concierto internacional (Estrategia Nacional de Defensa, 2008). La estrategia nacional de defensa estaba concebida como inseparable de la estrategia nacional de desarrollo, ambas dirigidas a construir la nación: "*En ambas, se despierta para la nacionalidad y se construye la Nación*". (Estrategia Nacional de Defensa 2008: 8) El proyecto de reforzar la defensa habría de favorecer el desarrollo centrado en el principio de independencia nacional: la EDN era concebida como "*el vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional, por un lado, y las Fuerzas Armadas para resguardar esa independencia, por el otro.*" (Estrategia Nacional de Defensa 2008: 9).

En las directrices del documento se precisaba la idea de concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras terrestres y de agua, con tarea de vigilancia. Se daba prioridad a la región amazónica, que en gran parte constituye territorios de frontera, donde el Brasil se declaraba "*vigilante en la reafirmación incondicional de su soberanía*". (Estrategia Nacional de Defensa 2008: 14)

El año siguiente el gobierno adquirió a Israel aviones no tripulados, que permitían fotografiar y filmar personas y objetos también de noche, para vigilar las fronteras de Argentina y Paraguay y la Amazonia (Arias 2009). Sucesivamente, en 2012, el gobierno de Dilma Rousseuf publicó el Libro Blanco de la Defensa Nacional (LBDF), donde se detallaba la creación del Sistema Integrado de Vigilancia de Fronteras (SIFRON) y se incorporaba la capacidad nuclear de Brasil: un mensaje para igualarse a las naciones más poderosas del mundo.(Libro Blanco de la Defensa Nacional 2012).

Hay que subrayar que a lo largo de la primera década del presente siglo, en buena parte de la región el gasto en defensa ha aumentado de manera considerable, indicando un acentuado militarismo. (Pere Ortega, Juan Sebastián Gómez, 2010).

En términos generales se encuentra que las zonas fronterizas en Latinoamérica presentan procesos contradictorios, ya que muchas veces la presencia del estado es débil y se convierten en territorios a merced de redes criminales internacionales. En

efecto, uno de los principales problemas de las fronteras del siglo XXI está relacionado con la presencia del narcotráfico que también genera tensiones entre los gobiernos. Muchas fronteras son altamente permeables y se han convertido en “zonas calientes” como las zonas fronterizas interandinas, la triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina, o la frontera entre Brasil y Paraguay, lugares donde vertiginosamente han aumentado las tasas de homicidio (Carneri 2017). Recién la ciudad de Pedro Juan Caballero en el departamento de Amambay (Paraguay) empieza a conocerse como “la capital narco”, líder en la producción de mariguana y corredor de cocaína y de armamento. (Pérez Laureano 2017). Debido a la emergencia de un narcotráfico que no conoce confines, muchas veces los gobiernos han puesto en marcha operativos militarizando o cerrando fronteras. Para tomar solo uno entre los cientos de ejemplos que hoy se multiplican, se puede mencionar la llamada “Operación Centinela” de 2012, cuando Venezuela desplegó soldados en sus fronteras, encontrando así una enésima justificación para vigorizar la narrativa antiimperialista en contra de Colombia. Hoy en día, la misma motivación de control de fronteras centrada en el combate al narcotráfico sigue reavivando el complejo e irresuelto conflicto entre Colombia y Venezuela. Así, Diosdado Cabello, acusa Colombia de desproteger sus fronteras favoreciendo el control de estas zonas por parte de grupos de paramilitares y bandas criminales, razón por la cual Venezuela estaría

[...] obligada a mover tropas a su frontera porque Venezuela resguarda sus fronteras, no es como Colombia que no le para a la frontera, ellos tienen desprotegida toda la frontera [...]“convirtiéndose así en un “territorio para que los paramilitares manden y los grupos Bacrim (bandas criminales) hagan y deshagan con el pueblo de Colombia.(EFE 2018)

En enero de 2017, al finalizar su mandato el secretario de UNASUR Ernesto Samper Pizano, reconoció que los problemas de la integración se han ido desplazando hacia las fronteras y subrayó la paradoja de una región que se abre hacia afuera mientras permanece cerrada a su interior. (Samper Pizano 2017).

3. Crisis de las integraciones regionales y refronterización

Parecen haber transcurrido muchos años desde aquel cercano 2015, cuando las cumbres de la CELAC y de las Américas reunieron a los 33 países de América Latina, en un prometedor escenario para la integración latinoamericana. Dos años más tarde, en 2017, la V cumbre de la CELAC, celebrada en Punta Cana, a tan solo 5 días de la toma de posesión de Trump, ha sido desertada por la mayoría de los presidentes (Jiménez 2017) y cerró con una genérica referencia en contra del proteccionismo, sin incluir en su declaración final una mención explícita en contra de las políticas, y de las amenazas, del neo-electo presidente estadounidense. (Declaración Política de Punta Caña: 2017)

Hoy en día el desmoronamiento del eje atlántico del bloque *panlatino*, que había empezado entre 2015-2016 con la llegada de los gobiernos Macri en Argentina y Temer en Brasil, parece estar llegando a su fin con la lenta agonía de UNASUR y del ALBA, que marcan el ocaso del sueño del socialismo del siglo XXI y el inicio de una nueva geopolítica de la integración latinoamericana.

América Latina está sujeta a dos cambios: uno en el escenario internacional, marcado por el soberanismo del vecino del norte, y el otro en el escenario interno, con el ocaso de los gobiernos de izquierda. Cuando en el “otro occidente” se empezaba a cuestionar los procesos de integración regional bajo el impulso de los populismos proteccionistas y nacionalistas, en América latina la llegada de los primeros gobiernos conservadores, o de centro-derecha, dieron inicio a un cambio en la políticas exteriores, con el propósito de permitir una mayor apertura de la región y para revitalizar las integraciones regionales, alejándolas de las connotaciones ideológicas que las habían caracterizado en los años anteriores, reorientándolas hacia un mayor pragmatismo, flexibilidad y realismo. (Bertaccini 2017: pp. 52-54). Así desde el principio, los gobiernos de Macri y de Temer se alejaron del eje venezolano, poniendo su atención en la Alianza del Pacífico, considerada como el posible nuevo modelo de integración, y en un MERCOSUR renovado que parecía regresar a la lógica prevalentemente económica de los años de 1990, que hoy busca finalmente concluir el acuerdo con la Unión Europea. La sanción de suspender a Venezuela como parte del mercado suramericano, ello a causa del incumplimiento del protocolo de adhesión, ha sido una decisión antes impensable. La novedad que podría determinar un cambio significativo en el panorama de la integración latinoamericana, y un mejoramiento de los términos de intercambio interregional todavía muy deficitarios, es el acercamiento que ha empezado a vislumbrarse entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur.

Después de Argentina y de Brasil, la política ha proseguido su giro hacia la derecha; Pedro Pablo Kuczynsky en Perú y Lenin Moreno en Ecuador, y en el considerable ciclo electoral de 2017-2018 con la llegada de Sebastián Piñera en Chile y de Iván Duque en Colombia. Solo México, con la victoria de Manuel Andrés López Obrador, se sitúa en una tendencia contraria a la región.

Sin duda la crisis venezolana ha acelerado las dificultades de la CELAC, y de los regionalismos presentes en su interior, sin bien hay que evidenciar que hace años la Comunidad latinoamericana estaba dividida a causa de posiciones contrastantes acerca de la administración de Maduro; en último, el éxodo masivo venezolano ha intervenido como potente efecto detonador. Después de meses de parálisis por la falta de consenso sobre la elección del nuevo secretario general de la Unión Suramericana, el realineamiento político iniciado en 2015 ha desembocado en la decisión de la mayoría de los países de UNASUR¹⁹, entre el cual el mismo país fundador, de suspender su participación en el organismo. Atrás de la motivación oficial de presionar el gobierno de Maduro, se encuentra una postura ideológica diversa de los gobiernos que poco a poco han ido remplazando las izquierdas latinoamericanas.

Al final de agosto de 2018, Lenin Moreno ha anunciado su retiro del bloque bolivariano del ALBA, condenando al gobierno de Venezuela y tomando distancia del apoyo que le ofreció su predecesor, también esto a causa de la crisis desatada por el flujo migratorio proveniente desde Venezuela. (España Sara 2018)

¹⁹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú.

El sueño de la unidad latinoamericana y de la ciudadanía suramericana, alrededor del cual Unasur esperaba aunar los distintos procesos subregionales²⁰, se ha quebrantado frente a la crisis venezolana y al flujo migratorio que nos muestra, una vez más, la existencia de “cien mil” Américas Latinas donde hasta migrantes de los “países hermanos” son percibidos como invasores. La migración venezolana es vista como amenaza a la seguridad del estado y se asiste a un escalamiento de la refrontización, que a bien ver nunca ha dejado de existir, y la militarización de algunas zonas fronterizas.

Desde los inicios de 2018 Ecuador ha recibido aproximadamente 547,000 venezolanos, con una afluencia diaria de 2,700-3,000 personas que ha ido aumentando en la primera semana del mes de agosto, cuando ingresaron cerca de 30,000 venezolanos (ACNUR 2018). El 8 de agosto el gobierno ecuatoriano ha declarado el estado de emergencia y puesto restricciones a la entrada en el país, si bien se estima que solo el 20% de ciudadanos venezolanos se quedan en Ecuador, los demás continúan su viaje hacia Chile y Perú. Pocos días después de esta masiva afluencia, ingresaron también en un solo día a Perú 5,100 personas, adoptándose la misma medida, y alegando la motivación de la seguridad ciudadana, se empezó a exigir el pasaporte para poder ingresar al país, requisito ya adoptado en el presente año por Colombia y Chile.

También en América Latina han aparecido retóricas xenófobas en el discurso político y en la sociedad. El gobierno de Brasil, en plena campaña electoral, no ha descartado la posibilidad de cerrar sus fronteras con Venezuela frente a la presión de algunos políticos locales del estado fronterizo de Roraima donde se han dado episodios xenófobos.²¹ El discurso anti emigrante se ha vuelto un tema electoral y la gobernadora del estado de Roraima ha publicado decretos restrictivos de entrada. Algunos días después, en medio de encendidas polémicas, la respuesta del presidente Temer ha sido desplegar tropas en aquella frontera.

También el gobierno argentino ha anunciado un plan de medidas de control de emigrantes, reforzando el proceso de expulsión, (Obarrio 2018). A lo largo de 2018 para enfrentar “los desafíos del siglo XXI” el presidente Macri ha ampliado las funciones de las Fuerzas Armadas, que después de la dictadura habían sido apartadas de la seguridad interior, y que hoy pueden intervenir ante cualquier “agresión de origen externo en defensa de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política”.²² El control y la vigilancia de las fronteras, que también durante los gobiernos de Cristina Fernández habían involucrado el uso de las Fuerzas Armadas, siguen incluidos entre

²⁰ La vocación integracionista de Unasur tenía como objetivo final llegar a formar el ciudadano suramericano del siglo XXI asegurando la libre movilidad de las personas y un “pasaporte suramericano” al estilo de la Unión Europea. (Samper Pizano 2015).

²¹ Nos referimos al pueblo de Pacaraima, de alrededor de 12,000 habitantes, en el estado fronterizo de Roraima donde en el mes de agosto de 2018 ha sido atacado un campamento de inmigrantes sin techo y otros expulsados. No se trató de un episodio único sino el último de meses de fricciones con los 60.000 venezolanos que han cruzado la frontera. (Avendaño 2018).

²² El Decreto 683/2018 sustituye el art. 1 del decreto n. 727/06 eliminando la precedente restricción de agresiones externas perpetradas por fuerzas armadas perteneciente a otros estados.

los objetivos estratégicos. La política nacional de fronteras es considerada necesaria en la lucha en contra del narcotráfico, objetivo declarado prioritario, por lo cual se ha instituido Operativos Conjuntos de Fronteras (OCAF). Frente al despliegue de militares en la localidad fronteriza de la Quiaca y a las consiguientes acusaciones de Evo Morales que Argentina ha militarizado la frontera con Bolivia, el gobierno Macri ha contestado simplemente que no hay base militar, no hay regimiento, sino ha comenzado el "Operativo de Integración del Norte", que colabora con "fronteras protegidas", desplegando militares en las provincias de Salta (localidad San Antonio de los Cobres) y de Misiones (puerto Iguazú).

4. Conclusiones

Como es bien sabido, América Latina sigue siendo una región fragmentada y con escaso grado de integración a su interior, ello a pesar de, y a causa de su alto número de integraciones regionales.

Ni el hecho de compartir historias e identidades culturales ni la interdependencia comercial han sido elementos suficientes para avanzar hacia un proceso de integración más efectivo.

Se trata de un problema en gran parte político. Los novedosos experimentos de regionalismos del siglo XXI, tales como el ALBA, UNASUR, la CELAC y el MERCOSUR renovado, han tenido una visión instrumental de la integración, más orientada a objetivos políticos e ideológicos (donde prevalece el interés nacional y la defensa de la soberanía), que como una finalidad en sí misma.

La voluntad política necesaria para el avance de los procesos de integración regional o sub-regional, cuando ha existido, no ha sido condición suficiente en cuanto se ha expresado en una cantidad de proyectos que han acabado por ser contrastantes entre ellos, faltando siempre una visión compartida. El mismo concepto de democracia, que ha encontrado un punto de encuentro con los gobiernos de las izquierdas en la promoción de la democracia participativa y de los derechos sociales, ha sido diferente en América Latina.

Las efervescencias de los regionalismos "políticos" del siglo XXI se han fundamentado sobre bases ideológicas que, como manifiesta la actual coyuntura, han debilitado su continuidad ante el cambio de gobiernos en la región, hasta delinear la posibilidad de una futura desaparición de algunos de ellos, como en el caso de UNASUR. Estos procesos se han desarrollado junto a un reforzamiento de la soberanía nacional que sumada a la estructural debilidad interna institucional que caracteriza la región, no ha derivado en el desarrollo de una fortaleza institucional supranacional, con instituciones comunes capaces de tomar decisiones vinculantes, sin la cual es imposible lograr un mayor grado de integración. Al contrario, los regionalismos han seguido fundamentándose prevalentemente en la *praxi* intergubernamental.

Las fronteras son un espejo del estado de los regionalismos y también de las relaciones entre estados donde se pueden evaluar las políticas exteriores de

los gobiernos. Si la conectividad fronteriza ha sido identificada como un factor determinante para avanzar en el proceso de integración, y si en las fronteras se pueden medir el dialogo y el nivel de confianza entre estados, en América Latina a pesar de los avances en algunas regiones transfronterizas, lo que parece prevalecer es la dinámica del conflicto, animado tanto de viejas rivalidades irresueltas cuanto de nuevas urgencias, tal cual es el narcotráfico y las migraciones. En las fronteras se ha manifestado la paradoja de una política exterior por parte de los gobiernos latinoamericanos que por un lado se votaron al multilateralismo y a la integración regional y por el otro no han superado una concepción defensiva de las fronteras, las cuales no cesan de ser entendidas como límite o factor de separación, prevaleciendo como un espacio de reivindicación de la soberanía nacional.

Resolver los conflictos fronterizos es un paso necesario a los procesos de integración por las repercusiones económicas y también por las políticas. La problemática puede resumirse con una afirmación reciente del Comisario Europeo, Johannes Hans, a propósito de la posible entrada de los Balcanes Occidentales a la Unión: “o exportamos estabilidad como Unión Europea o importamos inestabilidad”. (Cavallone 2018). Después de la lección de Croacia, en disputa con Eslovenia por su frontera marítima, muchos estados europeos han rechazado el ingreso de estados que no hayan resuelto sus disputas fronterizas por la inestabilidad que pueden traer al interior de la UE.

En fin, podemos concluir recordando, como dijo Michel Foucher, que el contexto democrático es condición imprescindible para superar el carácter de frente contenido en cada frontera. Mientras nuevas sombras se asoman en la región, y el Ministro Exterior de Brasil Araujo promete luchar en contra del *globalismo* entendido como una versión cultural de la globalización, desde las cenizas de UNASUR ha nacido PROSUR, la enésima nueva forma de integración, que quiere ser pragmática y alejada de cualquiera ideologización, y que promete cumplir con la eternamente incumplida promesa de transformar América Latina en una región más integrada.

Referencias bibliográficas

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015). "La integración regional en América Latina: nuevos y viejos esquemas. Incertidumbres de futuro". *Documento de Trabajo*, Cooperación Española, noviembre, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/Documento%20de%20trabajo%207.pdf>.

Arias Juan (2009). "Lula se vuelca en la defensa de las fronteras de Brasil". *El País*, 29 de julio, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2009/07/29/actualidad/1248818403_850215.html

Avenidaño Tom (2018). "La retórica xenófoba agudiza la crisis migratoria venezolana en Brasil". *El País*, 22 agosto, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/21/actualidad/1534881891_146822.html

Bertaccini Tiziana (2017). "Las integraciones políticas latinoamericanas del siglo XXI". *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, Vol 1, no.1, 33-60 consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://iris.unito.it/retrieve/handle/2318/1640832/340983/Articulo%20Integraciones%20politicas%20XXI.pdf>

Caballero Santos Sergio (2014). "La identidad en el MERCOSUR: regionalismo y nacionalismo". *Foro Internacional*, vol. 54, no.4 (218), 841-865.

Cairo Carou Heriberto, Louis María (2014), "Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013)". *Cuadernos de Geografía-Revista Colombiana de Geografía*, Vol. XXIII, No. 2, 45-67.

Carneri Santi (2017). "Los narcos brasileños también matan en Paraguay". *El País*, 4 de diciembre, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/12/04/actualidad/1512392876_473995.html

Domínguez Jorge, Mares David, Orozco Manuel, Scott Palmer David, Rojas Aravena Francisco, Serbin Andrés (2004) "Disputas fronterizas en América Latina". *Foro Internacional*, Vol.44, No. 3(177), 357-391.

EFE (2018) "Cabello acusa Colombia de desproteger su frontera con Venezuela". *El Universal*, 19 de julio, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <http://www.eluniversal.com/politica/15374/cabello-acusa-a-colombia-de-desproteger-su-frontera-con-venezuela>

España Sara (2018) "Ecuador anuncia su salida del ALBA para presionar a Venezuela por el éxodo masivo de ciudadanos". *El País*, 24 de agosto, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/24/america/1535066311_810891.html

Gallego Díaz (2011). "Uruguay activó la alarma prebélica con Argentina por el conflicto de las Papeleras". *El País*, 12 de octubre, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2011/10/12/actualidad/1318444573_870229.html.

García Pérez Juan (2005). "Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX". *Norba. Revista de Historia*, vol. 18, 215-241, disponible en : <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2274196.pdf>

Giacalone Rita (2009) "Identidad y motivaciones políticas en la integración suramericana". *Cuadernos Latinoamericanos*, No. 35, 56-57.

Gil Luciana, Paiking Damián (2013). "Mapa de Integración Regional en América Latina-Procesos e instituciones". *Nueva Sociedad*, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <http://www.ba.unibo.it/risorse/files/GilInt.RegionalenAL.pdf>

Jiménez Carmen (2017) "La Celac pasa de puntilla ante los desafíos que plantea Trump". *La Vanguardia*, 26 enero, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20170126/413701598015/la-celac-pasa-de-puntillas-ante-los-desafios-que-plantea-trump.html>.

Koff Harlan (2008). "La política fronteriza comparada y las estructuras del poder". *Estudios Políticos*, No.32, 119-134.

Londoño Niño, Edgard Andrés (2015): "Política externa para la integración fronteriza a partir del caso de la Triple frontera Brasil, Colombia, Perú en los gobiernos de Lula, Uribe y García (2006-2011). *Análisis Políticos*, Vol.28, No.83, 44-56.

Malamud Andrés, Rodríguez Julio C. (2014) "A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña". *Desarrollo Económico*, Vol.54, No. 212, 63-87, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/16058/1/ICS_AMalamud_ACaballo_ARI.pdf.

Marirrodriga Jorge (2007) "Brasil se rearma y refuerza la defensa de sus fronteras". *El País*, 26 de noviembre, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: https://elpais.com/diario/2007/11/26/internacional/1196031603_850215.html.

Obarrio Mariano (2018). "Macri lanza un plan para reforzar el control de inmigrantes". *La Nación*, 19 de agosto, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2163790-macri-lanza-plan-reforzar-control-inmigrantes>.

Pere Ortega, Juan Sebastián Gómez (2010) *Militarismo en América Latina*. Barcelona: Justicia i Pau, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/663_Militarismo%20en%20America%20Latina_cas.pdf

Pérez Laureano (2017) "Pedro Juan Caballero, la ciudad paraguaya que se convirtió en la capital narco de Sudamérica". *Infobae*, 19 de marzo, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/03/19/pedro-juan-caballero-la-ciudad-paraguaya-que-se-convirtio-en-la-capital-narco-de-sudamerica>

Ramírez Socorro(2008) "Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances". *Estudios Políticos*, N.32, 135-169, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/110/11002019.pdf>

Rouquié Alain, Ramos Gabriel (2015) "México y el TLCAN veinte años después". *Foro Internacional*, Vol.55, No.2 (220), 433-453.

Samper Pizano Ernesto (2015). "El nuevo ciudadano del siglo XXI". *El País*, 15 mayo.

Samper Pizano Ernesto (2017) "Discurso de rendición de Cuentas del Secretario General de UNASUR: Volver a lo Nuestro", 31 enero, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <http://www.unasursg.org/es/node/1064>.

Sánchez de Rojas Díaz Emilio (2015). "El retorno de la geopolítica en América Latina: los problemas fronterizos Colombia-Venezuela y otros temas". *Documento Análisis ieee.es*, 44/2015, 1-17.

Serrano Monteavaro Miguel Ángel (2011). "Los conflictos fronterizos en Iberoamérica y la integración en materia de seguridad y defensa II". *Documento Análisis ieee.es*, n. 33/11, 1-13.

Van Klaveren Alberto (2012), "América Latina en un nuevo mundo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionales*, No.100, diciembre, 131-150.

Sitografía

"Discurso de rendición de Cuentas del Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper Pizano: "Volver a lo Nuestro", 31 gennaio 2017, consultable in www.unasur.org

ACNUR 2018. ACNUR aumenta su respuesta tras la declaratoria de emergencia de Ecuador, 10 de agosto de 2018, <http://www.Acnur.org>, consultado el 3 de octubre de 2018.

Consenso de Buenos Aires, 16 de octubre de 2003, consultado el 17 de junio de 2018, disponible en: www.redesur.org/el-consenso.

Constitución Política del Estado de Bolivia (2009) http://www.oas.org/dil/esp/Constitución_Bolivia.pdf consultado el 17 de septiembre de 2018

Declaración de Caracas, 3 diciembre 2011, www.walk.sela.org

Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para la Unión Suramericana, 10 de diciembre de 2006, consultado el 21 de enero de 2019, disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3337/3206>

Declaración Política de Punta Caña, 25 de enero de 2017, www.sela.org

Estrategia Nacional de Defensa (2008), Ministerio de Defensa, <http://www.defesa.gov.br> consultado el 11 septiembre 2018.

Libro Blanco de la Defensa Nacional (2012), Ministerio de Defensa, <http://www.defesa.gov.br>, consultado el 11 septiembre 2018.

Papel de México en la integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Secretaría de Relaciones Exteriores, s.f.<https://ser.gob.mx>