



Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre

Claudia Patricia Sacristán-Rodríguez y Flavia Loss de Araujo
(Editoras)



INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

¿CÓMO CITAR ESTE LIBRO? / HOW TO CITE THIS BOOK?

Sacristán-Rodríguez, C. P. y Loss de Araujo, F. (Eds.). (2022). *Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre* (vol. 12). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
<https://doi.org/10.16925/9789587603811>

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

Claudia Patricia Sacristán-Rodríguez Flavia Loss de Araujo (Editoras)



UNIVERSIDAD
COOPERATIVA
DE COLOMBIA



EDICIONES

TOMO 12



Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, agosto del 2022

© Sergio Caballero, Mauricio Jaramillo Jassir, Claudia Patricia Sacristán-Rodríguez, Paula Daniela Fernández, Bárbara Carvalho Neves, Flavia Loss de Araujo, Pablo Guadarrama González, Helmer Llanez Anaya, Carlos Francisco Molina del Pozo, Virginia Saldaña Ortega

ISBN (impreso): 978-958-760-379-8

ISBN (PDF): 978-958-760-380-4

ISBN (EPUB): 978-958-760-381-1

DOI: <https://doi.org/10.16925/9789587603811>

Colección Gridale

Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: diciembre de 2021

Evaluación de contenidos: marzo de 2022

Corrección de autores: marzo de 2022

Aprobación: marzo de 2022

Fondo Editorial

DIRECTOR NACIONAL EDITORIAL

Julián Pacheco Martínez

ESPECIALISTA EN GESTIÓN EDITORIAL

Daniel Urquijo Molina

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (LIBROS)

Camilo Moncada Morales

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (REVISTAS)

Andrés Felipe Andrade Cañón

ANALISTA EDITORIAL

Claudia Carolina Caicedo Baquero

Proceso editorial

CORRECCIÓN DE ESTILO

LECTURA DE PRUEBAS

María Elvira Mejía

DIAGRAMACIÓN

Andrés Gutiérrez Urrego

DISEÑO DE PORTADA

Diego Abello

IMPRESIÓN

Shopdesign

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según el Decreto 460 de 1995

Nota legal

Todos los derechos reservados. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio –mecánicos, fotocopias, grabación y otro–, excepto por citas breves en revistas impresas, sin la autorización previa y por escrito del Comité Editorial Institucional de la Universidad Cooperativa de Colombia.

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre / editoras, Claudia Patricia Sacristán Rodríguez, Flavia Loss de Araujo -- Bogotá : Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2022. páginas. -- (Colección Gridale ; tomo 12)

Incluye datos curriculares de los autores -- Incluye referencias bibliográficas -- Texto en español con resúmenes en inglés.

ISBN 978-958-760-379-8 (impreso) - 978-958-760-380-4 (pdf) - 978-958-760-381-1 (e-pub)

1. Integración Latinoamericana - Siglo XXI 2. Regionalismo - América Latina - Siglo XXI 3 COVID-19 (Enfermedad) - Aspectos socioeconómicos - América Latina 4. América Latina - Integración económica - Siglo XXI I. Sacristán Rodríguez, Claudia Patricia, editor II. Loss de Araujo, Flavia, editor

CDD: 337.18 ed. 23

CO-BoBN- a1095695

Contenido

Introducción

Capítulo 1. Análisis comparado de regionalismos latinoamericanos desde la frontera: los casos de la Triple Frontera-Iguazú y la frontera Costa Rica-Nicaragua

Sergio Caballero

Capítulo 2. Tres tesis sobre la convergencia: un equilibrio para la teoría y la práctica de la regionalización en América Latina

Mauricio Jaramillo Jassir

Capítulo 3. Repensar la migración en el Acuerdo del Mercado Común del Sur para combatir la COVID-19

Claudia Patricia Sacristán-Rodríguez

Capítulo 4. Reconocimiento de títulos de educación superior en el Mercado Común del Sur: un balance a 30 años de la constitución del bloque

Paula Daniela Fernández

Capítulo 5. La fragmentación del espacio regional sudamericano: factores de crisis y reflexiones a partir de la crisis venezolana

Bárbara Carvalho Neves

Flavia Loss de Araujo

Capítulo 6. Presupuestos para caracterizar la cultura integracionista latinoamericana

Pablo Guadarrama González

Capítulo 7. Antropoceno y globalización: análisis desde el desarrollo territorial y sostenible

Helmer Llanez Anaya

Capítulo 8. Limitaciones al derecho de reunión, manifestación y circulación como derechos fundamentales y de ciudadanía de la Unión Europea con motivo de la crisis sanitaria de la COVID-19

Carlos Francisco Molina del Pozo

Virginia Saldaña Ortega

Epílogo

Sobre los autores

Resúmenes / Abstracts

Introducción

Las últimas dos décadas han sido un desafío para el regionalismo latinoamericano. Asistimos al agotamiento del modelo de regionalismo abierto propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 1994, cuyo sesgo era exclusivamente comercial, así como al nacimiento del paradigma poshegemónico (o posliberal). El nuevo modelo regionalista tuvo como principales características la oposición al regionalismo abierto y la inclusión de las agendas sociales en la agenda de integración. Como en otros periodos de la historia del regionalismo latinoamericano, con cada crisis surgen nuevos proyectos de integración, sin que se resuelvan los viejos problemas de gobernanza.

En el caso del regionalismo poshegemónico, a pesar de haber logrado algunos avances importantes en la adopción de agendas sociales y políticas, los proyectos nacidos bajo este nuevo signo entraron en crisis en la segunda década del siglo XXI, lo que generó un escenario regional aún más fragmentado.

Como símbolo del auge y caída de la perspectiva poshegemónica en la región, tenemos el ejemplo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creada en el 2008 con el fin de reunir a los doce países de América del Sur en torno a una amplia variedad de agendas temáticas, la cual, poco a poco, fue perdiendo vigor. A partir del 2018, la mayoría de sus miembros se retiraron del bloque, quedando actualmente solo cuatro miembros (Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela).

Repitiendo el ciclo que caracteriza a nuestro regionalismo, parte de los países que se retiraron de la Unasur crearon un nuevo bloque en el 2019: el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), el cual se opuso directamente a los postulados poshegemónicos de Unasur, pero no ofreció un nuevo paradigma para el regionalismo; este bloque pretende ser un foro de cooperación sin burocracia y libre de ideologías, en la definición de uno de sus idealizadores, el expresidente chileno Sebastián Piñera.

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú pertenecen al bloque. Existen varias dudas sobre su capacidad para impulsar

acciones concretas, ya que los resultados en sus dos años de existencia son escasos y, también, está en duda su continuidad. Mientras tanto, proyectos más antiguos de la región, como la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) enfrentan dificultades para mantener la cohesión necesaria para responder a los problemas actuales y avanzar en sus proyectos.

Para los investigadores que se enfocan en el estudio del regionalismo latinoamericano, este nuevo e incierto escenario plantea aún más interrogantes sobre el futuro de nuestra integración. Los viejos problemas persisten y empeoran; los nuevos desafíos llaman a las puertas de bloques regionales, agotados por las diferencias políticas e ideológicas entre sus integrantes. Con respecto a estos nuevos temas, las consecuencias económicas, sociales y de salud de la COVID-19 son las más imperiosas. A lo anterior se suman los vaivenes en la relación con Estados Unidos y Europa, situación desafiada por las conexiones cada vez más intensas con China, país que se ha convertido paulatinamente en el principal socio comercial de los países de la región.

Esto agrega un nuevo elemento a la delicada ecuación de la inserción internacional latinoamericana, que requerirá algún tipo de estrategia para enfrentar al gigante asiático. ¿Cómo podemos continuar, en este contexto complejo, analizando y debatiendo nuestro regionalismo sin perder la confianza en la cooperación entre nuestros países como parte de la solución a nuestras adversidades? ¿Cómo profundizar el diálogo y los proyectos compartidos, preservando el legado y aprendiendo de etapas anteriores que enfrentaron nuestros regionalismos? ¿Qué podemos asimilar de las experiencias de otros regionalismos, como el europeo?

La razón de ser de Gridale es suscitar este debate y colaborar con reflexiones conceptuales sobre los procesos de integración latinoamericanos y europeo. El libro *Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre* se enmarca en los esfuerzos de Gridale en esa dirección y presenta ocho textos que abordan diferentes temas de la integración regional, desde los más prácticos y urgentes hasta cuestiones normativas sobre la identidad común latinoamericana.

El primer capítulo titulado “Análisis comparado de regionalismos latinoamericanos desde la frontera: los casos de la Triple Frontera-Iguazú y la frontera Costa Rica-Nicaragua” y escrito por Sergio Caballero hace un análisis

comparativo de cómo dos regionalismos abordan la agenda fronteriza. En América del Sur, el análisis se centra en el Mercosur y la triple frontera-Iguazú; en Centroamérica, el texto aborda el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la frontera entre Costa Rica y Nicaragua. El autor parte de la premisa de que la discusión sobre fronteras es fundamental para la integración regional, ya que este proceso apunta a la superación paulatina de la soberanía estatal. Así, el texto discute la normativa y los grupos de trabajo del Mercosur y el SICA, y luego, analiza los problemas y las potencialidades de las dos fronteras desde una perspectiva comparada.

Mauricio Jaramillo Jassir nos presenta, en el segundo capítulo, un texto sobre la profusión de organizaciones regionales en América Latina. Los procesos históricos que guiaron la creación de bloques fueron muy diferentes entre sí, generando organizaciones con características muy distintas en la región andina, el Cono Sur y Centroamérica. El autor también aborda el momento poshegemónico del regionalismo latinoamericano impulsado por la ola rosa, discutiendo la fragmentación provocada por estos nuevos proyectos y la respuesta que generaron sus fuerzas antagónicas, cuyo vértice fue la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).

En el siguiente capítulo, titulado “Repensar la migración en el Acuerdo del Mercosur para combatir la COVID-19”, Claudia Patricia Sacristán Rodríguez reflexiona sobre el agravamiento del problema migratorio tras la pandemia de COVID-19. Al analizar el caso de América del Sur, se evidenció la falta de estructura de salud y las dificultades de los sistemas hospitalarios, además, de la ausencia de una discusión subregional sobre salud. Para la población migrante, estos problemas han adquirido una dimensión aún mayor debido a su vulnerabilidad. La autora analiza el papel que desempeña el Mercosur en este contexto, ya que la crisis de salud traspasó fronteras y se esperaba una respuesta común del bloque. Sin embargo, el Mercosur les otorga a sus miembros la responsabilidad de la salud pública y la gestión de la salud, y lo que se encontró fueron acciones unilaterales y descoordinadas, incluso en las zonas fronterizas. Así, la autora propone una serie de medidas para renovar la capacidad de acción del Mercosur frente a las crisis sanitarias y de manera inclusiva en relación con las poblaciones migrantes.

También con respecto al Mercosur, Paula Daniela Fernández analiza en el cuarto capítulo otro tema: los convenios firmados en materia de educación y reconocimiento de diplomas en los 30 años de existencia del bloque. Bajo el título “Reconocimiento de títulos de educación superior en el Mercado Común del Sur: un balance a 30 años de la constitución del bloque”, el texto de Fernández repasa el rumbo de los acuerdos sobre el tema y describe la situación actual. Se aprecia la distancia entre lo estipulado en los convenios y su aplicación, situación que dificulta la movilidad de posibles trabajadores y estudiantes dentro del Mercosur. La autora propone medidas sencillas que facilitarían el proceso y harían accesible para los ciudadanos del Mercosur este importante aspecto de la integración.

Por otra parte, la fragmentación regional actual en América del Sur es discutida por Bárbara Neves y Flavia Loss de Araujo en el capítulo “La fragmentación del espacio regional sudamericano: factores de crisis y reflejos de la crisis venezolana”. Este trata las respuestas de los bloques al empeoramiento de la situación política en Venezuela. Como ocurre con otros temas que deben ser tratados en conjunto, el caso venezolano enfrentó la misma dificultad: la multiplicidad de foros regionales no logró dar respuesta a la población del país andino, convirtiéndose en una disputa ideológica entre Gobiernos que alcanzaron la cúspide en el desmantelamiento de Unasur.

Pablo Guadarrama González es el autor del capítulo “Presupuestos para caracterizar la cultura integracionista latinoamericana”, una interesante discusión sobre la identidad común de nuestro continente. Al introducir elementos históricos y culturales que nos unieron, González también señala los temas que nos distancian y hacen imposible una integración más profunda.

El tema de la sostenibilidad es abordado en el capítulo escrito por Helmer Fernando Llanez Anaya, titulado “Antropoceno y globalización: análisis desde el desarrollo territorial y sostenible”. El tema es fundamental para que pensemos en el futuro de nuestra región y del mundo en el Antropoceno, es decir, el periodo geológico más reciente en la historia del planeta y que está profundamente impactado por las actividades humanas. El autor sostiene que será necesario superar la lógica de la economía de mercado actual y la interacción entre las ciencias deberá ser más intensa para que la humanidad supere los obstáculos que

amenazan su propia existencia. La dinámica territorial y su intersección con la dinámica global serán focos necesarios para esta tarea.

Para finalizar, presentamos el capítulo de Carlos Molina del Pozo y Virginia Saldaña Ortega, titulado “Limitaciones al derecho de reunión, manifestación y circulación como derechos y derechos fundamentales de la ciudadanía de la Unión Europea con motivo de la crisis sanitaria de la COVID-19”. Este capítulo analiza algunos derechos fundamentales estipulados por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea que fueron suspendidos debido a la pandemia provocada por la COVID-19, como el derecho a la libre circulación, reunión y manifestación. Sin duda, la pandemia fue el mayor desafío al que se enfrentó la integración europea en sus 70 años de historia, cumplidos precisamente en el 2020; un año que sería de celebraciones se convirtió en un periodo de crisis entre los Estados miembros, que adoptaron medidas unilaterales ante el problema. Vimos, por lo tanto, una reafirmación del modelo de Estado westfaliano, hecho que generó numerosas dudas sobre la capacidad de la Unión Europea para dar respuestas rápidas a problemas graves y, al mismo tiempo, mantener la cohesión del bloque. Los autores discuten los últimos avances a la luz del Derecho Internacional y aportan interesantes reflexiones sobre el futuro de la integración europea.

Aunque este duodécimo tomo de la colección Gridale trae discusiones sobre diferentes temas del regionalismo, es posible identificar un punto común entre todos los textos: la urgencia de buscar soluciones conjuntas a los problemas que nos aquejan, superando las diferencias políticas y construyendo consensos basados en nuestra identidad, geografía y el espacio que queremos ocupar en el sistema internacional. La cooperación regional sigue siendo el horizonte más seguro para un escenario internacional cada vez más incierto y conflictivo, que necesita foros que fomenten soluciones pacíficas y la diplomacia. Ya contamos con espacios de larga tradición y otros más recientes en nuestra región, ahora nos toca la tarea de reactivarlos y enfrentar la nueva realidad internacional que se presenta.

Con esta nueva compilación de capítulos, Gridale espera contribuir a fortalecer el diálogo sobre estos temas entre personas dentro y fuera de la academia, para así

provocar reflexiones más profundas sobre nuestro espacio regional y el papel que desempeñamos en el mundo.

Claudia Patricia Sacristán-Rodríguez
Flavia Loss de Araujo
Editoras

Capítulo 1. Análisis comparado de regionalismos latinoamericanos desde la frontera: los casos de la Triple Frontera-Iguazú y la frontera Costa Rica-Nicaragua

Sergio Caballero

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Caballero, S. (2022). Análisis comparado de regionalismos latinoamericanos desde la frontera: los casos de la Triple Frontera-Iguazú y la frontera Costa Rica-Nicaragua. En C. P. Sacristán-Rodríguez y F. Loss de Araujo (Eds.), *Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre* (vol. 12, pp. 13-34). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603811>

*Yo no sé de dónde soy,
Mi casa está en la frontera.
Frontera (1999), Jorge Drexler*

Introducción

La frontera ha sido, de forma paradójica, escasamente analizada en la extensa literatura del regionalismo latinoamericano (Iranzo y Caballero, 2020). El hecho de que los conflictos interestatales por los límites estatales hayan sido relativamente escasos en comparación con otras regiones, unido a la primacía del *uti possidetis iuris* que salvaguarda las fronteras coloniales, han minimizado el interés por las fronteras. Más allá del creciente interés manifestado por la paradiplomacia y los estudios transfronterizos, es significativa la poca atención prestada por el regionalismo a las fronteras¹. Este hecho se torna aún más sorprendente en la medida en que la aspiración última de la integración regional, entendida como transferencia de competencias a un ente supranacional implica implícitamente la superación de la soberanía estatal delimitada espacialmente por

dichas fronteras. Ello debería llevarnos a replantearnos las fronteras de la mano de autores, como Gearoid O'Tuathail (1996, pp. 1-2), quienes subrayan cómo la geografía implica poder, a la par que entiende estas como una “dislocación espacial y temporal” (Lois y Cairo, 2011, p. 15).

No obstante, como apuntan Iranzo y Caballero (2020), asistimos a una invisibilización de las fronteras en la literatura sobre regionalismo latinoamericano. Frente a este déficit, estos autores proponen cuatro rupturas que permeen en las agendas de investigación las relaciones entre frontera, Estado y región:

(i) analizar el regionalismo, así como las fronteras, como un proceso multidimensional; (ii) entenderlas como construcciones sociales, enfatizando por tanto su carácter de *borderland*, más que de *borderline*; (iii) estudiarlas como construidas por las prácticas interconectadas de diversos actores; y (iv) finalmente, huir de las explicaciones binarias y dicotómicas, que lejos de ayudar a desentrañar la complejidad del fenómeno, reifican una suerte de simplificación reduccionista. En última instancia, [...] revisitarse las fronteras como centro epistémico para reinterpretar un regionalismo latinoamericano tradicionalmente pensado desde las capitales y cancillerías. (Iranzo y Caballero, 2020, citado en Caballero, 2021, p. 2)

Empero, al analizar regiones de otras latitudes (Mattheis *et al.*, 2019), se acuñan conceptos como el del “regionalismo periférico” (*fringe regionalism*), que nos evidencian relaciones ambivalentes. Así, “on one hand it undermines and circumvents the state-controlled economy while on the other hand it benefits from the informal intersection of state and non-state actors” (Mattheis *et al.*, 2019, p. 53).

Este enfoque nos ayuda a visibilizar cómo el espacio se torna político en las zonas fronterizas y cómo la vida en frontera se ve también desde la economía política. Los actores locales sacan rédito económico precisamente del hecho de encontrarse en un lugar periférico, que no está aislado; esto es, como motores de la regionalización y el intercambio transfronterizo, aunque lejos de los epicentros decisores de las políticas económicas estatales.

Local businessmen made a fortune on these informal activities that was later converted into increased political status and, in some cases, military might. The peripheral location and existence of the border were turned into economic advantages and constituted a bottom-up economic driver of regionalization. (Mattheis *et al.*, 2019, p. 56)

Como explica Bustamante (2004), los actores de la periferia —en ese caso, de Colombia y Venezuela— encuentran en la frontera un recurso de poder para acercarse a las instituciones de la can, darse proyección política y ganar autonomía con respecto a su Estado. Sin embargo, esto no se traduce necesariamente en tensión, rechazo o reivindicaciones de independencia estatal. Esta especie de subnacionalismos convive con el Estado-nación e impulsa, simultáneamente, formas de vida posnacional.

Entre estos actores locales se complejiza que puedan considerarse formales, informales o semiformales, en la medida en que, a pesar de que a veces pudieran estar formalmente prohibidas ciertas actividades, se tejen relaciones de connivencia y de interés.

While formally banned, it seems unlikely that these informal practices are being carried out completely unbeknownst to local authorities. And indeed, a growing number of reports underscore the active role of top-level political authorities, or members of their families, in developing and organising the regional cross-border traffic in licit and illicit goods. (Mattheis *et al.*, 2019, p. 57)

Lo anterior hace aún más difícil cualquier tentativa de deslindar lo estatal de lo no estatal o de acabar con estas estructuras de poder local que impregnan ese lugar político.

The phenomenon of marginal spaces serving as economic centres of a fringe regionalism and the impossibility of disentangling state and non-state actors in cross-border economic practices [in the Saharan region] are also manifest in the case of the Caucasus. (Mattheis *et al.*, 2019, p. 58)

Por lo tanto, las fronteras tienen un valor añadido en la medida en que las interacciones económicas transfronterizas se convierten en una ventana de oportunidad para obtener réditos. En otras palabras, la hipotética desaparición de la frontera, que sería el fin último de un proyecto de integración regional ambicioso, privaría a ese espacio de una de sus mayores potencialidades: sacar beneficio económico de los flujos de bienes, personas y servicios de ambos lados de la frontera.

Cross-border integration does not simply occur as a result of debordering processes, but more fundamentally because of the fact that opening up borders represent opportunities for local and

regional actors to take advantage of the cross-border context they are inserted in. (Sohn, 2014, p. 6)

De este modo, este artículo pretende ahondar en esa búsqueda de incorporar las fronteras como elemento central para entender el regionalismo latinoamericano a la par que se tienden puentes con una disciplina que tiene un acercamiento más sistemático sobre la politización del territorio y las implicaciones espaciales, como es la geopolítica crítica. Por lo tanto, con estas herramientas teórico-metodológicas se plantea un análisis comparado de dos espacios de frontera: la región Iguazú-Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay y la zona fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua, en torno al municipio de Peñas Blancas, las cuales modelan, constriñen y nos permiten extraer distintos rasgos del regionalismo en sus respectivos entornos. Este ejercicio de regionalismo comparado de la mano de dos “fronteras regionales” nos permite tanto cuestionarnos la relación regionalismo-frontera como explorar similitudes y diferencias entre el regionalismo centroamericano y el sudamericano.

Localizándose en los dos casos de estudio

Con el fin de aterrizar la investigación espacialmente, se presentan dos casos significativos de dos regiones, cada uno con sus particularidades, pero que, al mismo tiempo, nos habilitan para elucidar los paralelismos y las diferencias entre el regionalismo sudamericano y centroamericano. Para ello, en primer lugar, corresponde enmarcar los dos proyectos regionales y el “lugar” de las fronteras en estos dos procesos de integración, para a continuación, dar paso a los dos casos de estudio.

Regionalismo sudamericano: Mercado Común del Sur (Mercosur)

El Mercosur se creó por el Tratado de Asunción (1991) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Aunque tiene una importante aspiración económica, cuenta con una agenda diversa y ambiciosa de integración que permea desde las condiciones sociolaborales hasta la negociación consensuada de acuerdos comerciales con terceros Estados pasando por un incipiente (y débil) diseño institucional. A lo largo de las diferentes fases y enfoques por los que ha

transitado el Mercosur, su acercamiento a la frontera ha sido muy diferente. Sintéticamente podemos diferenciar dos periodos muy marcados:

En una primera fase (1990-2005), las fronteras son entendidas como aduana estatal: frente a lo que se considera como un obstáculo al comercio, puesto que la prioridad es facilitar el tránsito y el libre comercio, de la mano de un estatuto de frontera y la promoción de políticas bilaterales. Este sesgo liberal conecta con el paradigma imperante del nuevo regionalismo y su idea de proyectar la región para insertarla en una economía crecientemente globalizada.

En un segundo periodo (desde el 2005), las fronteras se conciben como derechos, como un espacio privilegiado de ciudadanía regional. Un buen ejemplo de ello es la apuesta por el desarrollo social del Instituto Social del Mercosur, imbuido de las lógicas propias del regionalismo posliberal, caracterizado por el retorno de la política y del Estado en la medida en que despliega una agenda más plural y ambiciosa.

En lo que concierne al foco del Mercosur en las fronteras, existe desde el 2002 un Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF), que aspira a concretarse en instrumentos o iniciativas comunitarias específicas. Por su parte, desde el 2007, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), constituye una importante herramienta de apoyo para superar las asimetrías en la subregión, a la par, es un instrumento redistributivo dentro de la región y que ha destinado una parte menor de sus recursos a proyectos claramente ubicados en frontera. La dinámica de la integración fronteriza está dada, más bien, por iniciativas que no hacen parte de los mecanismos centrales de Mercosur, tales como Mercociudades (1995), una red de municipios que fomenta el intercambio y la cooperación horizontal entre municipalidades de la subregión, en temas como ciudadanía o facilitación turística. También, por acuerdos sobre localidades fronterizas vinculadas, que se concretan bilateralmente y que permiten flexibilizar de manera amplia el régimen fronterizo.

Un hito en esta línea es la creación del Subgrupo 18 sobre Integración Fronteriza en mayo del 2016. Este SGT n.º 18 tiene por objeto cuestiones relativas a salud, educación, trabajo, migración, transporte, infraestructura, desarrollo urbano, desarrollo económico, pueblos indígenas, cooperación, integración productiva y otras destinadas a impulsar la integración entre comunidades de frontera.

Regionalismo centroamericano: Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

El SICA, creado en 1991, es el principal proceso de Integración Regional Centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y, más tarde, se adhirió Belize (2000) y la República Dominicana (2013). Se presenta formalmente como un proyecto de integración amplia, siendo la economía uno de sus objetivos, entre otros, como son la democracia, los derechos humanos, el bienestar, la justicia social y la seguridad regional. Su funcionamiento se rige por el Protocolo de Tegucigalpa (1993), el cual no hace mención alguna a las fronteras como parte del proceso de integración.

El SICA, como institución regional, no cuenta con una política o unas medidas específicas para la integración fronteriza de sus Estados miembros. Las iniciativas existentes son impulsadas de forma bilateral o trilateral; como ejemplo cabe destacar el “Plan Trifino” entre Salvador-Guatemala-Honduras en materia de gestión de recursos naturales (hídricos y forestales) y el proyecto de integración fronteriza entre Costa Rica y Panamá que se centra en tres pilares: participación y coordinación en frontera, decisiones políticas y desarrollo económico y temas financieros. Empero, el foco central se fija en la seguridad por las preocupaciones sobre crimen organizado en la zona; asimismo, la integración fronteriza se está trabajando indirectamente a través de: 1) la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), especialmente, por el Corredor Pacífico, la ruta más corta entre México y Panamá que cruza seis fronteras y siete países. También cabe mencionar los efectos en zonas fronterizas del Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC); 2) proyectos de cooperación internacional, como el Programa Regional de Seguridad Fronteriza de América Central (SEFRO), financiado por la Comisión Europea e implementado por el SICA, en el que se introduce el concepto de Gestión Integrada de Fronteras (GIF), originario de la gestión de fronteras exteriores de la Unión Europea, lo que plantea la preocupación sobre la posibilidad de transitar de “fronteras de desarrollo e integración” a “fronteras de seguridad”; 3) proyectos de cooperación internacional como el realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre “Modelo de integración Fronteriza (MIF)”, basado en el esquema de gestión coordinada de fronteras de la Organización Mundial de las Aduanas.

Por otra parte, y aunque solo se mencione a título comparativo, el mecanismo de integración regional que mayor interés confiere a las fronteras es la Comunidad Andina (CAN). El Acuerdo de Cartagena (1969), reformado en 1987 a través del Protocolo de Quito, incorpora expresamente la cuestión fronteriza en los artículos 3.º (integración fronteriza como instrumento para alcanzar objetivos), 104 (facilitar el tráfico fronterizo para aprovechamiento del espacio físico), 126 (desarrollo integral e integración en economías nacionales) y 139 (tráfico fronterizo productos). Además, con la Decisión 459 de 1999, se estableció la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y también se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF). El artículo 4.º establece los objetivos de esta política comunitaria que insiste en un enfoque de desarrollo económico de las fronteras y ya anuncia la creación de Zona de Integración Fronteriza (ZIF), creadas en virtud de la Decisión 501 del 2001. Su definición alude a los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la CAN.

Es interesante destacar que reconoce que pueden formar zif los países miembros can y, si lo consideran, sumar a terceros Estados (art. 3.º); contribuir a la descentralización administrativa y económica (art. 5.º f); que se regirán por esta Decisión 501 las nuevas ZIF, pero también las “Regiones fronterizas de integración” y las “Zonas Especiales” (art. 2.º). También se establece en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, que contará con el apoyo del BID y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Asimismo, se adoptó la Decisión 502 del 2011 para la creación de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), como infraestructuras de control migratorio, aduanero, etcétera y se aprobaron otras medidas con importante alcance en materia de integración fronteriza como el Plan Andino en Salud en Fronteras (PASAFRO), mediante la Decisión 541 del 2003 y el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS; Decisión 601 del 2004).

El caso de Iguazú-Triple Frontera²