

Regiones de frontera en el Cono Sur: del conflicto a la integración*

Edmundo A. Heredia*

El concepto de región de frontera

Nuestra primera aclaración debe ser la de precisar el tema. Ya el título implica una hipótesis; está señalando un proceso que va de un “desde” a un “hasta”. Si bien el “desde” puede ser ubicado en el tiempo, el “hasta” entra en el campo de la utopía o en un tiempo impredecible para llegar a una meta deseada.

También es bueno aclarar que la idea de Cono Sur está transformándose en función de los procesos de integración y de concertación, entre los cuales el MERCOSUR, aún con sus vaivenes, ocupa el lugar principal. En este sentido, cada vez más se entiende al Cono Sur como la totalidad de la América del Sur, y de hecho el Brasil, con su gran masa territorial, contribuye a conferirle esa dimensión. Por último quiero destacar que parto para estas reflexiones del concepto de región como creación integral de una comunidad, lo que lleva a marcar diferencias y distancias con respecto a la idea de nación. Es preciso reconocer que el concepto de región es patrimonio tanto de geógrafos como de economistas, historiadores, narradores de ficción, críticos literarios, psicólogos sociales, antropólogos. Las regiones pueden ser concebidas como espacios culturales, y quizá sea ésta una de las más profundas interpretaciones del espacio regional.

A las regiones de frontera les caben las mismas apreciaciones que a las demás regiones cuando se las distingue de los espacios nacionales, sólo que tienen a su vez sus propias especificidades. La distinción esencial es que están ubicadas frente (por eso son fronteras) a espacios que pertenecen a otra nación. Pero también son regiones de frontera aquellas que comprenden un espacio que es compartido por más de una nación, y éstas son precisamente las que más demandan ahora nuestra atención; en ellas se da la paradoja de que los límites internacionales son interiores a la región, lo que provoca una gran dificultad de comprensión para quienes han seguido aquellos textos tradicionales que sostienen que hay una historia nacional y otra historia internacional, una historia de la política nacional y otra historia de la política exterior. Digamos desde ya que esos textos aún están en las mentes de muchos gobernantes, en tanto nunca estuvieron en la mente de los pobladores de las regiones de frontera.

Las regiones en general, y las de frontera con sus propias particularidades, tienen un marcado acento cultural, en tanto con frecuencia son espacios donde se desarrolla una vida singular de encuentros y vinculaciones de diversas formas de vida política y social, y donde se evidencian más las semejanzas culturales entre los ciudadanos de una y otra nación fronteriza. Todos estos factores, en unos y otros casos, dan un fuerte acento culturalista a la vida regional. Características bastante

generalizadas en las regiones de frontera son la falta de diversificación de los recursos primarios, en algunos casos reducidos a la mono-producción, lo que fatalmente provoca ritmos de inestabilidad económica, con períodos de auge que crean una falsa imagen de prosperidad y que finalmente desembocan en el estancamiento y la pobreza.

Históricamente las regiones de frontera han sido más bien espacios de escasa población y sin ciudades importantes. Pero ya en el siglo XX esto se ha modificado en la medida en que la atracción provocada por el crecimiento de los intercambios de bienes de una a otra nación ha originado algunas formaciones urbanas realmente importantes, multi-étnicas y multiculturales, habitualmente complejas en lo social e inmersas a veces en un alto grado de inestabilidad económica. Uno de los casos más expresivos es el de la Ciudad del Este, en Paraguay, que ha pasado a ser la segunda ciudad del país por su cantidad de habitantes, y también Villazón, en Bolivia, que siendo originalmente un pueblo de escasa actividad, se presenta hoy como un centro de movimiento internacional. Rivera y Santana do Livramento, en Uruguay y Brasil, presentan un fenómeno singular de relaciones. Pero siempre las simetrías y las asimetrías son coyunturales, pues siguen los vaivenes de los desarrollos y estancamientos ya congénitos de los países del Cono Sur.

Una característica predominante en las regiones de frontera es que suelen ser las menos agraciadas por la naturaleza en cuanto al clima, topografía y recursos para la vida humana, tales como la alimentación y el agua. En cambio, y por rara paradoja, suelen ser el asiento de riquezas naturales de extraordinaria demanda internacional, ya sea por su rareza o por ser indispensable materia prima de productos industriales valiosos; han sido objeto de explotaciones a veces irracionales por parte de potencias mundiales o de los propios nacionales o vecinos, que se han aprovechado abusivamente de la población autóctona como mano de obra operaria. El abuso parece aún más violento cuando se comparan esas riquezas con la pobreza de quienes las trabajan. Se suceden así ciclos de explotación con apariencia falsa de prosperidad, y ciclos de abandono y extrema pobreza. La aridez del suelo y el desprecio hacia las poblaciones originarias gravitaron para que sólo en esos momentos favorables de la explotación recibiesen la atención de los Estados nacionales.

En este escenario contradictorio se conjugan desiertos y páramos helados, selvas que se resisten a ser penetradas, montañas de difícil acceso y de aire enrarecido y, en esos mismos espacios, productos naturales de gran riqueza, tales como el salitre, el petróleo, la hulla, el caucho, las maderas nobles, el cobre o la plata. Se trata de productos extractivos que son arrancados del suelo y del subsuelo en trabajos insalubres y esforzados, a menudo en condiciones degradantes para el hombre. Dentro de esta característica se encuentra también el fenómeno de que en unos casos estos productos son extinguidos, y en otros demandan procesos de renovación que por lo general no se cumplen debidamente. Se trata de la economía destructiva que Celso Furtado denunciara magistralmente.

El estudio de estas regiones requiere una base conceptual previa del espacio, que debe apoyarse necesariamente en la geografía. No obstante los notables aportes que trajo la geohistoria, los historiadores suelen ser bastante remisos en incorporar la categoría espacial a sus teorías, y cuando lo hacen se limitan a presentar al espacio como un mero *escenario* más bien que como *protagonista* o como *agente* de la historia. La influencia del determinismo geográfico en el siglo pasado fue tan impactante que provocó una fuerte reacción, encarada como una reivindicación de la capacidad y de la potencialidad del hombre para modificar y superar las contingencias de la naturaleza, aún sus cataclismos; esta reacción volvió a titular a las naciones poderosas como supremas dueñas del planeta, despreciando de algún modo la interacción con la naturaleza, y aproximando peligrosamente esta teoría con las soberbias políticas imperiales de

ocupación de los espacios.

Sin embargo, la conjugación inter-disciplinaria ha dado como síntesis una configuración del espacio que es una recreación que el hombre hace de la naturaleza en función de creencias, de culturas y de necesidades materiales, resultando de todo ello imágenes, signos y símbolos que conforman en definitiva la idea de espacio. Las modernas corrientes de las ciencias sociales vuelven a colocar a la naturaleza en un sitio excepcional para el conocimiento de la historia.

La construcción de los espacios y las regiones de frontera

Dentro de la hipótesis enunciada en el título está ya el supuesto de que en el transcurso histórico de nuestros países las *zonas de frontera* –en tiempos para los cuales no es posible aún hablar de regiones- eran territorios que estaban abandonados y olvidados por los poderes centrales, fuesen éstos coloniales o nacionales, o en su defecto estaban controlados militarmente con el fin de evitar el avance y ocupación por rivales reales o imaginados. Esto ocurrió en los tiempos imperiales, cuando la Corona española creó las Capitanías Generales en espacios claves, con el propósito de crear barreras destinadas a resguardar la seguridad de los Virreinos, que eran los ámbitos apreciados por la metrópoli; eran distritos militares, comandados por un Capitán General, dotados de fuerzas destinadas a oponerse a las invasiones de otras potencias o de los indígenas. Con un sentido muy amplio, podríamos decir que estas divisiones administrativo-militares constituyeron una suerte de pre-regiones de frontera.

Por otra parte, España imaginó su imperio como una red de ciudades, y en gran medida hizo realidad su proyecto. El plan imperial era radicar en puntos estratégicos el control y el poder de la administración colonial. La región resultó ser así el *hinterland* de las ciudades, el resultado no programado de la irradiación urbana en una marcada relación de dependencia y subsidiariedad, que seguía el orden campo-ciudad-metrópolis. La programación se concentraba en la red de comunicaciones de estas ciudades para llegar al puerto y de ahí a la metrópoli europea por caminos rigurosamente limitados, a los efectos de conducir las riquezas americanas; por consiguiente, las redes comunicacionales internas fueron siempre débiles, en contraste con los poderosos elementos colocados al servicio de las comunicaciones ultramarinas, tales como convoyes, flotas, y las infraestructuras de soporte, como bastiones, construcciones portuarias, etc. Las ciudades estaban más conectadas con la metrópoli que con sus pares continentales. Otras fundaciones y otros caminos eran dependientes de este sistema; ante territorios prácticamente inconmensurables, imposibles de poblar en toda su extensión, la fundación de ciudades era la manera de afirmar el dominio. Por eso los conquistadores estuvieron atacados de una suerte de manía fundadora de ciudades; en muchos casos éstas fueron precarias: algunas eran abandonadas por no corresponder a los objetivos, otras eran quemadas o atacadas por los indios, otras eran arrasadas por los ríos o abatidas por los terremotos. Pero cuando eso ocurría el conquistador volvía y fundaba una nueva ciudad cerca de la anterior, la que a veces corría la misma mala suerte. La ciudad era un hito para fundar otra ciudad. Por tanto, la formación de regiones estaba fuera de las políticas coloniales.

En el período nacional esta situación se mantuvo prácticamente incólume. Las mismas ciudades coloniales siguieron siendo el centro irradiador y condicionante de la existencia de las regiones. La ciudad siguió cumpliendo el rol de comunicador con Europa o, lo que es lo mismo, con la civilización. En tanto, algunas zonas de frontera entre las posesiones coloniales pasaron a ser los confines de los territorios nacionales, y otras se constituyeron en naciones independientes. De todos modos, es necesario hacer distinciones notables, lo que lleva a desistir de la tarea de buscar definiciones que comprendan a todas las regiones de frontera del Cono

Sur en un largo tiempo histórico; las distintas filosofías políticas de España y Portugal primero, y las asimismo distintas filosofías políticas de los Estados nacionales después, marcan esas diferencias en las construcciones de estas regiones.

Sarmiento y Alberdi son, quizá, quienes más se preocuparon en Argentina por la cuestión del espacio y por los condicionamientos que presentaba el proceso de su ocupación en los años de la formación de la nacionalidad, a mediados del siglo XIX, aunque su vinculación con la soberanía nacional alcanzará su concreción unos decenios después. Al recordar que el *Facundo* se inicia con una descripción física del escenario, Claudio Maíz advierte que Sarmiento siempre “consideró al espacio, no como un ente de apropiación, sino como un freno al proceso civilizatorio”. Luego Sarmiento escribe Argirópolis porque quiere una cultura urbana, circunscripta, apretada, cerrada, capaz de contener a la civilización y de atrincherarla contra la barbarie, hasta que ésta pueda ser extirpada. La civilización está en la ciudad, la barbarie en el campo; por extensión, la civilización está en el centro, la barbarie está, y en consecuencia es, la frontera. Ambos, Sarmiento y Alberdi, estaban convencidos que el espacio era un problema, por su extenso tamaño, y que éste era el gran mal que aquejaba a la República Argentina. Esta creencia se modificaría sólo parcialmente con la llamada “conquista del desierto”; aún entonces el poblamiento efectivo no se cumplió y la acción del gobierno se limitó a la apropiación de tierras por los detentadores del poder, dando lugar a la formación de un latifundismo de grandes dimensiones.

Entonces las regiones de frontera sufrieron las políticas de “nacionalización”, para afirmar la soberanía territorial frente a los vecinos, lo que se hizo a veces con una torpe “desculturización”; esto en Argentina se vio agravado por el hecho de que en los tiempos en que esas políticas intentaban llevarse a cabo no existía cabal conciencia de los rasgos que eran los propios de la nacionalidad; las raíces indígenas y mestizas predominaban en unos sectores del país, las hispánicas en otras, en tanto los elementos cosmopolitas iban avanzando desde el puerto hacia el interior y algunos bolsones de colonos extranjeros recreaban en suelo argentino una porción más o menos lograda de su propia nacionalidad.

Un elemento común permite una mirada totalizadora de estos procesos históricos, y es que en la mayoría de los casos la población predominante en las fronteras era la autóctona, originaria, indígena, que para los estadistas representaba la barbarie, la anti-civilización, y por tanto lo despreciable y descartable. Los aspectos étnicos y culturales jugaron un papel decisivo en estas políticas o, más bien, en esta falta de políticas de poblamiento. En la etapa siguiente éste sería intentado con individuos de la denominada raza blanca, supuestos representantes y portadores de la civilización.

Como se ve, una teoría persistente y gravitante desde el comienzo ha sido la de presentar la oposición entre el campo y la ciudad; la ciudad era la que conectaba con la civilización y la que daba las oportunidades para el ascenso social, y por oposición el campo las negaba. Claudio Maíz, al estudiar la cartografía simbólica de los países del Cono Sur, afirma que Europa ha ocupado estratégicamente el lugar de la ciudad y América el del campo. Estas reflexiones están vinculadas con la idea de Hebe Clementi, quien sostiene que América fue la frontera para Europa en su plan de colonización. Tendríamos ya, entonces, una primera gran frontera, creada por Europa en su plan de expansión.

Esto no fue totalmente así en el caso de Brasil. Portugal dirigió su conquista hacia la posesión y dominio territorial. Allí la ocupación fue de superficies territoriales más que de fundación de ciudades y de construcción de vías comunicantes; su situación geográfica, de cara y relativamente próxima a los continentes europeo y africano –de donde venía la mano de obra esclava– requirió una menor infraestructura comunicacional y un más simple sistema urbano administrador de la

explotación colonial. La red urbana se desarrolló con lentitud en tanto prevalecía la economía agrario-mercantil, y una parte considerable de la población permanecía al margen del proceso de urbanización.

Estas formas de ocupación y de dominación no sólo deben explicarse en el diferente grado de pragmatismo de unos y de otros. Hubo también una combinación de elementos simbólicos, que trasuntaban y valorizaban ideologías y sensaciones provocadas de manera impactante por los espacios y los fenómenos geográficos en las mentalidades y en la emotividad de los ocupantes, lo que se trasladará en su tiempo a los protagonistas de las formaciones nacionales y a los constructores de los Estados independientes.

El futuro de las regiones de frontera.

Como síntesis de todo lo expuesto podemos decir que los dirigentes e ideólogos que participaron en los procesos de formación de nuestros Estados nacionales se basaron en modelos y paradigmas que eran todo lo contrario a los que habían formado a estas regiones de frontera, y que éstas, en cambio, eran y son expresiones auténticas de lo que es cada uno de nuestros países. En el proceso de formación de los Estados nacionales estas regiones fueron obligadas a cumplir un papel que se correspondía exactamente con el que se le había asignado en bloque al continente en los planes políticos imperiales, es decir ser la frontera de Europa. Además, el avance sobre los desiertos o las selvas para afirmar soberanías y extender los dominios territoriales implicó desalojos de los habitantes originarios, que en gran parte fueron eliminados y en otros casos relegados a las extremas fronteras, que hoy son también parte de los territorios nacionales.

Resumiendo: **en la era colonial** las regiones de frontera eran excéntricas al sistema de dominación y control y por tanto quedaron abandonadas o relegadas, inclusive con restricciones a su desarrollo espontáneo. **En la era de la formación de los Estados nacionales** pasaron a ser zonas de conflicto y de enfrentamiento, debido a la decisión de afirmar soberanías sobre bases territoriales. **En la actualidad**, zonas de desarrollo espontáneo, a menudo desordenado y voluntarista, con oportunidades propicias para el tráfico clandestino, belicista y delictivo (tráfico de drogas, de armas, de prostitución). **En el futuro**, la posibilidad de que se conviertan en regiones de concertación y convivencia desde las cuales se pueda potenciar el proceso de integración entre las naciones del Cono Sur, para lo cual ya existe una tradición y una predisposición favorable de los propios pueblos fronterizos.

Como lo ha señalado Raúl Bernal-Meza, la difícil situación económico-financiera de América Latina ha incentivado la toma de conciencia sobre la necesidad de buscar en las regiones las alternativas del progreso y el replanteamiento de los debates al respecto. También se advierte ya la tendencia de asignar importancia a la participación de regiones en la formulación de políticas nacionales de desarrollo y crecimiento; falta ahora asignar importancia a las regiones de frontera en las políticas exteriores de los vecinos del Cono Sur. Por tanto, debiera revertirse la tendencia de los Estados a entorpecer los entendimientos que estas regiones mantienen entre sí. Revertir significa pasar de una política de obstrucción a una política de ayuda y apoyo; de una política de indiferencia a una de preferente atención; de una política de abandono, a una de asistencia y subsidio. En definitiva, de una política de separación a otra de concertación e integración. Para ello es preciso revertir también el mapa que los economistas del neoliberalismo dibujan para el Mercosur, esto es el eje Río de Janeiro-Sao Paulo-Buenos Aires; en contrapartida, es preciso visualizar la totalidad del mapa conosureño y colocar una mirada especial en las regiones de frontera, alentando la hipótesis de que ellas son auténticos y excelentes elementos de soldadura en la estructuración de la

integración de nuestros países.

Debe añadirse aún que el comienzo del siglo XXI encuentra a los países latinoamericanos en una situación favorable para cumplir estos propósitos. Ello se debe a que han quedado superados los más graves y difíciles conflictos limítrofes que venían estorbando profundamente las relaciones. La culminación exitosa de las tratativas por las cuestiones de límites entre Chile y Argentina y entre Ecuador y Perú han sido los cierres más importantes de un capítulo azaroso en la historia de nuestros países. El cambio en las percepciones del otro ha ayudado a la solución de estos y otros problemas entre nuestras naciones y debe ayudar al abandono de actitudes hegemónicas cruzadas. En resumen, las naciones deben re-evaluar el papel de los sectores colindantes en la formulación de las estrategias y en el proceso de concertación política con el objeto de fomentar la cooperación e integración.

En fin, debieran estimularse, protegerse y dinamizarse los intercambios regionales, con una normativa jurídica y una política social y económica favorables y especialmente con el perfeccionamiento de las infraestructuras comunicacionales. Se resolverían por añadidura problemas estructurales provocados por la centralización, se diversificarían los recursos económicos propios de la mono-producción y se disolverían las trabas originadas en la burocracia del Estado nacional. Creemos que esa debiera ser la consigna.