

La dinámica del funcionamiento de las fronteras estatales en el entorno internacional contemporáneo

The dynamics of functioning of state borders in the contemporary international relations

Anna Moraczewska

DEPARTAMENTO DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN, POLONIA

✉ anna.moraczewska@umcs.pl

<https://orcid.org/0000-0002-9133-7690>

RESUMEN

Las fronteras siempre han reflejado la calidad de las relaciones entre los países vecinos y constituían la imagen de una época determinada. Son barómetros sensibles de los cambios que tienen lugar en el entorno internacional y generalmente responden a estos cambios más rápidamente. Desde que las fronteras dejaron de cumplir sus funciones solo en la dimensión territorial y también entraron al nivel espacial, se las define como fronteras móviles, fronteras vacilantes o fronteras inteligentes. En la actualidad, los Estados concluyen acuerdos relacionados con sus fronteras, incluso si no comparten una frontera común. Esto se debe, entre otros, por causa de la aparición de muchas nuevas amenazas transfronterizas que requieren cooperación para combatirlas. El objetivo del artículo es indicar la dinámica de las fronteras contemporáneas en relación con los factores que determinan sus propiedades. Se han especificado dos tipos de determinantes: tendencias a largo plazo y puntos de inflexión, los cuales tienen el mayor impacto en las características de las fronteras contemporáneas. Estos determinantes incluyen varios fenómenos como la globalización, la integración de la Unión Europea, las migraciones y los ataques terroristas, entre otros. Cada uno de los determinantes ha sido caracterizado por separado en relación con su impacto sobre las fronteras. La autora aplicó el análisis factorial en el artículo.

PALABRAS CLAVE: *fronteras estatales, determinantes del cambio, dinámica, fluctuación de fronteras, multiplicación de fronteras, incertidumbre.*

ABSTRACT

Borders have always reflected the state of relations between neighboring countries and were an image of a given era. They are sensitive barometers of changes taking place in an international environment and usually respond to these changes the most quickly. Since the borders ceased functioning only in a territorial dimension and entered a spatial level, they have been defined as mobile borders, vacillating borders and smart borders. Nowadays, countries can conclude agreements on border cooperation even though they do not share a common border. This is due to an emergence of many new transborder threats that require cooperation to combat them. The aim of the article is to indicate changes in the nature of contemporary borders in relation to the factors determining these challenges. Two types of determinants are distinguished: long-term trends and turning points that have had an impact on an essence of modern borders. There are several phenomena such as globalization, integration of the European Union, migrations and terrorist attacks, to mention a few. Each determinant is related to the border and its change. The author applied factor analysis in the article.

KEYWORDS: *borders, determinants of change, dynamics, border fluctuation, multiplication of borders, uncertainty.*

Introducción

Los procesos que tienen lugar en la frontera nunca han sido homogéneos y lineales. La historia de las fronteras es más larga que la historia de los Estados. Los territorios cambiaron su alcance geográfico como resultado de acciones de sujetos estatales, „aboliendo” las fronteras, por ejemplo, mediante la incorporación de todo o parte de un Estado, introduciendo nuevas líneas fronterizas como resultado de, por ejemplo, secesión o desintegración de territorios, o utilizando fronteras como divisiones ideológicas reforzadas por barreras físicas. Las fronteras son barómetros de los cambios en el entorno internacional y reflejan los principios del orden internacional prevalecientes en un determinado período histórico. Esto no significa que los procesos que ocurren en las fronteras sean homogéneos a escala mundial, pero –teniendo en cuenta las condiciones políticas, económicas, geográficas, sociales y culturales– son líneas susceptibles a las “tendencias” imperantes en el entorno internacional. En la historia de las relaciones internacionales se puede distinguir unos factores básicos que han tenido influencia sobre los principios del funcionamiento de las fronteras, pero sus efectos suelen ser al mismo tiempo asimétricos y simétricos en las diferentes regiones del mundo. Étienne Balibar llamó a este fenómeno “vacilación de fronteras” [*vacillation of borders*] que refleja su naturaleza inestable (Balibar 1998: 216–263). No obstante, no hay duda de que todas las fronteras estatales definen el Estado territorialmente y lo hacen “visible” en el mapa mundial, así como son los instrumentos de división

de bloques políticos y económicos, zonas horarias y, además, sirven como determinantes del origen de los ciudadanos. El objetivo del artículo es mostrar la dinámica de los cambios que tienen lugar en las fronteras de los Estados a través del prisma de sus determinantes y consecuencias, así como su referencia al “inseguro” orden westfaliano tardío. La autora no se enfoca en una región, sino intenta mostrar las principales tendencias y fenómenos existentes en el entorno internacional y su impacto sobre el funcionamiento de las fronteras estatales. La autora aplicó el método de análisis factorial para clasificar y ordenar los fenómenos que tienen lugar en las fronteras estatales. La estructura del artículo se compone de dos secciones: la primera que sirve para caracterizar los determinantes de los cambios que ocurren en las fronteras contemporáneas y la segunda que intenta ordenar sus efectos. La primera sección se divide en subsecciones, según el criterio basado en los determinantes que afectan el funcionamiento de las fronteras.

Los determinantes de la dinámica de las fronteras

El proceso de delimitación de la frontera es esencial para su durabilidad, seguridad y las relaciones entre los Estados vecinos. Su demarcación en el terreno puede llevarse a cabo utilizando signos visibles o simbólicos que informan al viajero sobre el final de la jurisdicción de un Estado y el comienzo del otro. Samuel Whittemore Boggs estableció cuatro tipos de fronteras, según las condiciones naturales, políticas y sociales. Estos tipos son: 1) fronteras físicas determinadas por la naturaleza, es decir, cadenas montañosas, ríos, desiertos; 2) fronteras geométricas que tienen forma de una línea recta o un segmento de arco circular, sin tener en cuenta la topografía del Estado; 3) fronteras antropogeográficas, formadas por la comunidad que vive en un área determinada: fronteras lingüísticas, religiosas, tribales y culturales; y 4) fronteras complejas que tienen en cuenta la mayoría de los factores mencionados anteriormente (Boggs 1940: 23). En el mapa político del mundo se puede encontrar ejemplos de todos tipos de fronteras, pero los factores políticos tienen la mayor influencia sobre su forma y características. Además, muchas fronteras actuales, basadas en barreras naturales, se ven reforzadas por obstáculos físicos y técnicos en forma de vallas, sistemas de detección de movimiento o sistemas de navegación por satélite. Por ejemplo, unas secciones de la frontera entre los Estados Unidos y México, la frontera egipcia con Israel o las fronteras de India con Pakistán, Sudáfrica con Botsuana y Zimbabue –a pesar de la existencia de obstáculos naturales como desiertos, montañas o ríos– están equipadas con enredos, muros y vigilancia satelital. En los estudios sobre las fronteras a menudo se enfatiza su dimensión social, tratando la frontera como el determinante de la división en “nosotros” – “ellos”, “nuestro” – “extranjero”, es decir, el sentido de identidad y pertenencia (Rumford 2011: 61–69). El modelo territorial medieval se basaba en estos supuestos, ya que las fronteras de

entonces reflejaban más la división en grupos sociales que unidades políticas. Por lo tanto, las fronteras crean demarcadores para la identidad nacional y los grupos sociales y, en el caso de cambios en su curso, provocan fenómenos como el irredentismo o el separatismo de grupos nacionales o étnicos.

Thomas Nail escribe que la historia de las fronteras es una historia de vectores, trayectorias y divisiones, y la denomina una historia kinopolítica debido al movimiento continuo (del griego: *kino* – movimiento) de la frontera misma y de las zonas fronterizas. La kinopolítica abraza también estudios sobre los tipos y las funciones de las conexiones relacionadas con las fronteras. Nail menciona varios términos relacionados con la frontera: flujo, circulación, conexiones, y compara fenómenos contradictorios con respecto a ellos, tales como flujos combinados e inconexos, conexiones limitadas e ilimitadas, circulación y recirculación, afirmando que la función de la frontera es determinar un punto de bifurcación para flujos continuos que la atraviesan (Nail 2016: 24–34). A través del prisma de kinopolítica el autor analiza las diversas dimensiones de la frontera, desde su origen mental y territorial hasta la forma contemporánea técnica y tecnológicamente penetrada. La idea directriz del trabajo es el cambio constante (movimiento) que ha acompañado a las fronteras desde siempre.

Los determinantes de la dinámica de las fronteras estatales incluyen: 1) tendencias a largo y mediano plazo que tienen lugar en el entorno internacional, y 2) así llamados puntos de inflexión. El primer grupo incluye: guerras fronterizas y conflictos, procesos de integración estatal, globalización y sus consecuencias, procesos de migración intensos, crisis económicas y el progreso tecnológico. Los puntos de inflexión son aquellos fenómenos cuya duración es corta, surgen irregularmente y su ocurrencia puede ser impredecible. Los puntos de inflexión incluyen: tratados y acuerdos internacionales, desintegración de Estados, atentados terroristas y epidemias. Probablemente se podrían señalar otros muchos factores que determinan la dinámica de los cambios que tienen lugar en las fronteras de los Estados. Sin embargo, los arriba indicados son considerados como los más destacados y significativos, teniendo en cuenta su impacto.

Las tendencias a largo y mediano plazo como determinantes de la dinámica del funcionamiento de fronteras estatales

Guerras y conflictos

Las guerras y los conflictos fronterizos ponen al entorno internacional en un estado de agitación y/o turbulencia, cubriendo un ámbito territorial más amplio o más estrecho. Son fenómenos permanentes –aunque no continuos– que acompañan a los Estados y sus fronteras. La historia de Europa es

la historia de guerras y cambios territoriales de sus países. Conflictos políticos, religiosos y étnicos, la competencia por la dominación o el acceso a los recursos naturales a menudo conducen a la revisión fronteriza y no han perdido su importancia (Moraczewska, Janicki 2014). El ejemplo más complejo y duradero de este tipo de conflicto es la guerra israelí-palestina, donde, además de las diferencias religiosas y étnicas, existe una competencia por el acceso a las reservas de agua y tierras cultivables en la región fronteriza. Por otro lado, el área del Ártico es objeto de una disputa no solo de los países que poseen sus territorios allí, sino también de los pueblos indígenas, las organizaciones no gubernamentales ecológicas y las empresas internacionales (Łuszczuk 2013). Otro ejemplo es la disputa entre Japón y China sobre las islas Senkaku, controladas por Japón, donde se han descubierto depósitos de petróleo y gas, lo que intensificó el conflicto aún más. El conflicto fronterizo de Cachemira es un punto de inflamación duradero en las relaciones entre la India y Pakistán. Allí, durante setenta años se lucharon cuatro guerras entre estos países vecinos (Esta disputa crea una amenaza más grave, teniendo en cuenta que ambos países están en posesión de armas nucleares). La mayoría de los conflictos en África y América Latina tiene sus raíces en el colonialismo y la descolonización. Por esa razón, la mayor parte de las fronteras por allí no tienen en cuenta las condiciones culturales y naturales (Fig. 1). La mayoría de los conflictos fronterizos y territoriales en América del Sur habían estado desarrollándose desde el siglo XIX y, además, en los años 70 y 80 del siglo XX se extendieron aún más por un factor adicional: el orden bipolar entre las dos potencias rivales, la URSS y los Estados Unidos. Además, se disputaba el acceso a diversas materias primas (por ejemplo, el caucho en la selva amazónica) ubicadas en zonas fronterizas. El mapa muestra las disputas que tuvieron lugar en América del Sur y que se acabaron, así como los conflictos que, a pesar de intentos de negociación, solo se resolvieron parcialmente o se extendieron a otros sujetos. Además, en estos conflictos están involucrados también sujetos no estatales que tienen sus intereses allí y complican las disputas aún más. (Por ejemplo, el conflicto en la frontera entre Venezuela y Colombia fue impulsado, en gran medida, por las actividades delictivas de los sujetos no estatales: narcotraficantes, guerrillas paramilitares). En la Europa de la posguerra, uno de los motivos detrás de la creación de la Comunidad Económica Europea fue el deseo de abstenerse de disputas territoriales al aumentar los lazos económicos entre los Estados. Gracias a esta idea, nunca antes había en la historia de Europa Occidental un periodo tan largo sin modificar líneas fronterizas, sea mediante una agresión militar o sin armas. Pero no se puede asumir la versión optimista de la falta de conflictos territoriales en las regiones más estables del mundo, debido a que la dinámica del entorno internacional y fenómenos tales como el agotamiento de recursos y el cambio climático internacional determinarán en el futuro las tendencias de la política de Estados y la actividad de las sociedades, generando indirectamente disputas fronterizas.

Dossier
América Latina:
fronteras y zonas
fronterizas

Fig. 1.
Conflictos fronterizos
en América del Sur
a finales del siglo
XX y principios del XXI



Clasificación de conflictos:

- TERMINADOS
- DÉBILES
- POCO ACTIVOS
- ACTIVOS
- LATENTES
- CALIENTES

Fuente: Americas Society/Council of the Americas; URL <http://www.americasquarterly.org/charticles/border-conflicts-in-the-americas/>, (14.05.2018)

Procesos de integración

Los procesos de integración de Estados, basados más frecuentemente en el crecimiento de la cooperación económica y el comercio, tuvieron lugar de forma dinámica en el siglo XX y a principios del siglo XXI. Actualmente, se puede hablar de un enfriamiento de la profundización de la integración

a nivel internacional. Sin embargo, los efectos causados por estos procesos de integración moldearon los principios de funcionamiento de muchas fronteras de Estados modernos. Las fronteras, en vez de ser barreras al flujo de factores de producción, se transformaron en el área de cooperación y la reducción de obstáculos administrativos, incluidos los costos relacionados con el cruzar de la frontera. En las áreas económicamente integradas, la frontera no restringió el acceso simétrico al mercado del otro país. Al establecer una unión aduanera, un mercado común o una unión económica, las fronteras, sin perder su dimensión política, se convirtieron en la materia de cooperación entre varios Estados, no solamente entre los países limítrofes. Los modelos de integración adoptados –internacionales y transnacionales– han influido en la profundidad de esta integración y la transformación de la función de fronteras. La Unión Europea es un modelo transnacional de unión económica, donde la idea adicional de funcionamiento de las fronteras de los Estados miembros se codificó en el Acuerdo de Schengen y el Código de Fronteras de Schengen, incluidos en el derecho común de la UE por medio del Tratado de Ámsterdam en 1999. Otras regiones del mundo también han dado pasos hacia la integración económica mediante el establecimiento de grupos de integración a nivel de zonas de libre comercio (TLCAN) en el modelo de integración internacional. Si bien el proceso de integración de los Estados es, en sí mismo, un proceso de etapas múltiples y con diferentes dinámicas, los cambios que causa en el funcionamiento tradicional de las fronteras nacionales son fundamentales.

Procesos de globalización

La globalización es un proceso complejo y multidimensional, objeto de una gran cantidad de análisis y estudios. Indudablemente, es un factor que transforma el entorno internacional hacia la mayor interdependencia y la interpenetración mutua de los niveles de cooperación (Boyer, Drache 1996, Pietrasá 2002). La globalización ha estimulado el desarrollo y las actividades de los actores no estatales y ha influido en la difusión de las consecuencias de estas acciones en los Estados. Al contribuir a un aumento en la interacción de sujetos, la globalización implica la posibilidad de beneficiarse del mercado global, pero al mismo tiempo genera una dispersión de amenazas y crisis. Al redefinir los conceptos de espacio, tiempo y territorio, la globalización ha transformado la red de fronteras políticas del mapa mundial en la red de flujos de bienes, personas, capital, información, servicios y conexiones multinivel. Los mayores beneficiarios de esta situación son las empresas multinacionales que orientan su estrategia de inversión a nivel transfronterizo. La desterritorialización relacionada con los procesos de globalización se manifiesta en el “desapego” de los derechos de propiedad del territorio del Estado y la posibilidad de ganar y multiplicar capital en diversas partes del mundo. Las amenazas

también están sujetas a la desterritorialización. Los grupos delictivos organizados operan dispersos y no se identifican con un territorio específico, aunque sus objetivos son territorios y ciudadanos de Estados específicos. Como resultado, un solo Estado pierde su capacidad total para proteger su territorio y tiene que permitir la actividad de los sistemas de seguridad internacionales en su territorio. Stanisław Musiał describió tales fenómenos como “erosión de la subordinación de las fuerzas transnacionales al Estado” (Musiał 2003: 113). Las contradicciones derivadas de los procesos de globalización afectan a las fronteras que, por un lado, “se abren” a los flujos de personas, bienes, servicios, capitales, ideas y, por otro lado, necesitan tener sistemas territoriales y supraterritoriales para filtrar elementos seguros y peligrosos. Al profundizar las interdependencias, los procesos de globalización difunden a través de las fronteras los efectos positivos y negativos de los fenómenos que tienen lugar en diferentes partes del mundo y afectan el comportamiento de los Estados, que no se ven directamente afectados por un fenómeno específico.

Migraciones internacionales

La migración internacional está inscrita en la vida de las personas y su intensidad está influenciada por varios factores. Crece como resultado de guerras y conflictos, catástrofes naturales recurrentes, crisis económicas, desproporciones grandes y duraderas en la calidad de vida entre diferentes países, procesos de integración económica y, además, indirectamente por causa de un factor tecnológico en la forma de un aumento en el número y tipos de medios de transporte y comunicaciones por Internet. Los procesos de migración equilibrada (controlada) generalmente no cambian las condiciones de funcionamiento de la frontera, sin embargo, su aumento repentino, largo plazo o grande escala aumenta la importancia de la frontera como instrumento de control e inhibición de los flujos de personas hacia el interior del Estado. Debido a la continuidad de los procesos de migración, ellos mismos no están influenciando la dinámica de las fronteras, sino su intensidad, lo que resulta en una mayor o menor porosidad de la frontera. La frontera se convierte en el primer lugar de contacto con refugiados o migrantes económicos que buscan seguridad en el otro país. Esto requiere que los países de inmigración implementen nuevas medidas de seguridad, regulaciones legales adicionales y organización de flujos de personas y su despliegue. Los procesos de migración que exceden la capacidad de absorción de un Estado pueden provocar una crisis interna, disturbios civiles y un aumento de la xenofobia.

Crisis económicas internacionales

Debido al aumento de los vínculos económicos y al flujo de factores de producción entre los sujetos de las relaciones internacionales, las crisis económicas

que surgen en uno o varios países, especialmente las potencias económicas, disipan sus efectos a través de las fronteras nacionales. Precedidos usualmente por una crisis financiera, implican una caída significativa en la producción y los ingresos, un aumento en el desempleo y el empobrecimiento de la sociedad. Sus efectos no son los mismos para todos los países o sectores de la economía, pero generalmente los efectos más severos ocurren en los Estados frágiles y las economías emergentes. Van acompañados por un aumento de la migración y, por otro lado, por un cierre temporal de los mercados para los flujos de personas o bienes. Un ejemplo de tal situación es lo que pasa actualmente en Venezuela (2018), donde la hiperinflación y el colapso financiero hundieron la economía de este país, generando intensas migraciones a países vecinos junto con epidemias y crímenes, amenazando la estabilidad en la región. La crisis es el resultado, principalmente, de las políticas de autoridades venezolanas y del presidente Nicolás Maduro y las sanciones internacionales impuestas sobre el país. Sus efectos hacen necesario el involucramiento de organizaciones internacionales (ONU) y otros países (principalmente EE. UU.) para superar la crisis humanitaria, proporcionando, por ejemplo, a los países vecinos recursos adecuados para administrar la ola de inmigrantes (página web del World Economic Forum).

Desarrollo tecnológico

El último determinante de la dinámica del funcionamiento de las fronteras, clasificado entre tendencias a largo plazo, es el desarrollo de tecnologías modernas. Es un proceso que ha progresado durante varias décadas. La tecnología avanzada es cada vez más aplicable en casi todas las esferas de la vida. Se puede percibir como una herramienta del control de flujo a través de la frontera, pero también como una barrera física y virtual que crea un obstáculo adicional contra los elementos no deseados. La introducción de la identificación de personas basada en datos biométricos, así como escáneres de mercancías, navegación por satélite, detectores de movimiento y sistemas de procesamiento de datos masivos han ampliado el control fronterizo más allá de la dimensión territorial, añadiendo el control a nivel virtual. El intercambio de información sobre delitos y amenazas transnacionales está sujeto a acuerdos internacionales. En muchos países, el control fronterizo se ha convertido en uno de los elementos del complejo proceso de gestión de fronteras que incluye la recopilación y el procesamiento de datos, el análisis de riesgos, la vigilancia satelital y terrestre de las áreas fronterizas y la cooperación internacional. Los datos biométricos y alfanuméricos se recopilan en una base de datos integrada, un sistema que recoge datos sobre personas y objetos antes de que atraviesen la frontera. En los países de la Unión Europea, tales bases incluyen el Sistema de Información Schengen II (SIS II), el Sistema de Información de Visados (VIS). En los Estados Unidos estos sistemas se llaman NEXUS y SENTRI. Los sistemas norteamericanos se basan en programas para

viajeros registrados que viajan con frecuencia. SENTRI se usa a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México en pasos fronterizos estadounidenses, mientras que NEXUS opera en la frontera entre Estados Unidos y Canadá (Koslowski 2011: 13, Moraczewska 2016: 226–256). Sin embargo, cabe señalar que el uso de nuevas tecnologías no es solo del dominio del Estado, sino también de delincuentes y grupos de la delincuencia organizada. Ellos utilizan nuevas tecnologías para falsificar documentos, organizar redes de contrabando, efectuar ciberataques en sistemas de información y transferir dinero para actividades delictivas. La identificación de los viajeros sobre la base de sus datos biométricos permite eliminar a las personas con antecedentes penales o prófugos de la justicia que intentan ingresar ilegalmente a países altamente desarrollados utilizando documentos falsos o sin documentos. Por otro lado, los controles fronterizos están siendo manipulados por los productores de nuevas tecnologías.

Puntos de inflexión como determinantes de la dinámica del funcionamiento de fronteras estatales

Acuerdos y tratados internacionales

Los determinantes definidos como puntos de inflexión, los cuales afectan la dinámica fronteriza, incluyen: acuerdos y tratados internacionales, desintegración de Estados, atentados terroristas y pandemias. Los acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales que regulan las fronteras y las normas de su travesía pueden ser y –en la mayoría de los casos– son precedidos por un proceso muy largo de negociaciones y muchas reuniones de partes interesadas antes de que adopten la forma de un acto jurídico. Sin embargo, fueron incluidos entre eventos de corto o mediano plazo como un acto de conclusión de un contrato que comienza a afectar los cambios en el funcionamiento de la frontera entre los Estados. Los acuerdos fronterizos se refieren normalmente al curso de las fronteras y al establecimiento de normas y lugares de control, pero cada vez con mayor frecuencia se trata de acuerdos de cooperación en el ámbito de la seguridad fronteriza que van más allá de los países que comparten fronteras. Un ejemplo de tal acuerdo multilateral es el Tratado de Schengen que regula en detalle las normas de funcionamiento de las fronteras exteriores e internas de la Unión Europea y los países que pertenecen al espacio Schengen. Al mismo tiempo, los cambios introducidos en este Tratado –desde su firma en 1985 hasta el último cambio del año 2016 (*Código de fronteras Schengen*)– son una manifestación de la dinámica de las fronteras del área de la UE bajo la influencia de nuevos factores del entorno interno y externo y la necesidad de adaptar las regulaciones a estos factores (Moraczewska 2015: 110–121). Los acuerdos fronterizos regulan el número y los tipos de pasos fronterizos, así como los documentos administrativos y los procedimientos necesarios para cruzarlos legítimamente. Pueden dar

como resultado la abolición o introducción de controles fronterizos, así como la construcción o eliminación de barreras físicas e infraestructura fronteriza. Por otro lado, la falta de regulaciones legales de la frontera entre los Estados puede indicar conflictos entre las partes, malentendidos con respecto a la línea de demarcación y, como resultado, conducir a acciones independientes de los países vecinos en cuanto a la forma y las reglas del funcionamiento de la frontera. Un ejemplo interesante es la frontera conflictiva de Pakistán y la India, donde cada país ha hecho sus propios enredos, creando entre ellos una franja de tierra de nadie, llena de alambre de púas. Además, todos los días, después de la puesta del sol, se celebra la ceremonia de cierre del único paso fronterizo entre Pakistán y la India en Wagah/Attari, lo que atrae a muchos observadores. También se debe mencionar los acuerdos sobre el llamado pequeño tráfico fronterizo que establecen las reglas de procedimiento simplificado de cruzar la frontera para las personas que viven en la zona fronteriza (cobertura de esta zona está claramente definida en el acuerdo) entre los países vecinos. Sin embargo, la existencia de este tipo de acuerdos puede ser poco duradera. Un ejemplo de tal situación es el acuerdo entre Polonia y Rusia sobre el pequeño tráfico fronterizo con la región de Kaliningrado, firmado en 2012. Después de menos de cuatro años, el acuerdo fue suspendido temporalmente por parte de Polonia, debido a la cumbre de los países de la OTAN y la Jornada Mundial de Juventud que tuvieron lugar en Polonia en 2016. Sin embargo, ya no se ha restablecido este acuerdo.

Desintegración de Estados

La desintegración de Estados, al contrario de la integración, introduce ante todo cambios cuantitativos en lo que se refiere a las fronteras y los cambios cualitativos en las relaciones entre los Estados previamente unidos territorialmente. Puede transcurrir de forma pacífica, como en el caso de la desintegración de Checoslovaquia en la República Checa y Eslovaquia, de forma violenta –la disolución de Yugoslavia– o de forma mixta –el colapso de la URSS. De manera similar a los acuerdos que regulan las fronteras, la desintegración está precedida por ciertos eventos, acuerdos (o no) y es tratada como un punto de inflexión debido a su ocurrencia poco común, generalmente conllevando cambios diametrales en el mapa político del mundo y la necesidad de regular las fronteras entre “nuevos” vecinos. Como resultado de la desintegración, surgen nuevos sujetos estatales definidos territorialmente, que generalmente en sus primeros acuerdos internacionales concluyen acuerdos fronterizos con los vecinos. Con el aumento en el número y la longitud de las fronteras, el número de interacciones entre los Estados aumenta y hay migraciones más intensas de personas que se identifican con una u otra nación. La desintegración de organismos estatales grandes y étnicamente diversos, como la Unión Soviética, puede también generar conflictos fronterizos a largo plazo que

hacen que el área fronteriza sea peligrosa y a menudo militarizada, por ejemplo, el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el Alto Karabaj, el conflicto en Moldavia sobre la afiliación o autonomía de Transnistria o el conflicto en Georgia por Osetia del Sur.

Atentados terroristas

En el siglo XXI, en algunas regiones la frecuencia y la escala de los atentados terroristas aumentaron, traducándose en nuevas estrategias de seguridad nacional. El ataque al World Trade Center en 2001 fue un punto de inflexión que cambió la política fronteriza de muchos países, especialmente de los Estados Unidos. El concepto del enemigo también se redefinió, polarizando el entorno internacional con la división entre los Estados que luchan contra el terrorismo y los Estados que apoyan a sus combatientes. En las fronteras, los métodos y mecanismos de identificación y control de las personas se han ampliado, contribuyendo a la llamada criminalización del control fronterizo (Braithwaite 2000: 222–238). Las tecnologías avanzadas se utilizan en el monitoreo fronterizo y en muchos países hay un análisis preliminar de un potencial viajero que se registra en sistemas electrónicos de visados para verificarlo antes de ingresar a un paso fronterizo real. Por lo tanto, se evalúa el riesgo de peligro planteado por una persona que intenta cruzar la frontera. Los atentados terroristas también han contribuido a ampliar la cooperación entre Estados sobre cuestiones de movimiento de personas, intercambio de información y análisis internacional del riesgo de ataque. Con el fin de prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo, la Unión Europea adoptó en 2016 una directiva que regula la transferencia y el procesamiento de datos de pasajeros por las autoridades policiales – los Registros de Nombres de Pasajero (*Passenger Name Records*). El objetivo del sistema es complementar las herramientas ya existentes para combatir el crimen transfronterizo mediante la identificación de personas que no habían sido sospechosas de tener vínculos con el terrorismo, antes de que un análisis detallado de los datos revele que tienen esas relaciones. La UE también firmó acuerdos similares con EE. UU., Australia y Canadá. Aunque los atentados terroristas son considerados como puntos de inflexión, no son lineales y su propósito es actuar por sorpresa. No obstante, sus efectos producen cambios a largo plazo en el funcionamiento de las fronteras y el movimiento de personas entre los Estados.

Amenazas epidemiológicas

El último elemento incluido en los puntos de inflexión son las amenazas epidemiológicas cuyo alcance es transfronterizo. En contraste con los ataques terroristas, no son eventos aislados ni espectaculares (especialmente para los medios

de comunicación), pero el tiempo en el que pueden causar la “destrucción” es más largo. Estas amenazas se dividen en epidemias y epizootias. El primer tipo se refiere a las enfermedades infecciosas para las personas y el segundo se refiere a la propagación de enfermedades infecciosas graves entre los animales. Si bien las medidas epidemiológicas se llevan a cabo regularmente por los servicios dedicados a esta tarea, en el caso de surgir una amenaza epidemiológica seria procedente del exterior es necesario organizar la supervisión sanitaria sobre el movimiento de pasajeros y de carga en la frontera/fronteras estatales terrestres, marítimas y aéreas. La rápida propagación de enfermedades infecciosas a través de las fronteras es generada actualmente en gran medida por la alta movilidad de las personas en el tráfico internacional. Un ejemplo es el brote de fiebre hemorrágica del Ébola en África Occidental en 2014, que tuvo sus inicios en Guinea, luego se extendió a Liberia y Sierra Leona, Mali, Nigeria, Senegal y, más tarde, unos casos de esta enfermedad se detectaron en los Estados Unidos, España, Italia y el Reino Unido. En agosto de 2014, la Organización Mundial de la Salud (WHO) anunció que la epidemia había llegado a tal punto que constituía una amenaza para la salud pública de alcance internacional (*WHO Statement on the Meeting of the International Health Regulations Emergency Committee Regarding the 2014*). Esta situación causó el cierre de los pasos fronterizos entre varios países africanos, la reducción del tráfico de pasajeros, control en los pasos fronterizos aéreos y marítimos de la temperatura corporal de los pasajeros que venían de zonas epidémicas, además de otras medidas preventivas. En el caso de otros virus, zika, el cual causó la epidemia en Brasil, era imposible impedir su difusión debido a que este virus se transmite por mosquitos. El gobierno tuvo que tomar medidas en el territorio del Estado para eliminar estos insectos con insecticidas. Sin embargo, el virus se ha extendido a muchos países de América del Sur, incluidos Chile, Barbados, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Haití, Jamaica, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, El Salvador, Venezuela. Hubo también casos de infección en los Estados Unidos y España. En realidad, la única medida que podría impedir la propagación de dicho virus a escala mundial sería limitar el tráfico a través de las fronteras, lo que en la economía moderna es difícil de lograr. Un ejemplo de una epizootia es el virus de la peste porcina africana que a finales de 2017 y principios de 2018 apareció en la frontera oriental de la Unión Europea (países: Lituania y Polonia). Este virus ataca a los cerdos y jabalíes y, como tal, no representa una amenaza para los seres humanos. Sin embargo, afecta directamente el comercio de cerdos entre países, y en las fronteras puede haber obstáculos adicionales en forma de redes y enredos para que impidan la libre circulación de animales. En casos de epidemias o epizootias, cerrar las fronteras para el movimiento de personas o mercancías siempre es un dilema, sin embargo, la propagación de virus a escala internacional se está convirtiendo en un fenómeno cada vez más común y la lucha contra epizootia requiere intervención a nivel de Estados y entidades no estatales.

Implicaciones de la dinámica de fronteras

La frontera siempre ha sido un elemento de seguridad del Estado. Ahora se convierte en el tema de la política de securitización condicionada por la percepción y categorización de amenazas provenientes del ámbito externo y la preocupación de los políticos y ciudadanos por la seguridad en el ámbito interno del Estado. Los efectos de los determinantes de la dinámica de fronteras antes mencionados no son homogéneos en el mundo o incluso en el continente, porque las fronteras y amenazas para cada país son diferentes. En la Tabla 1 se propone una aproximación generalizada de las implicaciones de la dinámica de fronteras causadas por los factores presentados.

Analizando el contenido de la tabla, se debe tener en cuenta que todos estos factores están presentes en el entorno internacional contemporáneo, se superponen y se caracterizan por una intensidad variable y diversos grados de impacto en las fronteras nacionales. De este modo, desencadenan procesos contradictorios en la frontera, como apertura y cierre, liberalización y endurecimiento de controles, levantamiento y elevación de barreras fronterizas, aumento y reducción de la seguridad del Estado, aumento del número de interacciones entre vecinos y congelación de relaciones. Además, las fronteras tienen una dimensión territorial y pueden dispersarse en el espacio internacional. La liquidación de los pasos fronterizos puede indicar tanto una liberalización de los flujos transfronterizos como un conflicto agudo entre las partes. La abolición de la infraestructura y del control fronterizo (por ejemplo, el espacio Schengen) no reduce, sino que aumenta los costos de inversión relacionados con la gestión de seguridad fronteriza. Simultáneamente, el impacto de estos factores no es el mismo para todas las fronteras nacionales, pero cada una de ellas es más o menos sensible a estos factores. Si bien en el pasado había dos factores dominantes que influían en la dinámica de las fronteras, es decir, las guerras y los procesos de colonización/descolonización, en el entorno internacional contemporáneo nos enfrentamos a la multiplicación de fenómenos que afectan el funcionamiento de la frontera. Como se ha mencionado anteriormente, las fronteras son barómetros de la situación internacional y los países las moldean para mantener la homeostasis en el entorno internacional. En la actualidad, un buen ejemplo de esto es la introducción de controles temporales en las fronteras o sus secciones, de algunos Estados miembros de la Unión Europea (Dinamarca, Austria, Alemania, Francia, Suecia) por causa de una afluencia masiva de inmigrantes y refugiados de África y Medio Oriente. Se hizo evidente que el sistema de gestión desarrollado y tecnológicamente avanzado de las fronteras exteriores de la UE ha sido insuficiente para mantener la seguridad de los Estados Schengen y la libertad de circulación en el territorio de la Unión Europea. (Un factor adicional aquí es la Convención de Ginebra de la que son parte los países de la UE, que les obliga a conceder asilo a las personas perseguidas y los refugiados de las zonas afectadas por la guerra). Tal situación creó condiciones ideales para las actividades de grupos delictivos

organizados que trafican con inmigrantes ilegales. Teniendo en cuenta que entre los migrantes se encuentran los refugiados, los inmigrantes económicos y los terroristas individuales, la Unión Europea una vez más ha enfrentado el

La dinámica del funcionamiento de las fronteras estatales en el entorno internacional contemporáneo

Anna Moraczewska

Determinante	Implicación
Guerras y conflictos fronterizos	Militarización de fronteras, construcción de barreras físicas, cierre de frontera, frontera como zona de conflicto.
Procesos de integración de Estados	Gradual desaparición de la división entre el interior y el exterior del Estado, eliminación de obstáculos administrativos y físicos en los pasos fronterizos y durante los embarques, aumento de flujo de personas y bienes atravesando fronteras, abolición de fronteras aduaneras, reducción de costos y tiempo relacionados con el cruce de fronteras, transformación del área fronteriza de la zona de seguridad a la zona de cooperación.
Globalización y sus implicaciones	Contradicciones, desterritorialización, actividades transfronterizas, dispersión de fronteras, fragmentación de la frontera, aumento de los flujos a través de las fronteras, difuminación de la división entre el interior del Estado y el entorno externo.
Procesos intensivos de migración	Sobrecarga administrativa en la frontera, cambios en la ley de entrada, ayuda humanitaria para inmigrantes que viajan por el mar, reorganización del tráfico fronterizo, mayor uso de instrumentos de identificación de inmigrantes, deslocalización y subcontratación de la gestión de fronteras.
Crisis económica	Detención de los procesos de integración estatal y de la apertura de fronteras, aumento del flujo de personas.
Progreso tecnológico	Fronteras biométricas, tecnologización, redefinición de la dimensión territorial de la frontera mediante la fragmentación del lugar de control, fronteras inteligentes, biopolítica de las fronteras.
Acuerdos y tratados internacionales sobre el funcionamiento de la frontera	Regulación legal de las relaciones fronterizas, determinación del número y tipos de pasos fronterizos, manipulación de fronteras por parte de los políticos, desarrollo de estructuras de gestión de fronteras y su seguridad, aumento o disminución de la libertad de circulación de personas.
Desintegración de Estados	La creación de nuevas fronteras estatales y relaciones fronterizas, migraciones, conflictos fronterizos.
Atentados terroristas	Criminalización de la frontera, biopolítica, restricciones al flujo de personas, aumento de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo.
Epidemias	Restricciones en el flujo de personas, introducción de medidas especiales para controlar personas y bienes, cierre de fronteras.

Fuente: elaboración propia de la autora, Anna Moraczewska, 2018.

Tabla 1.
Lista de los factores determinantes de la dinámica de las fronteras y sus implicaciones

desafío de elaborar una nueva estrategia para gestionar la seguridad de sus fronteras y de su territorio. Como se indicó anteriormente, las amenazas transfronterizas obligan a los países a aumentar su cooperación con otros sujetos, incluidos los actores no estatales en la lucha contra estas amenazas. Apareció una nueva práctica de la llamada deslocalización (*off-shoring*) y subcontratación (*outsourcing*) de la frontera, que consiste en “exportar” amenazas reales y potenciales a otros países, a fin de limitar su escalada en su propio territorio. La Unión Europea ha concluido un acuerdo con Turquía sobre la reubicación de los refugiados que han penetrado en el territorio de la Unión a través de este Estado, ofreciéndole asistencia financiera a cambio. Además, la UE decidió invertir en las medidas de seguridad y reforzamiento de la frontera de Libia y en la capacitación de los guardias fronterizos libios. El *outsourcing*, por otro lado, consiste en el involucramiento de agencias especializadas, expertos o empresas que producen nuevas tecnologías para analizar la situación y respaldar el manejo de la frontera. Por lo tanto, los terceros países y las entidades privadas comienzan a participar en la protección de la frontera de un país. Por supuesto, no todos los países pueden permitirse implementar tales prácticas, ya que esto requiere la inversión de una gran cantidad de recursos financieros.

Otwin Marenin afirma que la profundización de la interdependencia proporciona mayores oportunidades para que las personas, el capital, los bienes, los servicios y también las amenazas se muevan, y así el papel de la frontera va aumentando. También enfatiza que paradójicamente las fronteras son cada vez menos y más importantes (Marenin 2010: 26). Claramente, la frontera sigue siendo un elemento esencial de la seguridad del Estado y la materia de su política, destinada a mantener la integridad del territorio y la estabilidad interna. Teniendo en cuenta estos factores determinantes, se puede constatar que los procesos que tienen lugar en las fronteras se inscriben en el concepto del mencionado E. Balibar sobre la indecisión de las fronteras, la cual no es equivalente a su desaparición, sino multiplicación, su paralela reducción y duplicación, así como su traslado a la esfera del espacio internacional (Balibar 1998: 220). Balibar también afirma provocativamente que las fronteras ya no están en las líneas fronterizas, porque su naturaleza y ubicación han sufrido una transformación. Él proclamó sus ideas a finales de la década de 1990, cuando el concepto de las fronteras abiertas experimentó su renacimiento. Sin embargo, el siglo XXI trajo nuevos desafíos que, en unos pocos casos, llevaron a la vuelta de la dimensión territorial de algunas fronteras que habían pasado antes por el proceso de desterritorialización.

Conclusiones

El dilema del funcionamiento de las fronteras contemporáneas consiste en que hay que encontrar un equilibrio entre la necesidad de movilidad a través de las fronteras con la necesidad del control para garantizar la seguridad

del Estado. La incertidumbre –que es una de las características del entorno internacional actual– obliga repetidamente a los países a una adaptación reactiva de las fronteras, lo que provoca cambios frecuentes en las reglas de su funcionamiento. Para anticipar las amenazas y, al mismo tiempo, retener los beneficios económicos de la libertad de movimiento a través de las fronteras, los Estados multiplican los instrumentos de control y vigilancia fronteriza tanto en el espacio como en los pasos fronterizos. Los determinantes de la dinámica de las fronteras son la causa de la fluctuación y la pluralidad de las fronteras. La primera característica se refiere a la inestabilidad continua de fronteras como resultado de los procesos de adaptación a nuevos desafíos, mientras que la segunda se refiere a su heterogeneidad en términos de los métodos de esta adaptación, estratificación entre el territorio y el espacio internacional, así como la multitud de interacciones entre sujetos de relaciones internacionales en lo que concierne a las fronteras. El pluralismo del funcionamiento de las fronteras contemporáneas también se manifiesta en diversas formas de gestión, donde el control de fronteras es solo uno de los elementos de un proceso complejo y una estructura extensa. La dinámica de las fronteras es su ventaja. Jan Zielonka afirma que las fronteras cambian su significado en diferentes períodos de tiempo y realizan tareas apropiadas en diferentes períodos de tiempo (Zielonka 2002: 4).

Referencias bibliográficas

- Balibar E. (1998), *The Borders of Europe*, en: *Cosmopolitics: Thinking and Feeling beyond the Nation*, P. Cheah, B. Robbins (eds.), Minneapolis.
- Boggs S. W. (1940), *International Boundaries – A Study of Boundary Functions and Problems*, New York.
- Boyer R., Drache D. (1996) (eds.), *States Against Markets*, London.
- Braithwaite J. (2000), *The New Regulatory State and the Transformation of Criminology*, “British Journal of Criminology”, Special Issue on Criminology and Social Theory, no 40 (2), pp. 222–238.
- Código de fronteras Schengen*, Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, Diario Oficial de la Unión Europea L 77/1, 23.3.2016
- Koslowski R. (2011), *The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration*, Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Łuszczuk M. (ed.) (2013), *Arktyka na początku XXI wieku. Między współpracą a rywalizacją*, Lublin.
- Marenin O. (2010), *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper no 17.
- Moraczewska A., Janicki W. (eds.) (2014), *Border Conflicts in the Contemporary World*, Lublin.

Moraczewska A. (2015), *Adaptacja funkcjonowania strefy Schengen wobec dynamiki środowiska międzynarodowego*, en: *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty społeczne, gospodarcze i środowiskowe*, E. Małuszyńska, P. Idczak, G. Mazur (eds.), Poznań.

Moraczewska A. (2016), *Impenetrable Permeable Borders. New Technologies of Control at the Border of the State*, en: *New Technologies as a Factor of International Relations*, K. Mojska, M. Szkarłat (eds.), Cambridge.

Musiał S. (2003), *Ewolucja i stan francuskiej nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, t. 28, no 3–4, pp. 97–122.

Nail T. (2016), *Theory of the Border*, Oxford.

Pietraś M. (ed.) (2002), *Faces of Globalisation*, Lublin.

Rumford Ch. (2011), *Seeing like a Border*, en: *Interventions on Rethinking 'the Border' in Border Studies*, C. Johnson, R. Jones, A. Paasi, L. Amoore et al., “Political Geography”, no 30(2), pp. 61–69.

WHO Statement on the Meeting of the International Health Regulations Emergency Committee Regarding the 2014 Ebola Outbreak in West Africa, World Health Organization, 2014-08-08, URL < <http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2014/ebola-20140808/en/>>. (fecha de consulta 18.05.2018).

World Economic Forum, *How to contain a deepening crisis in Venezuela*, URL:< <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/how-to-contain-the-deepening-crisis-in-venezuela>>, (fecha de consulta: 15.05.2018).

Zielonka J. (ed.) (2002), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping Boundaries of the European Union* (la introducción), New York – London.