

¿AMERITA LA FRONTERA DE COLOMBIA, BRASIL Y PERÚ UNA ZONA DE INTEGRACIÓN TRINACIONAL?

Germán Grisales*

Resumen

El propósito de este ensayo es demostrar la conveniencia de crear una Zona de Integración fronteriza entre Brasil, Colombia y Perú, como una necesidad resultante de la historia común de los pueblos de esta región. El trabajo se inicia con un análisis de la historia de la frontera trinacional. Posteriormente se revisa la situación actual de esta frontera y sus principales problemas. Luego se estudia la actividad de las Comisiones de Vecindad y su aporte en la Integración Trinacional. El ensayo termina con algunas conclusiones.

Palabras clave: Colombia, Brasil, Perú, integración, fronteriza.

¿Does the Colombia, Brazil and Peru common borderland needs an integration border regime?

Abstract: *The objective of this paper is to demonstrate the need of establishing a tri*-national border regime among Colombia, Peru and Brazil. The essay begins with an analysis of the history of this tri-national borderland. Further, current situation and main problems of this area are reviewed. Then, the activity of the Neighborhood Commissions and their contribution to tri-national integration is examined. The paper ends with some conclusions.*

Key words: Colombia, Brazil, Perú, border integration.



El objetivo de este sintético ensayo es demostrar cómo la necesidad de una Zona de Integración Fronteriza trinacional tiene fundamento en la historia misma de las relaciones humanas y políticas de esta región.

Las fronteras deben apuntar hacia la creación de una Zona de Integración Fronteriza trinacional, por tres motivos: primero, porque la manera como ha sido construida su historia y su convivencia ha sido trinacional; segundo, porque los problemas que vive la región tienen orígenes, desarrollos y

repercusiones trinacionales, y tercero, porque, los procesos de integración y de apertura de la economía mundial y regional no posibilitan la planificación del desarrollo fronterizo con abstracción de uno de los lados soberanos de la frontera sin que ello repercuta, a la larga, en detrimento de los demás.

LA HISTORIA DE LA FRONTERA TRINACIONAL

La frontera actual entre Colombia, Brasil y Perú, constituyó en tiempos precolombinos el territorio privilegiado de dos grandes civilizaciones, entre otras. La de los Omagua se expandía entre las ciudades actuales de Pebas (Perú), Leticia (Colombia) y Tefé (Brasil), a la llegada de los

españoles. Sus miembros habían organizado un gran cacicazgo en la zona de inundación del Amazonas y se habían defendido durante muchos años, con las armas en la mano frente a otros grupos rivales. También habitaba en la región, la civilización de los Ticuna, que en los años inmediatamente anteriores a la ocupación hispano-portuguesa, habían sido desplazados por los Omagua de las riberas y habían adoptado como estrategia defensiva su refugio en las zonas altas del trapecio amazónico y sus alrededores actualmente correspondientes a los tres países.

El río Amazonas fue descubierto por Francisco de Orellana entre 1539 y 1542. La ocupación de la región fue progresiva, primero desde los Andes a partir del virreinato de Lima y más tarde del virreinato de la Nueva Granada, por parte de las fuerzas militares hispánicas. Sería famosa, mucho tiempo después, la expedición de Pedro de Ursua, en 1561, asesinado por Lope de Aguirre, cuyas huestes pasaron por el territorio actual de Leticia y Tabatinga en la búsqueda de un territorio mítico dotado de todas las riquezas imaginables.

Las fuerzas portuguesas, especialmente durante el siglo XVII y XVIII, alcanzaron la región colonizándola de manera escalonada, desde la desembocadura del río Amazonas hacia el Oeste, con menores obstáculos por salvar que los enfrentados por sus contemporáneos hispanos, al no encontrar en su camino la cadena de los Andes. Merece ser mencionada la gesta de Pedro Teixeira, en 1639, quien realizó el camino contrario al de Lope de Aguirre, e, igualmente, remontó el río Amazonas a la altura de la región actualmente trinacional, con 2500 personas, entre militares, indígenas aliados y familiares. Por esa senda multimodal alcanzará a Quito. Tres años después morirá, en Belem, habiendo sido nombrado capitán mayor del Gran Pará.

Es de observar, que no siempre

Portugal y España constituyeron imperios rivales, lo cual se reflejó en la situación de la región analizada. Desde 1580 hasta 1640, no hubo conflictos en esa frontera, dado que España y Portugal constituían un solo imperio.

A partir de esta última fecha, al dividirse ambos Estados, el escenario de confrontación europeo fue trasladado al nuevo continente. Este conflicto contó con su mayor ferocidad a principio del siglo XVIII, cuando las fuerzas portuguesas arremetieron contra las misiones jesuitas españolas y arrasaron con los Omagua, la comunidad indígena que había cometido el error de aliarse la mayor parte de las veces con el imperio español, defendido por sus misioneros jesuitas.

Gradualmente, durante los siglos XVIII y XIX, los Ticuna cuyas huellas ancestrales permanecen en la región desde 2000 años atrás, retornaron a las tierras desocupadas por los Omagua. Estos terminaron dispersándose por toda la Amazonia, conservando reductos pequeños en lo profundo del Perú y en el Amazonas brasileiro, que aún se reclaman como tales.

Gran parte de lo que es la región trinacional en la actualidad, se le debe a la obra de la Iglesia y de sus diferentes órdenes. Los jesuitas contribuyeron a modificar las costumbres, a organizar el urbanismo, a introducir nuevos valores, a forjar el aprestamiento para la producción mercantil, a implementar corrientes de comercio entre las misiones, a crear en las bondades del Estado, a introducir técnicas de laboreo, de agricultura, de ganadería, a trabajar con herramientas de metal, que volvieron más productivo el trabajo cotidiano. No siempre su actividad comercial se restringió a los territorios del imperio español. En la zona, desde el siglo XVII, ya era evidente el contrabando.

Los jesuitas serían expulsados de las tierras del imperio portugués en 1759 y del imperio español en

1767. Nuevas órdenes religiosas se sumarían al esfuerzo jesuita, compartiendo su aporte al cambio de las costumbres regionales y a la urbanización de la selva. Del lado brasileiro actual, merecerían ser destacados los carmelitas y los mercedarios, como también los franciscanos.

A los jesuitas en las áreas del virreinato de Lima, se les sumarían los franciscanos, a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, los agustinos al final del siglo XIX y comienzo del XX, y, posteriormente, venidos desde Colombia, con motivo de la entrega de Leticia, los capuchinos, a partir de los años treinta del siglo XX.

Vale la pena destacar que la organización urbana de la amazonia trinacional comenzó por consideraciones políticas y militares directamente relacionadas con la defensa de la soberanía de los Estados imperiales, que definieron el carácter de frontera entendida como espacio de separación taxativa.

Tabatinga nació en 1766 –según algunos– como un fuerte militar que vigilaba estratégicamente el movimiento de tropas por la única ruta posible en aquel momento: el río Amazonas. Su presencia facilitaría para los portugueses la demostración de que habían ejercido soberanía hasta ese lugar, al firmarse el Tratado de San Ildefonso de 1777, y, aunque también se había acordado su devolución en los posteriores arreglos de demarcación, esto por diversas razones nunca se llevó a cabo.

En 1762, el imperio español crearía la ciudad de Loreto de Ticunas, donde hoy se encuentra el poblado de Macedonia, en el corredor del trapecio amazónico colombiano, a pocos kilómetros del parque Amacayacu. Esta ciudad ya desaparecida tendría una importancia inusitada hasta 1893. Y, durante mucho tiempo, sería la sede del gobierno regional español y lugar desde el cual se podría vigilar cada paso del gobierno

portugués con sede en Tabatinga.

Un siglo después, en 1867, Leticia comenzaría su vida, en plena época republicana, como un villorrio pobre peruano. Cobraría importancia sólo después de la guerra entre Colombia y Perú, acaecida en 1932, por razones estratégicas de soberanía nacional, que llevarían a esta ciudad a ser objeto de una vasta campaña de colonización militar dirigida y de transformación en ciudad-enclave dependiente directamente de Bogotá, pero casi totalmente aislada del resto de núcleos urbanos de la amazonia colombiana y separada por una línea fronteriza de Perú y de Brasil.

Vale la pena destacar que, muchos años atrás, en el siglo XIX, varios acontecimientos habían estimulado la economía de la región trinacional: la introducción del vapor, a mediados de siglo, la apertura internacional del Amazonas en 1866 y, muchos años después, el negocio del caucho con el que la región trinacional sería vinculada al mercado mundial.

Desde aquella época, la frontera ha estado integrada a la mundialización merced a muchas circunstancias. Ligada a la expansión europea, contribuyó a engendrar transformaciones profundas en la vida social de las poblaciones indígenas y en sus identidades, de la misma manera como hoy la globalización de la economía estimula los procesos de integración sudamericana y estos las transformaciones sociales y económicas de la amazonia.

En suma la expansión bélica transformó a la región en escenario de una confrontación europea, desde finales del siglo XVII. La expansión comercial la conquistó entre el siglo XVI y el siglo XX. La expansión deontológica en torno de la proyección del progreso (luego, el desarrollo) la sometió, especialmente desde finales del siglo XIX. La expansión de las tecnologías estratégicas de la Revolución Industrial la salpicó

entre el siglo XVII y el XIX.

Es decir, que lo que hoy es la región, obedece no sólo a la razón de tres Estados republicanos sino a la vinculación temprana de la cuenca del Amazonas a la producción, a la distribución, al consumo y al tráfico de las ideas del mundo, vinculación que sigue vigente aún hoy a través del comercio globalizado del que es objeto, de su representación como área importante para la supervivencia de la humanidad y de su condición como lugar susceptible de extracción de recursos estratégicos.

Merece capítulo aparte la historia de las disputas territoriales republicanas en torno de la pertenencia de la zona trinacional, a partir del acuerdo de *Uti Possidetis*, de 1810, entre las naciones herederas de los dos antiguos imperios.

Será delimitada definitivamente mediante cuatro tratados, que seguirán en el tiempo al realizado entre Perú y Brasil en 1851. Con éste último se había creado la línea Tabatinga - Apaporis. Tales Tratados serían los siguientes: el Suarez - Muñoz Vernaza, de 1916, entre Colombia y Ecuador país que también planteaba reclamaciones sobre la región analizada hasta la rúbrica de este instrumento internacional; el Vasquez Cobo - Martins, de 1907, y el García Ortiz - Mangabeira, suscrito en 1928, entre Colombia y Brasil; e, igualmente, el Salomón - Lozano, firmado entre Colombia y Perú, en 1922, que le otorga la forma de trapecio a la frontera colombiana y permite la entrega formal de Leticia a Colombia, a partir del comienzo de la década de 1930. De manera que el nacimiento oficial de la región fue un asunto de alta cirugía multinacional, tanto como el carácter de la población, la economía y la historia. También es necesario conocer que incluso después de la firma del tratado Salomón - Lozano, la presencia de colombianos en el corredor amazónico fue realmente pequeña

en comparación con la de peruanos e igual a la de los brasileros.

Según el censo del padre Fray Gaspar M. Concolini¹, aún en 1930, ocho años después de haberse firmado el Tratado Salomón Lozano, podían ser contadas en la región del actual trapecio, 51 casas peruanas, 5 casas de colombianos y 5 casas de brasileros. Pero, más sorprendente aún, Leticia tenía menos población -150 habitantes- que una finca llamada La Victoria, de propiedad de un ciudadano peruano. Ella constituía el verdadero núcleo urbano de la época, albergando a 483 habitantes -Cocama y Ticuna, en su mayoría- sobre cuyas espaldas se sostenía la producción que generaba más valor en la frontera.

Los colombianos que se adentraron históricamente en la selva lo hicieron casi siempre con dirección a la zona del pie de monte andino o hacia las márgenes de los grandes ríos que cruzan la selva amazónica de Este a Oeste, siempre y cuando estos sitios les permitieran la continuidad de su vinculación económica con los Andes, con el fin de vender sus productos. Escasamente se aventuraron en la frontera trinacional donde hoy se encuentra el trapecio amazónico, excepto puntualmente en la época del caucho -entre 1890 y 1912- lapso en el cual, la mayoría de ellos se concentró en el Caquetá y en el Putumayo, de donde gradualmente fue expulsada por la Casa Arana.

Incluso, en el tiempo del caucho, el ciclo productivo y distributivo sería trinacional y se concentraría en el Putumayo colombiano, en la ciudad peruana de Iquitos y en la ciudad brasilera de Manaus. Leticia y Tabatinga eran dos puntos obligados en el tránsito de los recursos naturales, la mano de obra o las mercancías.

Los Ticunas en su mayoría se encontraban en los tres países. Los Cocama, también, porque manejaban las actividades del río. Los Uitotos, sólo llegarían en 1930, desplazados a la fuerza por los

caucheros desde el Putumayo. Y los Yagua, habían entrado tímidamente en la parte alta del trapecio amazónico a comienzos del siglo XX.

Aunque, la población no crecería, temporalmente, en Leticia o en Tabatinga, se multiplicaría por cuatro en la ciudad peruana de Caballococha, el verdadero centro de la frontera trinacional en esa época. Tal ciudad, se caracterizaría por una acelerada recomposición demográfica, en virtud de la inmigración no indígena y extraregional.

Luego del conflicto entre Colombia y el Perú, y, a partir de 1934, firmada la paz mediante el protocolo de amistad y cooperación entre Colombia y Perú, la zona comienza el período de mayor estabilidad económica y política, asociado al principio de la autodeterminación de los Estados y a la defensa de cada soberanía. La población colombiana empieza, desde entonces, a crecer en la región urbana de Leticia y de Puerto Nariño, de manera desmesurada.

La delimitación de fronteras garantizaba la paz, porque cada Estado sabía hasta donde debía llegar en sus ejecuciones, acciones y presencia militar. La defensa de la soberanía era fundamental, entonces, para evitar mayores conflictos en una zona altamente sensible.

Es necesario reconocer otro factor como fundamental en la estabilidad de la región: el estímulo del comercio, comprendido como un elemento que garantizaba el progreso o el desarrollo y traía la prosperidad. En ese sentido, el sector verdaderamente triunfante de la guerra colombo - peruana sería el gremio comercial de ambos países, que obtendría las mayores favorabilidades para intercambiar productos, como lo había conseguido -de la misma manera, mucho antes- en los tratados con Brasil.

A partir de esa época, y por razones estratégicas, la ciudad de

Leticia se convertiría en el enclave comercial alimentado por vía aérea desde Bogotá. Su crecimiento demográfico se produjo con población no indígena e inmigrante de otros núcleos urbanos de cada geografía nacional. Leticia sería gobernada por oficiales militares, durante mucho tiempo, la economía crecería en una medida importante, alimentada por los gastos del personal militar. También se produciría una aceleración de las relaciones sociales con las ciudades brasileras de la vecindad, Tabatinga y Benjamín Constant, que se verían empujadas hacia un fenómeno similar: el crecimiento de la población y de la economía en torno del emplazamiento militar del comando de fronteras del Alto Solimoes.

En 1981 Tabatinga se convertiría en municipio y su crecimiento, ordenado en torno de la frontera, sería el resultado del temor de dejar que la ciudad vecina creciera de manera desmesurada sin una contrapartida que detuviera la expansión social hacia el Brasil.

Perú, que no tiene las condiciones privilegiadas de Colombia y Brasil, por encontrarse en zonas más anegadizas hacia donde se desplaza lateralmente el río Amazonas, verá desaparecer bajo las aguas a una ciudad, Ramón Castilla, y comenzará a depender económica y socialmente del desarrollo de la conurbación colombo - brasileras. Entre las tres orillas urbanas se producirá una complementariedad espontánea en actividades económicas y sociales, que será aún más compleja cuando las tres ciudades, Santa Rosa, Leticia y Tabatinga, resulten impactadas por el fenómeno del narcotráfico desde finales de los setenta hasta mediados de los años 1980.

En este momento, ya es evidente que la razón soberana que ha construido a las tres ciudades representantes de sendos Estados es al mismo tiempo una limitación del desarrollo económico regional en su conjunto. Ella obliga a la

duplicación de los esfuerzos económicos y a las inversiones, separa innecesariamente a tres poblaciones hermanas, dificulta la cooperación judicial y la eficacia contra el delito e impide una planificación eficaz del desarrollo y la integración con miras al futuro. Entonces, se descubre que se trata de una frontera urbana muy viva concentrada en un solo punto, desde donde parten dos segmentos de fronteras totalmente diferentes, extensas, de mayoría indígena, selváticos y totalmente descuidados por la presencia de los Estados. Había llegado el momento de percibir a la frontera no como limitación sino como cooperación.

LOS PROBLEMAS TRINACIONALES Y LOS CAMBIOS RECIENTES

Las tres ciudades se convertirán, desde entonces, en el núcleo poblacional y administrativo que ordenará la región. Desde allí se organizará el desarrollo.

Tres legislaciones antagónicas regirán en la frontera, tres órdenes territoriales se enfrentarán, tres sistemas aduaneros no coincidirán, tres tradiciones institucionales y operativas no serán afines, tres tipos de políticas públicas se superpondrán, dos idiomas latinos e innumerables lenguas indígenas formarán parte de la cotidianidad, tres maneras de encarar la seguridad en la frontera se consolidarán, dos aeropuertos duplicarán las razones de su función, pero, simultáneamente una interacción gradualmente más compleja de los problemas fundamentales aparecerá con la convivencia de la gente y con los flujos migratorios pendulares, el saneamiento básico se convertirá en una obsesión necesaria porque la morbilidad habrá de superar fácilmente la condición fronteriza, el ruido golpeará los barrios del vecino país y los cuadros epidemiológicos transhumantes se volverán una pesadilla.

Los tres países le darán una valoración constitucional distinta a

la franja estratégica de fronteras, que será definida de manera diferente en cada caso: de 150 kilómetros en el caso del Brasil, de 50 kilómetros en el caso de Perú, sin definición precisa, en el caso de Colombia.

La organización territorial de las fronteras tampoco coincidirá a pesar de contar con una herencia común, los órdenes de las revoluciones liberales de Occidente: federado, en Brasil; compuesto por departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas, en Colombia; por regiones, provincias y distritos en Perú.

Aparecerán igualmente problemas con componentes trinacionales difícilmente susceptibles de resolver con la participación de uno o dos Estados, solamente. La minería sería uno de ellos. La minería afectará a ríos limítrofes con Perú como el Putumayo o ríos compartidos con Brasil como el Caquetá o el Puré. Muchas, veces las dragas entrarán en territorio colombiano, siendo de propiedad de brasileños. Utilizarán operadores e insumos peruanos. Actuarán en zonas de orden público problemático de Colombia, incidiendo negativamente en el medio ambiente, en zonas de reserva forestal e incluso en asentamientos indígenas.

El contrabando de madera fina, como el cedro y la caoba, por los ríos Yavarí, Atacuari y Putumayo se valdrá de la no coincidencia en las normas sobre veda, tala, extracción, transporte y comercialización de los tres países, que impactará especialmente los bosques protegidos de la región de Loreto.

Mientras en un lado de la frontera, las normas prohíben la comercialización y el transporte de esta madera, en el otro existe un área productora, que por su cercanía, dificulta las actividades de control, facilita la adulteración de autorizaciones, y multiplica la dificultad de vigilancia por parte de las autoridades sobre los ríos

compartidos o fronterizos.

También serán conocidas, con el tiempo, las operaciones de narcotráfico que utilizarán los ríos, afluentes y selvas de los tres países, para sacar hacia el exterior la droga refinada.

La fórmula se repetirá con el contrabando de otras especies vegetales y animales. Y, con los peces –como algunos grandes bagres–, cuyo ciclo migratorio se desarrolla en tres países y no en uno, sin sincronía frente a los tiempos de veda, los métodos y aparejos utilizados y los mecanismos de fiscalización.

Políticas migratorias diferentes, harán de la frontera un jeroglífico para el desarrollo. Tres ritmos, tres prioridades distintas atinarán a convivir en la frontera. Un manejo poco inteligente de las migraciones convertirá en un problema lo que hubiera podido ser una oportunidad para la región. Y hasta un manejo trinacional de la producción y comercialización de pescado dejará a ciertos Estados descontentos, en virtud de las asimetrías entre la distribución de las ganancias, irrigadas en un Estado y su impacto ecológico en otros Estados.

En los noventa se producen varios cambios. Pierde importancia el modelo cerrado de las economías estimulado por la CEPAL. El mundo comienza a vivir una época de refundación en las relaciones internacionales. Las economías se internacionalizan más. Las fronteras dejan de ser entendidas como límites y se empieza a comprender el valor de toda la trama de relaciones sociales, culturales e históricas que las constituyen, de manera espontánea, muchas veces sin necesidad del Estado como intermediario, o en otras ocasiones, a pesar del interés del Estado en crear tradiciones separadas. La palabra clave ahora es cooperación.

En los tres países se producen constituciones que, en 1988, para el caso del Brasil; en 1991, para Colombia, y en 1993, para el Perú, modernizan las relaciones sociales,

afectando incluso a las fronteras, recreando tablas de derechos humanos más acordes con los nuevos tiempos, determinando también la organización de la periferia fronteriza, donde la multietnicidad va de la mano con la influencia que obtendrá el multiculturalismo en el escenario internacional, estimulando la necesidad de un nuevo pacto entre los seres humanos: los hombres, las mujeres y la naturaleza.

Adicionalmente, se descubre que la región ha sido importante como nicho ecológico, en un contexto en el que toda la amazonia se convierte en objeto de representaciones benignas y no malévolas –como las del pasado– en tanto que patrimonio de alguien o de algo: de los Estados, como lo ha planteado el Tratado de Cooperación Amazónica desde 1978, del mundo como lo plantean otros Estados no amazónicos. Por todo ello, también la región debe ser planificada no por retazos binacionales sino de manera integral, al menos trinacional.

EL DIALOGO SOBRE LA PLANIFICACIÓN

A partir de la década de los noventa, el mayor esfuerzo que se ha realizado en la región en torno a la construcción de un lenguaje unificado de planificación, desarrollo, integración y cooperación, con distintos resultados y a lado y lado de la frontera, ha estado caracterizado por las Comisiones de Vecindad colombo - peruana y colombo - brasilera. Pero, en ambos casos, ha primado la razón de Estado, antes que la razón de la integración trinacional o subcontinental.

La Comisión de Vecindad con el Perú, creada en 1993 y reestructurada en el año 2003, tiene una estructura diferente de la colombo - brasilera. Funciona con tres comités técnicos binacionales: comercio, turismo e inversiones; cooperación; integración y desarrollo fronterizo. Se ha reunido

en seis ocasiones, entre 1994 y el año 2000. Recibió un impulso especial a partir de dos directrices de la CAN: La decisión 459 relacionada con la creación de una política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo, y la decisión 501, relacionada con la creación de Zonas de Integración Fronteriza. Desde junio de 2003 fueron introducidos, entre otros, dos proyectos nuevos: la atención integral a las comunidades indígenas y el saneamiento ambiental en la región binacional. La Comisión adquirió un nuevo brío a partir del encuentro de abril de 2004, en el cual el presidente Toledo y el presidente Uribe ordenaron priorizar tres temas fundamentales: educación, salud y alimentación básica. Desde ese momento, se ha avanzado binacionalmente en la creación de redes de salud frente a las pandemias, el intercambio de experiencias etnoeducativas, el reconocimiento de estudios y títulos, el análisis de modelos pedagógicos flexibles, el manejo acuícola y forestal, con relativo éxito.

La Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Brasilera, a su vez, fue creada en 1994. Está fundamentada en dos subcomisiones: la de asuntos fronterizos y la de asuntos comerciales y económicos. Se ha reunido en siete ocasiones, entre 1994 y 2003.

Tal Comisión surgió sobre el interés de analizar los problemas de integración en la frontera, tales como los de infraestructura, salud, medio ambiente, comercio, asuntos indígenas y minas y energía. En 1994, se adicionaron dos tópicos más: el de la educación y la cultura y el de la ciencia y la tecnología. En 1995, se propuso ir más allá de los asuntos fronterizos con la participación del sector público y el privado. A partir de 1998, nuevos actores de la integración macroeconómica asumirán el principal protagonismo de la relación binacional. Mientras tanto, se reducirá la visibilidad en los

intereses de lo fronterizo. Desaparecerá durante cierto tiempo la importancia de los asuntos indígenas. Aparecerán nuevos temas de carácter macroeconómico, tales como el proyecto siderúrgico y metalmeccánico de la costa atlántica. Y será propuesta la creación de un comité de desarrollo técnico e integración fronteriza, cuya concreción esperará hasta 2002, fecha en la cual se dará inicio a las actividades del comité de fronteras. Este retomará el análisis de temas de frontera reducidos en importancia en el pasado.

En adelante, y especialmente durante la VII reunión, ocurrida en el año 2003, se debatirán temas ambientales -tales como: el ordenamiento territorial conjunto, la explotación aurífera, el ecoturismo, el tráfico ilegal de maderas y animales, temas fronterizos de carácter social -tales como los de salud: telemedicina y vigilancia epidemiológica; la cooperación técnica: seguridad alimentaria, entre otros; a los asuntos étnicos: fue propuesta una mesa específica para este tipo de diálogo), temas económicos de alcance verdaderamente nacional y estratégico -tales como el proyecto sobre alcohol carburante, el proyecto siderúrgico y varias hidroeléctricas; y otros tópicos residuales en cuya definición tendrán gran protagonismo los consulados -tales como el de saneamiento básico en torno al manejo de residuos sólidos de las dos ciudades fronterizas y la facilitación del comercio de esta región, así como el del Sistema Ecoenergético y Socioeconómico Productivo del Amazonas, (SESPA).

Quizás la principal limitación de las Comisiones de Vecindad consista en que han sido, ante todo, mecanismos económicos y políticos que no dan cuenta de la totalidad de variables y actores que participan espontáneamente o de manera dirigida en la vida de las fronteras.

Pero es claro que, al reparar la actividad de estas Comisiones, muchos de los temas abordados en

dos escenarios diferentes de manera binacional, en realidad son trinacionales en su origen, en su desarrollo o en sus consecuencias potenciales. Uno solo de los lados de la frontera que no transite de manera afín con los demás, detiene la buena marcha de las cosas y de los procesos. El caso de Tabatinga, por ejemplo, es evidente. Su régimen aduanero se encuentra adaptado a los beneficios fiscales recibidos de la zona franca de Manaus, especificidad nacional que no es compartida por el comercio colombiano y el peruano y que tiene repercusiones sobre éstos en la frontera, a la hora de pensar la integración y las liberalizaciones de la economía.

En parte nunca se percibió la necesidad de una planificación trinacional por haber parecido utópica, desde el punto de vista político. Ahora, no lo parece tanto. Si era difícil avanzar en cuestiones de importancia entre dos Estados, parecía serlo mucho más en el conjunto de tres Estados y tres intereses nacionales. Y todavía más, si la frontera era estratégica y sensible o "caliente". Peor aún, si fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo -descritos de una manera distinta, a partir del 11 de septiembre de 2001- también contaban con presencia allí; especialmente, cuando fuertes intereses y alguna presencia norteamericana enrarecían el espacio fronterizo colombiano, ante un Brasil, que históricamente había recelado de una integración mal concebida y peor ejecutada, ante la posibilidad de una "internacionalización de la amazonia" estimulada por actores internacionales como el gobierno norteamericano, entre otros.

Finalmente, los años noventa también verían un esfuerzo -sobre todo inspirado por el Tratado de Cooperación Amazónica- digno de alguna mención: los planes binacionales peruano-colombiano para la cuenca del Putumayo y el plan modelo para el desarrollo

integral del eje Tabatinga - Apaporis. Ambos, señalaron ciertos avances en materia de caracterización y de armonización de la zonificación ecológico económica.

A partir del Tercer Milenio, las condiciones de América del Sur se volverían más favorables a un diálogo trilateral, por razones que se saldrían del marco estrictamente fronterizo.

Sudamérica sería obligada gradualmente a integrarse física, económica y energéticamente, a la fuerza, liberando su economía. Ante el fracasado intento de crear un ALCA, -que no tenía en cuenta las asimetrías-, el subcontinente comenzaría a acariciar la propuesta política de crear una Comunidad Sudamericana de Naciones. La Comunidad Andina realizaría un acuerdo comercial con el Mercado Común del Sur que tendría la posibilidad de liberar el comercio a más tardar en un lapso comprendido entre 8 y 15 años, para los productos más sensibles, y que produciría un flujo comercial de mercancías por todas las rutas multimodales de la región.

La amazonia es el corazón físico de esa integración, y en ella se encuentra la frontera trinacional que será cruzada por proyectos tan estratégicos como el del corredor multimodal entre Belem de Pará, en Brasil, y Tumaco, en Colombia, que pasará bordeando territorio colombiano y peruano, en una zona altamente sensible desde el punto de vista político, militar, ecológico y multicultural. Es el río Putumayo, en cuyas orillas se encuentra el resguardo más importante de Colombia, el predio Putumayo. El proyecto impactaría hipotéticamente el norte del trapecio amazónico, volviendo más necesaria una fórmula que impida exponer a políticas descoordinadas a los distintos grupos étnicos de los tres países.

El nuevo proyecto estratégico del mundo anuncia una guerra de competitividades y de bloques económicos, pero también se

encuentra atrapado en unos mínimos éticos irrenunciables: el derecho de las minorías y la obligatoriedad del desarrollo sostenible donde la gran región selvática es percibida como importante para la vida de la humanidad.

En ese marco, una frontera multicultural como ésta, administrada por tres países, parece más visible, porque al mismo tiempo que es necesario adecuarla para enfrentar los retos económicos que se avizoran, también deberán ser garantizados los derechos de sus moradores, producir resultados en el nuevo esquema de seguridad mundial y regional, a través de la neutralización del delito ideado y confeccionado de manera transnacional. Y todo eso requiere, no sólo la armonización legal trinacional sino una planificación que involucre a los niveles centrales de los tres Estados tanto como a sus niveles fronterizos.

En tal sentido, la Comunidad Andina, CAN, - que cuenta con muchas decisiones y una estructura institucional mejor cimentada que el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica pueden jugar papeles destacados en la planificación conjunta dentro de una Zona de Integración Fronteriza trinacional.

CONCLUSIONES

En la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del 22 de junio del año 2001, realizada en Caracas, la CAN expresó en el artículo 2, que "los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer mediante los mecanismos que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), entre sí, y, de considerarlo conveniente, con terceros países".

Los presidentes Lula y Uribe se han mostrado interesados en la integración física, pero aún permanece, como una incógnita, la velocidad con la que Brasil pueda armonizar su legislación para hacerlo, y, sobre todo, si es de su

interés empezar una integración en el contexto CAN-Mercosur justamente por esta frontera, que tiene dos limitaciones preocupantes para el poder central: en primer lugar, no es económicamente atractiva para nuestro hermano país continental -cuyas cadenas productivas estratégicas se encuentran en el Sudeste- y, en segundo lugar, esta frontera cuenta con muchos problemas de seguridad potenciales que pueden desbordarse, paralelamente.

Pero, ¿por qué considerar este proyecto conveniente?

Fundamentalmente porque las dinámicas que han movido a la frontera han sido trinacionales, los problemas producidos por ella, también, y las soluciones, si se consiguieran repercutirían favorablemente en todos los lados de la frontera. Su historia ha probado que ninguno de los Estados ha sido especialmente eficaz en erradicar sus problemas de manera definitiva.

La relación entre implementación de la política migratoria y los planes de desarrollo muestra la capilaridad del fenómeno. Habitualmente, no existe sintonía entre los tres planes de desarrollo nacionales, como para concebir una política migratoria planificada a mediano plazo. Tampoco la hay, entre el nivel nacional de la planeación de cada Estado y las necesidades de sus fronteras. Esto es palpable, por ejemplo, al interrogarse sobre la clase de oficios realizados por extranjeros que es loable estimular para la admisión de éstos en las zonas fronterizas. ¿Qué actividades comprometen el empleo nacional y cuáles facilitan el desarrollo nacional?; ese punto de equilibrio sólo se podría conseguir con una afinidad de los tres planes nacionales de desarrollo, si los tres países contaran con la posibilidad de entender no sólo la generalidad de las leyes sino la especificidad de las fronteras.

La CAN sugiere tres divisiones en torno de la frontera: el área de

frontera, la zona de frontera y la región.

Para que una región funcione como tal, deben ser presupuestos algunos vínculos entre las actividades y los habitantes de ella, la organización de las actividades frente a un polo de desarrollo y su articulación en torno de otra unidad superior (que pueden ser las capitales útiles de cada nación, Bogotá, Iquitos y Manaus).

La aspiración de una Zona de Integración Fronteriza trinacional no riñe con el concepto de región propuesto por la CAN. Pero exige para todos, voluntad política y grandes esfuerzos de gestión.

Para que funcione, tal ZIF no debe ser percibida simplemente como una zona cartográfica donde opere la vigilancia y el control de inmigrantes.

Debe servir de espacio para una planificación integral y armónica de todas las variables que constituyen la vida económica y social de la frontera, incluyendo una inteligente política migratoria trilateral.

Debe facilitar la racionalización de la inversión y apuntar hacia la creación futura de una región de planificación trinacional, entendiendo la soberanía de una manera más flexible.

Y debe facilitar, en fin, un orden territorial más humano, profundizando la investigación sobre todas las variables que participan en la vida de la frontera, desarrollando esfuerzos de cooperación encaminados hacia la producción compartida de los tres países, con miras a facilitar la generación de empleo y de valor agregado, sin perjuicio del medio ambiente, transformando al Amazonas fronterizo en un experimento piloto de desarrollo sostenible, tanto como fortaleciendo la infraestructura social de manera conjunta y armonizando los marcos normativos que impactan a los indígenas de los tres lados de la frontera.

Notas

¹Informe Anual a la Honorable Junta Arquidiocesana Nacional de Misiones , 1930-31, Bogotá, Imprenta Nacional, s.p.

Bibliografía

- Benevolo, Leonardo, Melograni, Carlo y GIURA, Tommaso (2003), *La Proyección de la Ciudad Moderna*. Barcelona, Editorial Gili, 2003.
- Concolini, Gaspar (1932), *Informe Anual a la Honorable Junta Arquidiocesana Nacional de Misiones*. 1930-31 (Leticia). Bogotá, Imprenta Nacional.
- Ochoa, Nancy (1999), *Niimúhe*. Lima, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, 1999.
- OEA (1998), *Macrozonificación Ecológica Económica del Plan Colombo-Peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo*. New York, OEA.
- Pacheco, João (1988), *O Nosso Governo*. São Paulo, Marco Zero.
- Riaño, Elizabeth (2003), *Organizando su espacio, construyendo su territorio*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, Martha (1994), *Amazonía Hoy*. Lima, IIAP-UNAP-PUCP, 1994.
- TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (1989), *Diagnóstico de la Zona Colombiana. Plan Modelo Colombo-Brasileño de Desarrollo Integrado de las Comunidades Vecinas del Eje Tabatinga Apaporis*. Bogotá.



Germán Grisales

Profesor ocasional de tiempo completo de la Universidad del Magdalena, co-director de tesis en la Maestría de Estudios Amazónicos de la Universidad Nacional –sede de Leticia–, sociólogo, arquitecto, magister en etnología, magister en filosofía latinoamericana, magister en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos y doctor en antropología social, etnografía y etnología de la EHESS de París. Antiguo cónsul de Colombia en Tabatinga. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad de su autor y no comprometen a institución alguna

Email:

german.grisales@minrelext.gov.co

Fecha de recepción:

18/01/05

Fecha de aceptación definitiva:

28/03/05