

La frontera como factor de integración regional. Análisis a partir del caso de la frontera entre Colombia y Perú

Edgar Andrés Londoño Niño*

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo resaltar la importancia de la frontera en los procesos de integración regional, haciendo referencia al caso de la frontera entre Colombia y Perú para demostrar la pertinencia de un entendimiento de frontera como factor de integración entre Estados vecinos. En primer lugar, se discutirá el origen y el entendimiento del término frontera. En segundo lugar, se analizará la diferencia entre límite y frontera para, en tercer lugar, abordar la importancia de la frontera como factor de integración y los elementos que soportan y justifican este enfoque. El artículo resalta que, como demuestra el caso de la frontera entre Colombia y Perú, el entendimiento negativo de la frontera debe ser superado por un entendimiento que resalte los factores comunes y la necesidad de establecer procesos de cooperación e integración entre países vecinos para el desarrollo de esas regiones y el bienestar de sus habitantes.

Palabras clave: frontera, integración, Colombia, Perú.

The Border as a Factor of Regional Integration. Analysis of the Border between Colombia and Peru

ABSTRACT

This paper aims to highlight the importance of the border in the regional integration processes, with the case of the border between Colombia and Peru, to demonstrate the relevance to understanding the border such an integration element between neighboring states. First, the paper develops a discussion about the origin and understanding of the concept of border. In the second part, the difference between boundary and frontier are analyzed, and, in the third part, is highlighted the border's importance such integration component and the elements that support and justify this focus. With the case of the border between Colombia and Peru, the paper highlights that the negative understanding of the border must be overcome for an understanding that consider the common factors and the necessity of cooperation and integration processes between neighboring countries for the regional development and the welfare of the inhabitants.

Key words: Border, Integration, Colombia, Peru.

* Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Estadual Paulista (UNESP). Miembro del Grupo de investigación en Relaciones Internacionales del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: edandresl@gmail.com

1. Introducción

Los estudios de integración regional, como línea de investigación de las Relaciones Internacionales y otras áreas cuyo interés se relaciona con los procesos de integración entre los países de la región, se centran en los mecanismos multilaterales o bilaterales creados por los Estados para su integración comercial, económica y en algunos casos política, como es el caso del estudio de instancias regionales de integración como la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur o recientemente la Alianza del Pacífico.

El presente artículo tiene por objetivo resaltar la importancia de los estudios de la frontera y los procesos de cooperación fronteriza como elementos clave para el entendimiento de la integración regional, especialmente en Latinoamérica, a partir del caso de la Frontera entre Colombia y Perú. Vale aclarar que la denominada Triple Frontera, incluye también a Brasil, por el peso que tiene en las dinámicas de la región fronteriza, sin embargo el presente artículo versa sobre el análisis del caso colombo-peruano.

Las Relaciones Internacionales hacen alusión a las relaciones sociales más allá de límite del poder de los Estados. Para Phillipe Braillard (1990, p. 86), lo que caracteriza propiamente las Relaciones Internacionales es el hecho de que constituyen flujos que atraviesan las fronteras. Por lo tanto, puede decirse que las fronteras son un primer e importante objeto de estudio de las Relaciones Internacionales porque el tratamiento con los vecinos es un primer y necesario contexto de actuación externa de un país.

Adicionalmente a ese vínculo entre frontera y Relaciones Internacionales como disciplina y campo de acción de un Estado, se resalta lo que dice el académico y diplomático brasileño Celso Lafer en el sentido en que un país actúa en tres campos a partir de la armonización de las necesidades internas con las posibilidades externas: el campo estratégico militar, el campo de las relaciones económicas y, finalmente, el campo de los valores. Esos tres campos de actuación tienen tres contextos diplomáticos: el contexto de las grandes potencias, el contexto regional y el contexto contiguo, es decir, de interacción entre los países que tienen frontera común (Lafer, 1987, pp. 73-74).

Puede decirse, entonces, que la frontera constituye un campo de la política exterior, y por tanto, un elemento indispensable para el análisis de las relaciones internacionales de un país y para la evaluación de la política externa de un gobierno, siendo pertinente preguntarse cómo la relación con los vecinos y el tratamiento a los territorios donde se comparten fronteras es manejada por un gobierno y qué peso tiene el asunto de fronteras en la política exterior, bien sea como política de gobierno o como política de Estado.

Compartir frontera con un país, significa entonces plantear relaciones de vecindad alrededor de problemáticas que pueden ser comunes. En ese sentido, se hará referencia a la importancia de la frontera como factor de integración entre países vecinos por medio de alusiones a la frontera compartida por Colombia y Perú.

Colombia y Perú comparten una frontera de 1626 kilómetros, limitando los departamentos colombianos de Amazonas y Putumayo con el departamento peruano de Loreto.

Este caso ayudará a comprender el entendimiento de la categoría de frontera a partir de su configuración histórica en la región amazónica de ambos países a la luz de elementos conceptuales y teóricos desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

2. La definición de la frontera como categoría de análisis

La frontera es una noción, que por su complejidad, no tiene una única definición. Una primera cuestión es pensar el por qué las fronteras existen. Como dice el geógrafo suizo Claude Raffestin (1993), delimitar es manifestar el poder en un área precisa. Para ese autor, se debe dividir el poder para poder ejercerlo, siendo las fronteras aquellos espacios donde las relaciones de poder construyen y transforman territorios. Así, se dan divisiones internas, con las distintas unidades del ordenamiento territorial del Estado, y divisiones entre los Estados a partir de los límites internacionales que han sido configurados por las relaciones de poder entre ellos.

Cuando se hace un estudio de frontera, es necesario atender al contexto específico y su historia, pues, como dice Raffestin (1993), el límite y la frontera se desarrollan no solamente en el espacio, sino también en el tiempo. En ese sentido, la complejidad de la categoría de frontera está dada porque cambia su entendimiento dependiendo del momento de la historia internacional. Por ejemplo, la concepción de frontera en las guerras mundiales, es diferente a la comprensión dada en la globalización, pues el primer momento entiende al vecino como factor de conflicto y, al mismo tiempo, usa las fronteras como mecanismo de defensa, mientras que la segunda hace flexible la concepción de fronteras rígidas, con el presupuesto de que el sistema económico internacional necesita de menos barreras físicas.

Asimismo, los conflictos fronterizos afectan el entendimiento de la frontera de los Estados y, en algunos casos, de los pobladores. El entendimiento de la frontera depende de si los límites se encuentran o no en disputa y de la historia de la configuración territorial dada en cada caso, siendo un ejemplo pertinente el de la frontera entre Colombia y Perú que tuvo una guerra en 1932 y luego presencia distanciamientos y acercamientos recientes alrededor del territorio compartido, cambiando así el entendimiento dado a la frontera y al vecino según la historia territorial.

Por otra parte, la concepción de frontera depende del contexto geográfico, pues es diferente su definición, por ejemplo, en Europa, donde los límites internacionales actuales fueron demarcados después de grandes guerras por el domino territorial, al de América Latina donde, por el contrario, gran parte de los límites fueron definidos bajo el principio de *Uti possidetis iure*¹, manteniendo la mayoría de los límites territoriales de los países independientes según la demarcación dada en el periodo colonial.

En el caso de la región amazónica, la división hecha por los reyes de España y Portugal por medio del Tratado de Tordesillas de 1494 no permaneció durante la configuración territorial de la región, pues el avance del imperio portugués y posteriormente de Brasil como país independiente reflejó que la ocupación efectiva del territorio, bajo el principio del *Uti possidetis de facto*², era la que definía los límites con los países vecinos, lo que dio a Brasil dominio de gran parte de la región amazónica.

Por otra parte, los grupos primitivos, los pueblos antiguos y de diferentes culturas, ya conocían y hasta establecían fronteras-límite lineares (Machado y Steiman, 2002). Ya en la época medieval, predominaba en Europa el concepto de frontera zonal, la cual era entendida como zona de defensa sin un trazado linear preciso (Raffestin, 1993).

En efecto, antes de la llegada de los españoles a Latinoamérica, los pueblos indígenas establecían entre ellos una serie de límites territoriales, así como de relaciones de cooperación e intercambio o de disputa con otros pueblos vecinos. En la región de la actual frontera entre Brasil, Colombia y Perú habitaban, principalmente, omaguas, ticunas, yaguas, cocamas y huitotos (Grisales, 2005, p. 55).

Para Leticia Parente Ribeiro (2002, p. 2), la evolución del término límite, en el sentido jurídico de separación entre unidades soberanas, pertenece a la época moderna, siendo una práctica espacial ausente en el medioevo el establecimiento de límites territoriales precisos a la soberanía, que hoy es familiar, y fruto de procesos que comienzan a delinearse a partir del renacimiento europeo. Es así como con el Estado moderno va a tomar más fuerza la idea de delinear la frontera, en gran parte por la aparición del mapa como un instrumento para definir, delimitar y demarcar. Los Estados-naciones tomaron la frontera como una señal, cuando el Estado moderno tomó el control territorial «absoluto» y tornó unívoco el mensaje de frontera como límite sagrado (Raffestin, 1993).

Es por eso que, así como en la definición de los límites internacionales de varias fronteras del continente, los Estados independientes de Brasil, Colombia y Perú, en su intento de aplicar la noción de frontera europeizada, nacionalizaron los indígenas

¹ Principio del derecho internacional que establece que un territorio es ocupado hasta que un nuevo acuerdo o tratado diga lo contrario, es decir, reconoce la posesión jurídica de un territorio.

² Este principio, contrario al *Uti possidetis de iuris*, se refiere a la posesión material de hecho sobre un territorio.

que estaban asentados en el territorio, especialmente los Ticunas, quienes hacían parte de una misma familia lingüística y cultural. La nacionalización de los habitantes de las regiones limítrofes constituyó así un medio para garantizar la soberanía y el dominio territorial de los Estados. La definición de límites, en esos casos, separó flujos y dinámicas comunes entre los pueblos indígenas que tenían otra configuración territorial. Sin embargo, es ese origen común un factor de suma relevancia que ha propiciado fuertes dinámicas entre las poblaciones y que, como se verá más adelante, repercute en el entendimiento de frontera.

Para Claudia López, lejos de ser regiones periféricas, las regiones de frontera se convierten en centros neurálgicos de los intereses del Estado, pues son los espacios en donde se ponen en práctica las estrategias materiales y simbólicas que los Estados deben utilizar para consolidar su presencia y garantizar su soberanía (2002, p. 84). En ese sentido, para la autora, las fronteras son los espacios en donde existen evidentes tensiones entre la nacionalidad y la etnicidad.

Y es que, precisamente, son los indígenas los que han vivenciado el proceso y las transformaciones históricas de la frontera de manera más directa. Primero, con la ocupación colonial española y portuguesa, después con la definición de fronteras y los procesos de nacionalización que los excluían, más tarde con la fiebre del caucho que fue nefasta para su supervivencia y, más actualmente, con el proceso de globalización y la llegada de nuevos actores e intereses económicos a sus territorios.

Por otra parte, la discusión alrededor de la categoría de frontera tuvo un desarrollo fundamental durante el siglo XX, especialmente en los años posteriores a las dos guerras mundiales. Un debate en ese periodo corresponde al dado entre Holdich, para quien una barrera física, como una cadena de montañas, es la mejor manera de preservar la paz entre las naciones y evitar conflictos. Por el contrario para Lyde, una característica natural sería el mejor límite político para que se anime un intercambio pacífico, como un río que reúne a los habitantes en sus cuencas, favoreciendo ese intercambio (Steiman, 2002, p. 5). Los factores geográficos toman relevancia en los estudios de frontera y deben ser tenidos en cuenta como elementos que pueden potencializar los procesos de integración y cooperación.

Durante mucho tiempo existió un predominio de la línea realista de las Relaciones Internacionales, según la cual el Sistema Internacional es anárquico y conflictivo, siendo objetivo de los Estados buscar un equilibrio de poder respecto de los otros Estados. Por ello, los Estados poderosos tuvieron la capacidad de crecer y ser mayores y por eso grandes potencias aumentaron sus territorios con la ampliación de sus límites. De esta forma, si la guerra es probable para el realismo, las fronteras serían un espacio de conflicto potencial, teniendo en cuenta que la mayoría de conflictos entre Estados tienen carácter territorial.

En ese sentido, después del período de guerras y en otros momentos de la historia internacional, se llega hasta el punto de establecer líneas rígidas como el Muro de Berlín. La idea defensiva y negativa de las fronteras fue, durante mucho tiempo, predominante. Por eso Raffestin (1993) menciona que existe una idea defensiva y negativa de las fronteras.

Cabe destacar, la disputa territorial que tuvo especialmente Colombia y Perú durante el ciclo del caucho desde las últimas décadas del siglo XIX y la primera del siglo XX, pues por la ausencia de autoridades estatales, los caucheros de ambos países disputaban mano de obra indígena y territorios limítrofes. Años después y en un contexto histórico de ausencia de definición de límites y de falta de presencia estatal de la región, se firma el Tratado Salomón-Lozano de 1922, que cedía parte del territorio peruano a Colombia, en especial la ciudad de Leticia. Sin embargo, años más tarde, en 1932, se desata la guerra entre Colombia y Perú, como un conflicto fronterizo por la posesión de dichos territorios en disputa, evidenciándose de manera fuerte la concepción negativa de la frontera y el vecino en ese momento de la historia bilateral.

Así, la Triple Frontera entre Brasil, Colombia y Perú no escapó de la concepción negativa de frontera y de la lucha territorial que esto presupone. Por eso, Brasil y Perú intentaron garantizar su presencia militar en la región amazónica para la defensa de sus fronteras, por lo que el historiador peruano Gustavo Pons afirmaba en 1961 que ambos países debían considerarse como los países auténticamente amazónicos, al hacer de la incorporación y asimilación de esa región, un objetivo de su política exterior (Pons Muzzo, 1961, p. 42). Colombia, por su parte, tuvo una ocupación, principalmente religiosa, de la alta Amazonia, siendo los límites con Perú atendidos efectivamente hasta la Guerra de 1932 (López, 2002).

Cabe destacar que en 1978, en el contexto de las propuestas de internacionalización de la región amazónica, fue creado el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado por los ocho países amazónicos y una colonia³, como espacio para la defensa de la soberanía de la región amazónica y la necesidad de un desarrollo sostenible en la región por medio de la cooperación. Aunque fue una primera iniciativa de cooperación de los países amazónicos, debe mencionarse que no hubo un cambio evidente en el entendimiento de las fronteras amazónicas y sus vecinos, además que el Tratado se hizo inoperativo y los efectos en las regiones amazónicas y en las fronteras no fueron evidentes por un largo periodo, hasta la creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, con una enmienda al tratado original dada en 1998.

³ Los signatarios del Tratado son Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela y Guyana Francesa, como colonia.

Para Pinto Coelho (1991, p. 10), después de esa visión de fronteras rígidas, la nueva visión positiva que las caracteriza puede ser visualizada con la caída del Muro de Berlín, episodio que se proyecta con la idea de que la seguridad nacional se hace por vía de la integración y no por la confrontación.

En Latinoamérica, muchos conflictos limítrofes como el de Colombia con Perú, terminaron por definir las regiones fronterizas tras disputas territoriales y luego de negociaciones con intermediación de la comunidad internacional, como el caso de la ratificación del tratado Salomón-Lozano que contó con la observación de la Sociedad de Naciones. Como mencionan Fabián Novak y Sandra Namihás (2011, p. 28), pese a los encuentros presidenciales y los posteriores acuerdos en los años ochenta, es hasta las últimas décadas que Colombia y Perú alcanzan un entendimiento político y diplomático de alto nivel. Se destaca en el año 1994, la creación de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Peruana.

Con los cambios en el orden internacional de intensificación y expansión de la libre circulación de mercados, personas e información, se presentan cuestionamientos a la soberanía del Estado y a la pertinencia del concepto mismo de frontera, pues cada vez los límites son menos rígidos por el comercio internacional y los tratados económicos. Sin embargo, eso no significa que las fronteras pierdan su validez, pues el intercambio económico no abarca todos los ámbitos fronterizos y aún es un escenario de la defensa de la soberanía de cada Estado.

El nuevo entendimiento de frontera está influenciado, desde las teorías de las Relaciones Internacionales, por el debate de la interdependencia compleja, desarrollado por Robert Keohne y Joseph Nye, quienes resaltaban en el libro *Poder e interdependencia* que los Estados estaban unidos mediante conexiones transnacionales e interdependencias mutuas, buscando no solamente el equilibrio de poder y el uso de la fuerza. Adicionalmente, se consideran como actores de las Relaciones Internacionales a individuos y empresas multinacionales, ampliando la agenda a aspectos económicos, políticos o ecológicos e introduciendo la cooperación como un asunto fundamental de las relaciones entre los Estados (Keohane y Nye, 1988).

En ese sentido, como señala Ribeiro (2002), la mayor cooperación transfronteriza con cada vez menos barreras al comercio y una mayor intensidad de interacciones entre países, está siendo reforzada por la concepción de frontera como zona de comunicación e intercambio.

El entendimiento de frontera como factor de integración y no de separación, se evidencia con la ampliación de instancias de cooperación fronteriza entre los países, así como de áreas en las que los Estados celebran convenios y tratados internacionales. Como se mencionó anteriormente, en 1994 se crea la Comisión de Vecindad

e Integración, que fue reforzada por el papel de la Zona de Integración Fronteriza Colombo Peruana creada en el año 2002 en el marco de la Decisión 501 de la Comunidad Andina de Naciones, reforzando la necesidad de diálogo entre los Estados para el tratamiento de los problemas y las realidades fronterizas.

Otro cambio fundamental se relaciona con una visión menos estatista de frontera, incluyendo otros actores de las relaciones internacionales, pues, como anotan Machado y Steiman (2002), la frontera deja de ser concebida solamente a partir de las estrategias e intereses del Estado central, pasando a ser entendida también por las comunidades de frontera, o sea, en el ámbito subnacional. Se refuerza, de esta manera, el papel del ciudadano fronterizo en los procesos de integración.

Cabe destacar como ejemplo del peso de otros actores no estatales, el caso de la creación de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), establecida en Lima en 1984 por pueblos indígenas de los países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica que se sintieron excluidos por el acuerdo multilateral. Actualmente está conformada por nueve organizaciones dentro de las que se destacan la Organización Indígena Amazónica de Perú, AIDESP y la de Colombia, COIAB.

3. Frontera y límite, separación o integración

Antes de abordar el entendimiento de frontera como factor de la integración regional, es importante establecer la diferencia entre frontera como factor de integración y de límite como factor de separación, pese a que algunos autores lo tomen como sinónimos. El límite internacional, según Raffestin (1993), es considerado como una convención que circunscribe un área al interior de la cual prevalece un conjunto de instituciones jurídicas que regulan las actividades de una sociedad política.

En ese mismo sentido, para Lia Machado (1998), los límites del Estado moderno tienen carácter legal, fundamentado en el concepto de soberanía y su legitimidad está dada por las leyes internacionales, pero principalmente por los integrantes del Estado, en nombre de ciertos valores, lealtades e identidades. Los límites internacionales fueron configurados y reconfigurados, en su mayoría, por medio de la lucha territorial y, en algunos casos, mediante acuerdos entre los Estados y los actores que los representaban en los territorios limítrofes, como en el caso de Colombia y Perú, que tuvieron una lucha territorial con la guerra de 1932 y finalmente ratificaron un tratado internacional que daba fin al conflicto al definir los límites entre ambos.

En todo caso, la actual legitimidad de esa configuración territorial está basada en el derecho internacional y en los acuerdos limítrofes con los países vecinos (Machado,

1998), siendo relevante también el marco normativo internacional para su definición y la resolución de controversias. Actualmente entre Colombia y Perú no existen disputas territoriales, pues la legitimidad de sus límites está dada por la ratificación del Tratado Salomón Lozano de 1922.

Como dice Lapradelle (cit. en Pinto, 1991, p. 19), la frontera no es un fenómeno simple, pues presenta un aspecto simbólico y formal (frontera como línea trazada: *boundary*, límite) y un aspecto zonal, donde la frontera es una zona sometida a un régimen jurídico, político y económico especial de derecho interno e internacional (*frontier*, frontera). De esos dos aspectos, simbólico y formal, resultan dos problemas: delimitación y vecindad. Son estos dos temas concernientes del área internacional y el segundo, el de vecindad, el que se encuentra estrechamente vinculado con la integración regional.

Para la geógrafa brasileña Lia Machado (1998, p. 83), mientras la frontera puede ser un factor de integración, al ser una zona de interpenetración mutua y constante manipulación de estructuras sociales, políticas y culturales distintas, el límite separa unidades políticas soberanas, siendo un obstáculo fijo que no incorpora la existencia de factores comunes físico-geográficos o culturales.

Siguiendo esta definición de límite como factor de separación y de frontera como de integración, se puede agregar lo que dice Socorro Ramírez (2006, p. 141):

[...] a diferencia de los límites fronterizos que, al menos en principio, deben ser líneas claramente definidas por hitos y mojones, las zonas fronterizas que involucran territorios de dos o más países carecen de límites definidos y han estado siempre sometidas a continuas reconfiguraciones más o menos espontáneas, que no son inducidas ni reconocidas directamente por los Estados.

La diferencia entre límite y frontera, puede evidenciarse en el caso analizado, pues la frontera entre Brasil, Colombia y Perú es una frontera viva en la que las interacciones entre la población y el intercambio de productos, servicios y uso de infraestructuras entre colombianos, peruanos y brasileños, traspasa los límites definidos por los hitos de frontera, en donde intervienen factores geográficos como la existencia del río Amazonas que une a Brasil, Colombia y Perú.

Ahora bien, el entendimiento de esos territorios compartidos como factor de separación o integración, lo que diferencia el límite y la frontera, puede depender de la política exterior y las relaciones bilaterales en determinado periodo o coyuntura política. Se pueden «cerrar» las fronteras si hay una crisis diplomática, como la que tuvo Colombia, Ecuador y Venezuela en 2008, cuando estos dos últimos países rompieron relaciones diplomáticas con Colombia después del bombardeo por parte de las Fuerzas Armadas colombianas al campamento del guerrillero «Raúl Reyes» en

la frontera con Ecuador. Recientemente, Colombia y Perú no han presentado este tipo de conflictos alrededor de las fronteras, primero por tener una relación bilateral basada en el principio de la no intervención y segundo por las condiciones geográficas y sociales de la frontera, menos habitada y con menos tensiones en la pauta bilateral.

Una distinción más operativa y necesaria, además de límite y frontera, es entre faja de frontera, región de frontera y zona de frontera, pues permite entender la construcción de frontera como región. Según la investigadora brasileña Rebeca Steiman (2002, p. 13), la faja de frontera es la faja legalmente establecida por los Estados que puede o no coincidir con la región de frontera, que es aquella en la cual los flujos fronterizos acarrear efectos concentrados. El alcance de esos efectos es variable y determinarlos es por sí sola una cuestión de estudio. La suma de las regiones de frontera de dos o más Estados limítrofes es lo que se considera como zona de frontera.

Al respecto, Rumley y Minghi (1991), dicen que las zonas fronterizas internacionales (ZFI) son regiones formadas por las fajas limítrofes de los países, incluyendo el límite internacional y la faja de frontera de cada uno. En otras palabras, cada Estado involucra un área o región, cercana a la línea límite, y la suma de esas regiones de diferentes Estados es lo que se denomina zona fronteriza internacional o zona de frontera.

Es de esta forma que la frontera es entendida no solamente como límite internacional, sino como aquel espacio que lo incluye, pero en el que se construyen regiones con territorios de dos o más Estados, en torno de los cuales se dan procesos de interacción política, económica, social y cultural. La integración, bajo esta concepción de frontera, se hace viable y pertinente, como se verá a continuación.

4. La frontera como factor de integración regional

Cuando es dado un entendimiento negativo a la frontera, o sea cuando es entendida como límite que separa unidades territoriales, el Estado, y en algunos casos las poblaciones, consideran al vecino como un obstáculo para el desarrollo de su faja de frontera y relacionan la presencia de extranjeros de los Estados vecinos con los problemas en su territorio, como aconteció con Colombia y Perú, antes, durante y años después de la guerra fronteriza de 1932.

En el caso de una concepción negativa de frontera, se presenta una competencia por los bienes, servicios e infraestructuras que ofrecen y atraen los habitantes del país vecino. Es así como para Machado y Steiman la duplicidad de infraestructuras como carreteras paralelas, aeropuertos o plantas de generación de energía, es prueba de la competencia entre Estados y fuente de desperdicio de muchos recursos. Además, mencionan las autoras, esos indicadores reflejan una concepción de frontera como regiones defensivas, cerradas y orientadas para dentro (Machado y Steinman, 2002).

También en algunas fronteras latinoamericanas, como expone Roberto Carlos Abinzano, bajo la doctrina de seguridad nacional, los potenciales socios se consideraban como «potenciales invasores» y había un marco de geopolíticas duras que clasificaba las fronteras como duras o blandas (Abinzano, 2001).

Esa concepción de frontera se relaciona, entonces, con la percepción que se tiene sobre el Estado vecino y sus habitantes, es decir, con la idea de vecindad y si se piensa en un desarrollo fronterizo conjunto o excluyendo al vecino como actor clave para el desarrollo local.

Así, el entendimiento de la frontera y el vecino está estrechamente relacionado con el desarrollo de esas regiones. Para Jorge Iturriza el concepto de integración hace referencia a la situación en la cual áreas vecinas de los países con frontera común se interrelacionan, siendo el objetivo de la integración proponer mecanismos de solución o mejoramiento para el aislamiento y subdesarrollo relativo y al carácter conflictivo de las regiones limítrofes (Iturriza, 1986, p. 4).

Como apunta María Cecilia Bolognesi-Drosdoff (1986, p. 14), las zonas de integración fronteriza (o de desarrollo compartido) abren perspectivas de:

1. Movilizar recursos de manera conjunta, reduciendo costos de inversión y mantenimiento.
2. Contribuir con el crecimiento de las áreas atrasadas y al crecimiento global, expandiendo mercados locales.
3. Propender a la autosuficiencia de regiones que, de otra forma, necesitarían de mayor transferencia de recursos de gobiernos centrales.
4. La zona fronteriza evitaría convertirse en un espacio de conflictos.

En ese sentido, las regiones de frontera deben propender a procesos de integración para un desarrollo local conjunto y como el mejor de los mecanismos para evitar posibles conflictos entre los actores locales, regionales e internacionales presentes en un territorio compartido. En esos territorios, no son suficientes políticas aisladas y unilaterales, sin tomar en consideración al vecino y su papel en el desarrollo local y regional, como lo demuestran, por ejemplo, políticas y programas para el control del narcotráfico en las fronteras, como ha ocurrido en el caso estudiado, que son desarrollados sin la coordinación con el Estado y las autoridades locales vecinas, por lo que presentan resultados limitados, al ser el narcotráfico un fenómeno transfronterizo.

Inclusive, es importante mencionar que en las constituciones nacionales se hace referencia a la relación entre fronteras, cooperación e integración con los países vecinos, siendo la necesidad de cooperación e integración fronteriza un reconocimiento del ordenamiento jurídico de Colombia y Perú.

El artículo 289 de la Constitución colombiana dice que los departamentos y municipios localizados en las zonas de frontera podrán tratar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. Se considera, de esta manera, una interacción con el país vecino por medio del nivel subnacional y local. Igualmente, según la ley 191 de 1995, o Ley de Fronteras de Colombia, uno de los objetivos de la acción del Estado en la Zona de Frontera es el fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que hace el país con sus vecinos y la eliminación de obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas inspirados en los criterios de reciprocidad.

Por su parte, el artículo 44 de la Constitución del Perú de 1993 dice que es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con su política exterior. Es importante mencionar también que la Constitución establece en el artículo 67 que el Estado promueve el uso sustentable de sus recursos naturales y, en el artículo 69, el desarrollo sostenible de la Amazonía.

Precisamente, los procesos de cooperación fronteriza creados entre Colombia y Perú, propenden al desarrollo de las regiones fronterizas, que cuentan aún con algunas limitaciones en el acceso a salud, educación y otros derechos fundamentales. El reconocimiento a la necesidad de diálogo entre los Estados para la resolución de problemáticas comunes ligadas a una historia común y al hecho de compartir condiciones geográficas y socioculturales, hace que el Estado (respaldado por la Constitución), deba responder a las demandas de cooperación e integración fronteriza de la población de la región.

En los últimos años, Colombia y Perú han reforzado la cooperación fronteriza para la resolución de sus problemáticas comunes, estableciendo acuerdos de cooperación técnica en algunos proyectos productivos, pero, principalmente, en lo relativo al control del narcotráfico en la región fronteriza, siendo cada vez más numerosas las reuniones de alto nivel en ese tema. Como anotan Fabián Novak y Sandra Namihás (2011), entre Colombia y Perú «en las últimas dos décadas se ha producido un fortalecimiento y diversificación de la relación bilateral, un crecimiento de la confianza mutua y de la cooperación».

Es importante destacar que este proceso de integración fronteriza se da en diferentes niveles (Londoño, 2013):

- En un nivel local que involucra a autoridades locales del ámbito subnacional de los países que comparten territorio, como es el caso de la cooperación en las ciudades gemelas.
- En un nivel regional que involucra a otros actores de toda la región o área de frontera y se definen a partir de las políticas de frontera que se proponen en la mayoría de las veces en los planes de desarrollo de cada gobierno.
- En el nivel internacional, que se traza cuando se establece un diálogo sobre políticas, programas y proyectos conjuntos con los países vecinos y se establecen mecanismos bilaterales o trilaterales para la cooperación fronteriza como los son las Comisiones de Vecindad o los Comités de Frontera.

El documento *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), resalta la necesidad de la integración regional, siendo uno de los elementos estratégicos que la potencian el crear espacios de cooperación e integración a nivel subregional, para lo cual resultan fundamentales los programas productivos transfronterizos. En ese documento se establece que es más importante avanzar en la cooperación regional que en la liberalización comercial. Además, esa integración regional se basa en tres premisas: internacionalización con un enfoque regional, cooperación regional en la práctica y la integración desde la base, en la cual se establece que la integración será más eficaz si se fortalece la cooperación entre los distintos sectores económicos, las regiones y la sociedad civil, siendo el caso de referencia las zonas vinculadas por una frontera común (Cepal, 2009).

Especialmente, al tratar el tema de cooperación e integración fronteriza, debe considerarse la espontaneidad y cotidianidad que caracteriza las regiones de frontera y que involucran diferentes actores de las relaciones internacionales (Estados, población, movimientos sociales) que interactúan en el nivel local, regional y global. De hecho, la cooperación en regiones de frontera se ha hecho informalmente, por medio de acuerdos entre las autoridades locales de los países fronterizos (Machado y Steinman, 2002, pp. 7-8).

Igualmente, la participación de la sociedad civil, considerado un nivel no formal u oficial de la integración, constituye un elemento importantísimo en los procesos de integración fronteriza que se vincula con procesos oficiales, pues demandas son llevadas desde los gobiernos locales y regionales hasta las autoridades nacionales e instancias bilaterales.

Como anota Adriano Silva Pucci, en la evolución del espacio local el ciudadano fronterizo rechaza la posición periférica a la que ha sido históricamente relegado y reivindica acciones del gobierno diferenciadas, promoviendo la articulación con

otros países para el direccionamiento de las demandas de la frontera (2010, cap. II). El ciudadano fronterizo, que protagoniza procesos de microintegración, exige también a su Estado, principalmente por medio de las autoridades locales, acuerdos para acceder a bienes, servicios e infraestructuras del Estado vecino y mecanismos que posibiliten políticas y programas conjuntos de desarrollo local.

Es de suma importancia resaltar que el entendimiento negativo de frontera es muchas veces liderado por el Estado y sus dirigentes, contrario a las dinámicas de la población fronteriza que propenden por una interacción espontánea y cotidiana, dando a la frontera y a la región fronteriza un entendimiento positivo. Cabe destacar a manera de ilustración el Festival de la Confraternidad Amazónica que une a habitantes brasileños, colombianos y peruanos en la ciudad de Leticia desde el año 1987, mucho antes de la creación de mecanismos de cooperación entre los Estados, como la Comisión de Vecindad e Integración en 1994.

Por eso, resulta fundamental que los Estados respondan a las dinámicas de sus pobladores de frontera, propiciando un diálogo de alto nivel con el vecino, así como con sus habitantes y las autoridades locales. Estos actores, en muchos casos, mantienen mecanismos de interacción y ayuda mutua, por lo que la creación y funcionamiento de instancias de cooperación fronteriza entre los Estados ha sido respuesta, aunque muchas veces tardía, de dichas dinámicas locales.

Otro elemento fundamental para hablar de integración fronteriza es el de la existencia de recursos naturales, como el agua, cuyo curso no diferencia de límites políticos entre los Estados, pero que puede ser un factor predominante para determinarlos. Este tema ha merecido un tratamiento especial desde las relaciones internacionales, pues la historia internacional demuestra que muchos conflictos, aunque también muchos procesos de integración entre los países, han sido protagonizados por la existencia o ausencia de un recurso tan importante como el agua.

Así, compartir un recurso natural puede ser una fuente de conflicto o de cooperación en cuanto a su aprovechamiento y uso y, en consecuencia, determina cómo la frontera y el vecino son entendidos. En el proceso de formación de los Estados nacionales y la delimitación de sus fronteras, los cursos de agua y las líneas divisorias de aguas fueron utilizados como límites demarcatorios entre los Estados (Monteiro, 2010, p. 1).

Aunque en la frontera puede haber varios recursos compartidos, el agua resulta fundamental por su valor de uso y la importancia que representa para cualquier población. Para Minghi (1963, p. 423), en los estudios de frontera toma relevancia la subárea de utilización de los recursos compartidos y la existencia de ellos en áreas de disputa, cuyo ejemplo común es la existencia de ríos internacionales, donde la utilización de agua por parte de un Estado puede afectar fundamentalmente el uso del

recurso por parte de otro Estado. Para evitar conflictos y dar un mejor uso a los recursos compartidos, debe darse una administración compartida por parte de los Estados, en donde el caso entre Estados Unidos y México es paradigmático en los estudios de frontera y cooperación fronteriza sobre la administración de recursos compartidos.

El río Amazonas integra fluvialmente a la región fronteriza porque nace en el Perú, delimita ese país con Colombia y llega a Brasil. Por eso, la Cuenca Amazónica es considerada como una de las cuencas hidrográficas integradoras de América Latina⁴. Cabe aquí anotar que el río Amazonas recibe ese nombre en Colombia y Perú, pero que en Brasil es llamado río Solimões hasta la unión con el río Negro y es llamado de nuevo Amazonas cerca de Manaus.

El río Amazonas es el más caudaloso y largo del mundo. Su cuenca hidrográfica es muy extensa e incluye toda una red de ríos que atraviesan a varios países de la región. Esa característica de la región amazónica hace recordar la importancia que tiene el agua en las Relaciones Internacionales, pues permite la integración fluvial, pero al mismo tiempo exige mecanismos de diálogo y cooperación entre los Estados para el uso de ríos compartidos.

La importancia de la cuenca hidrográfica para la integración de la región es evidente, pues históricamente el río Amazonas ha sido el medio de transporte de diversos artículos y productos para centros industriales cercanos, así como punto de acceso de un gran número de bienes y productos para las ciudades de la Zona Fronteriza Internacional. Igualmente, el transporte fluvial aun constituye el principal mecanismo de comunicación entre las ciudades ribereñas (principalmente Leticia, Puerto Nariño, Tabatinga, Benjamin Constant, Santa Rosa, Islandia, Caballococha) y todavía es un medio de transporte de esas ciudades hacia ciudades capitales como Iquitos o Manaus. Sin embargo, también es un medio de transporte de drogas y tráfico ilegal de recursos como la madera.

Cabe por último hacer una mención a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que propone la integración física de la región a partir de una iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinar. El eje del Amazonas, que incluye a Colombia, Perú, Ecuador y Brasil, tiene como objetivo la creación de una red eficiente de transportes entre la cuenca amazónica y el litoral pacífico.

⁴ Según Gómez son cinco, junto con la Amazonía, las cuencas del río de La Plata, la del río San Francisco en el nordeste de Brasil, la del Orinoco y la del Magdalena-Cauca en Colombia. Ver: Gómez Serrano (2002), América del Sur: La gran mercancía geopolítica de la región Amazónica.

Para el caso de la región fronteriza en estudio, dentro del grupo Red de Hidrovías de la Amazonía del IIRSA se busca perfeccionar la navegabilidad del canal que da acceso al Puerto Victoria Regia en Leticia, cuyo contrato se ejecutó en 2011. Igualmente, se destaca el mejoramiento de la navegabilidad del río Iça y Putumayo, que hacen parte de la región de frontera.

5. Conclusiones

Desde la disciplina de las relaciones internacionales, la categoría de frontera toma en consideración a los países vecinos, las interacciones locales que se vinculan con el plano externo y el contexto regional y de política externa que afecta directamente las regiones fronterizas. Entran en discusión temas como la política de fronteras de un Estado, las relaciones bilaterales con los vecinos, la resolución bilateral de problemáticas regionales, los mecanismos de integración con la vecindad, entre muchos otros.

La configuración territorial y el entendimiento de frontera del Estado moderno europeo, fue apropiado por los Estados latinoamericanos, que intentaron definir límites en la región amazónica y nacionalizar a los habitantes indígenas que ocupaban el territorio.

Hubo una predominancia de una idea negativa de las fronteras en la historia internacional, según la cual las fronteras son espacios conflictivos sobre los cuales debe haber una defensa de la soberanía por parte del Estado y sus pobladores, siendo el vecino un actor que puede invadir el territorio o generar problemas internos. Este entendimiento se refleja en la Guerra entre Colombia y Perú de 1932 que demostraba una disputa territorial y una tensa relación entre colombianos y peruanos alrededor de los territorios no definidos claramente por ambos Estados.

La pertinencia de los procesos de cooperación e integración fronteriza se sustenta en el nuevo entendimiento de frontera y en la necesidad de establecer mecanismos de diálogo y coordinación con los Estados vecinos para el desarrollo local. Eso es posible también por la no existencia de conflictos limítrofes que debería propiciar el acercamiento entre Estados vecinos.

Aunque el tema de la participación de la población como actor de las Relaciones Internacionales en los procesos de integración fronteriza constituye un objeto de estudio amplio, aquí se mencionó como elemento que potencializa y posibilita los procesos de diálogo entre los Estados para la resolución de problemas y el desarrollo conjunto de áreas de frontera.

Finalmente, elementos como la existencia de recursos comunes, el ordenamiento jurídico relativo a la integración fronteriza, el papel de los habitantes de la región de

frontera, entre otros, hacen no solo viable sino pertinente y necesaria la consolidación de los procesos de cooperación e integración fronteriza, especialmente en el caso colombo-peruano por las fuertes dinámicas de la población, las necesidades de desarrollo local y la existencia de recursos amazónicos comunes, como el río Amazonas. La frontera constituye, entonces, un espacio que posibilita y reclama de procesos de integración entre Estados vecinos.

La frontera es un factor fundamental que debe considerarse al hacer referencia a la integración regional y al analizar las relaciones entre dos países. Colombia y Perú tienen muchos desafíos para el desarrollo de sus regiones fronterizas, y sobre todo, para dar respuesta a la fuerte dinámica de interacción de la población de la frontera compartida y atender, por medio de la cooperación bilateral, sus necesidades y sus problemáticas.

Referencias

- Abinzano, Roberto C. (2001). Integración regional en áreas de frontera. Argentina, Brasil y Paraguay: los movimientos sociales. *Revista del CESLA*, 2, 195-233 Varsovia.
- Brailard, Phillipe (1990). *Teorias das relações internacionais*. Lisboa: Fund. Caloutse Gulbenkian.
- Cepal (2009). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009*.
- Drosdoff, María Cecilia (1986). Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza. En *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: BID/INTAL.
- Gómez Serrano, Hernando (2002). América del Sur: la gran mercancía. Geopolítica de la región amazónica. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*, 46(135).
- Grisales, Germán (2005). ¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional? *Aldea Mundo*, 10(18). Táchira.
- Iturriza, Jorge (1986). Integración fronteriza: un enfoque metodológico. En BID/INTAL, *Integración Económica*, 11(118), nov.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Lafer, Celso. Novas dimensões da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, 3, 73-82.
- Londoño Niño, Edgar Andrés (2013). *A trílice fronteira Brasil, Colômbia e Peru: limites e desafios de cooperação e integração da região fronteira, com ênfase nos anos 2006-2011*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista.
- López, Claudia (2002). Los ticuna frente a los procesos de nacionalización en la frontera entre Brasil, Colombia y Perú. *Revista Colombiana de Antropología*, 38, 77-104.
- Machado, Lia (1998). Limites, fronteiras, redes. En T. M. Strohaecker et al. (orgs.), *Fronteiras e espaço global* (pp. 41-49). Porto Alegre: AGB.

- Machado, Lia y Steiman, Rebeca (2002). *Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica*. Río de Janeiro: UFRJ.
- Minghi, Julian (1963). Boundary Studies in Political Geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 53(3), .
- Monteiro, Lício Caetano do Rego (2010). Transições de governo na Colômbia e no Brasil: tendências e hipóteses sobre política externa e segurança regional na América do Sul. *Revista Eletrônica Boletim do Tempo Presente*, 5(31). UFRJ.
- Novak, Fabián y Namihás, Sandra (2011). *Perú-Colômbia: la construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo*. Serie Política Exterior Peruana. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.
- Pinto Coelho, Pedro (1992). *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- Pons Muzzo, Gustavo (1961). *Las fronteras del Perú. Estudio histórico*. Lima: Iberia.
- Pucci, Adriano Silva (2010). *O estatuto da fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília: FUNAG.
- Raffestin, Claude (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ático. Thiago Prates. Tercera parte.
- Ramírez Vargas, Socorro (2006). *Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la comunidad andina y suramericana*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Ribeiro, Leticia (2002). *Zonas de fronteira internacionais na atualidade: uma discussão*. Río de Janeiro: UFRJ.
- Rumlen, D. y Minghi, V. (1991). *The Geography of Border Landscapes*. Londres: Routledge.
- Steiman, Rebeca (2002). *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia)*. Dissertação de Mestrado, PPGG/UFRJ, p. 5.

Fecha de recepción: 29 de enero de 2015

Fecha de aprobación: 17 de abril de 2015