

ARTIGO

**LA FRONTERA AMAZÓNICA DE COLOMBIA, BRASIL Y PERÚ
DESPUÉS DEL CONFLICTO DE 1932**

Resumo

Son materia del presente artículo las políticas fronterizas de Colombia, Brasil y Perú durante y después del conflicto de 1932 que enfrentó a Colombia y Perú, como resultado de la implementación del tratado Lozano-Salomón que entregó a Colombia el llamado trapecio amazónico y cuyo desconocimiento por parte de un grupo de loretanos apoyados finalmente por el gobierno de Lima, desembocó en la toma de Leticia. Luego se examina la configuración definitiva de la triple frontera y la influencia que posteriormente tuvo la segunda guerra mundial en la transformación de dicha frontera por la reactivación temporal de los frentes de extracción de gomas elásticas. Finalmente, se presentan los cambios en las políticas fronterizas de estos tres países en la segunda mitad del siglo xx y la reorientación de las mismas hacia la cooperación y la integración amazónica.

Abstract

This article discusses the border policies of Colombia, Brazil and Peru during and after the conflict of 1932 between Colombia and Peru. This war arose when the town of Leticia was taken by civilians from Loreto, belatedly supported by the government in Lima, who rejected the Lozano-Salomón treaty recognizing Colombian sovereignty over Leticia and the so-called Amazonian Trapezium. Then the definitive configuration of the tri-border area is examined, along with how it was transformed by the temporary reactivation of rubber extractive fronts in World War II. Finally, the border policies of these three countries are shown to change during the second half of 20th century from divergent and oppositional perspectives to ones favoring cooperation and Amazonian integration in the last years.

* Sociólogo, MSc en Ciencias Sociales con mención en Estudios Amazónicos FLACSO (Ecuador), Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Colombia. Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia Instituto Amazónico de Investigaciones IMANI.

Introducción

El siguiente artículo examina de manera preliminar la situación de la triple frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú durante y después del conflicto que enfrentó a Colombia con Perú en 1932 y que se desencadenó con la toma de la población de Leticia por parte de un grupo de loretanos apoyados finalmente por el gobierno de la región de Loreto y, en ciertos momentos por el gobierno central, durante el tránsito de los gobiernos de Augusto Leguía y el coronel Sánchez Cerro. Se enfatiza el inicio o los cambios en las políticas de frontera por parte de Brasil y Colombia con posterioridad al conflicto y en particular durante la II guerra mundial cuando la Amazonia y sus fronteras vivieron el llamado “segundo auge cauchero” con una inusitada presencia hegemónica por parte de los Estados Unidos, lo que terminó reactivando la economía regional durante unos pocos años, para luego desvanecerse y dejar de nuevo sumida la frontera en una crisis económica. En la segunda parte del siglo XX, se identifican los cambios en las políticas de frontera de Colombia y Brasil principalmente, con la aparición de intentos de cooperación fronteriza, no obstante, continua el predominio de la presencia militar sobre otras posibilidades de intervención estatal, con programas contra el narcotráfico y la insurgencia guerrillera, con una creciente intervención en los asuntos relacionados con el medio ambiente y los problemas de la territorialidad indígena, aunque en el contexto de políticas orientadas a la defensa y la seguridad nacionales en las zonas de frontera, que continúan prevaleciendo sobre cualquier intento de cooperación o integración.

Antecedentes

Los tratados de 1907 y 1928 ratificaron la línea Apaporis Tabatinga como línea divisoria y frontera común de Colombia y Brasil, completando así todo el trecho divisorio de los dos países entre dos triángulos fronterizos: el primero sobre el Amazonas que une a estas dos naciones con Perú y el segundo en el alto Rionegro, en la Piedra del Cocuy, que las vincula a Venezuela. Estos acuerdos fueron resultado del conflictivo y prolongado proceso de definición y delimitación de las demás fronteras amazónicas de Colombia con los países andino amazónicos y de éstos últimos entre sí. Estos convenios fueron parte y se perfeccionaron con el trabajo de diferentes comisiones y expediciones binacionales de límites, cristalizados casi dos décadas después del fin del auge de la extracción y comercio de las gomas elásticas, denominadas genéricamente como “borracha” en el caso brasilero y “caucho” en la Amazonia de los países andinos.

El conflicto entre Colombia y el Perú, generado por el intento de recuperación de una porción de territorio denominado trapecio amazónico, cedido por Perú a Colombia, se inició el primero de septiembre de 1932, por parte de grupos de loretanos inconformes con el tratado Salomón Lozano firmado por ambos países en 1922 y ratificado finalmente por el Congreso peruano en 1928, tuvo una relativamente rápida resolución en 1933, mediante la ratificación de la cesión consagrada en dicho convenio, han tenido una importante significación para el análisis y la interpretación de la dinámica de configuración fronteriza y las relaciones amazónicas no solo de Colombia y Perú, sino sobre todo de estos países con Brasil.

Lo anterior no debe hacernos olvidar que el origen de esta triple frontera se remonta al periodo colonial y se refiere principalmente a los resultados de la confrontación y establecimiento de dos modelos de control territorial, los mismos que dieron lugar a la primera partición política de la Amazonia entre la Amazonia hispana y la Amazonia lusitana y al surgimiento de lo que en otras partes he llamado el surgimiento de “una frontera sin límites”.¹ Otros componentes del pasado colonial y republicano en la configuración de esta triple frontera se explican por la disparidad en la formación de las Amazonias regionales, el papel del directorado pombalino en la articulación amazónica al entonces Brasil imperial; la apropiación del Espacio amazónico por el Perú republicano desde mediados del siglo XIX; la irrupción tardía de Colombia en la competición efectiva por el territorio amazónico o la negativa peruana a aceptar el *Uti Possidetis* de 1810 como status fronterizo de los virreinos, con su ingenua pretensión de aplicarlos a las nuevas naciones y que se complementó con su ingeniosa invocación a la Real Cédula de 1802.²

En este ligero contexto histórico y casi como resultado previsible se puede citar el convenio de navegación y límites entre Perú y Brasil de 1851: un convenio que selló las discrepancias limítrofes entre la naciente república del Perú y el joven imperio independiente del Brasil, pero que dejó abiertas las puertas a la controversia y confrontación entre buena parte de las otras naciones andinas y el Perú, principalmente Colombia y Ecuador, que no aceptaron un arreglo que permitía el control excluyente por parte de Brasil y Perú del río Amazonas y de paso el reconocimiento mutuo por

1 Con referencia al fracaso de los Tratados de Madrid y San Ildefonso, así como sus respectivas comisiones de límites, al final del periodo colonial, en llegar a acuerdos estables, fiables y duraderos, sobre las jurisdicciones territoriales amazónicas de las dos coronas. Ver el artículo “La formación de una frontera sin límites: los antecedentes coloniales del trapecio amazónico colombiano” C. Franky y C. Zárate (Eds) *Imani Mundo. Estudios en la Amazonia colombiana*. Bogotá: IMANI, 2001, pp. 229-259.

2 Ver C. Zárate “Amazonia: la historia desde la frontera” En: *J. Echeverri (Ed.) Amazonia colombiana: Imaginarios y realidades – gobernanza y sociedad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Cátedra Jorge Eliécer Gaitán), 2011. Pp. 55-76.

parte de estos dos países de territorios que las otras naciones también reclamaban como propios. Con todo y a pesar de las diversas interpretaciones oficiales y académicas, Perú tenía mayores argumentos, incluido un importante presupuesto estatal proveniente de la exportación de guano, para convertir en realidad lo estipulado en el acuerdo de navegación y límites firmado con el imperio del Brasil. El surgimiento de Iquitos como ciudad de primer orden para la época y su astillero fluvial o la misma ocupación de la frontera en cercanía de Tabatinga, con la subsiguiente fundación de Leticia y su fracasado fuerte Ramón Castilla en la década del sesenta y casi un lustro previa la guerra del Pacífico, constituyen testigos de una fortaleza y una presencia estatal incuestionable y de las cuales carecían los otros contendientes andinos.

Cuando sobrevino el acuerdo de límites con Colombia en la década del veinte y el subsiguiente conflicto de 1932, esta situación se habían transformado sustancialmente para la Amazonia peruana y para el Perú en su conjunto, que todavía sufría las consecuencias de la guerra con Chile y la devastación de la economía cauchera, todo esto acompañado por una profunda crisis política y de gobernabilidad marcadas por el derrocamiento del presidente peruano Augusto Leguía, que se verificó al otro día de la entrega oficial de Leticia y el trapecio a Colombia y el asesinato, pocos años después, de Sánchez Cerro, el mismo que le propinó el golpe de estado a su antecesor. Estas particulares condiciones y sus consecuencias, que no son muy valoradas en la escasa y precaria historiografía colombiana, que se limita a resaltar los méritos de sus dirigentes políticos, sus diplomáticos o sus militares, también son importantes para interpretar y explicar los resultados, a favor de Colombia, al obtener la ratificación del Tratado y poner en práctica sus cláusulas más cuestionadas, sobre todo las relativas a la cesión territorial, así como los resultados de la confrontación militar propiamente dicha. La crisis política no era exclusiva de Perú, ya que Colombia enfrentaba al final de la tercera década del siglo pasado, las consecuencias de la depresión económica mundial y la radicalización de un conflicto político interno que enfrentaba violentamente a los dos partidos tradicionales, en momentos en que el liberalismo retornaba al poder, en 1930, luego de casi cinco décadas de dominación conservadora. No obstante, en contraste con lo sucedido en el Perú, por el lado colombiano, la toma de Leticia que inició el conflicto fronterizo, sirvió de pretexto para apaciguar los ánimos entre los dos partidos tradicionales, sobre todo los de la oposición conservadora, y en el terreno económico, movilizó y dinamizó a la sociedad colombiana, en torno a la defensa militar del territorio amazónico, permitiéndole sobreaguar la crisis tanto económica como política.³

3 Mario Latorre Rueda. "1930-1934. Olaya Herrera: un nuevo régimen". Alvaro Tirado Mejía (Dir.). Nueva Historia de Colombia. Vol 1 Historia Política 1886-1946. p. 292.

Estos contextos nacionales y la coyuntura económica y política del Perú y Colombia entre los años 28 y 33, entre la aprobación del Tratado Lozano Salomón y el fin de la confrontación militar, que se logró con la intervención de la Sociedad de Naciones, que asumió el control temporal del trapecio amazónico y lo devolvió a Colombia, son muy útiles para interpretar el resultado del conflicto y para entender la constitución del trapecio amazónico como “triángulo” fronterizo de Colombia, Perú y Brasil. La ratificación postbélica del Tratado le permitió a Colombia hacerse a un territorio que le había importado muy poco, lo que no era substancialmente diferente en el caso de la nación peruana, pero que se dio finalmente a expensas de la sociedad y la región de Loreto. La gran distancia de la sociedad peruana con respecto a su Amazonia, cuya magnitud se manifestó varias veces en los movimientos separatistas de Loreto de fines del siglo XIX y comienzos del XX, volvió a ponerse de presente a lo largo y al final del conflicto de 1932-33. En estas condiciones, a pesar de la casi total unanimidad en el apoyo popular, de la actitud de los gobiernos regionales y de las autoridades militares favorables al intento de recuperación de Leticia, son explicables las pocas posibilidades de éxito, más allá de un apoyo inicial del gobierno de Sánchez Cerro, que acompañaron a los loretanos al pretender devolver una porción importante de territorio y un pequeño poblado ribereño como era Leticia en los años veinte, al seno de la Amazonia y la nación peruanas. Tampoco pudieron tener un papel protagónico en mantener dicha recuperación los pocos pobladores peruanos residentes en Leticia, ni los indígenas, que constituían la mayor parte de la población que habitaba el trapecio amazónico y la frontera colombo peruana, pero que no tenían mayores alicientes, y esto es apenas una hipótesis, para defender una bandera y una nacionalidad con la que apenas se sentían comprometidos.

El Brasil en la reconstitución de la triple frontera

La presencia del mariscal Rondón en esta frontera durante los años del conflicto fue bastante prolongada, en 1930⁴ como partícipe de la misión de inspección de las fronteras brasileras, que lo llevó hasta Iquitos y luego, en 1934, como presidente de la delegación brasilera de la Comisión Mixta que verificó la devolución a Colombia del territorio de Leticia y el Putumayo ocupado por loretanos desde el 1 de septiembre de 1932. Este último trabajo, que obligó su presencia en la hacienda La Victoria

4 En ese mismo año finalizaban los trabajos de demarcación de la línea Apaporis Tabatinga adelantados por la Comisión Mixta Colombo Brasilera, demarcadora de límites. Ver: Informe del Intendente nacional del Amazonas (Bogotá, 4 de junio de 1932). Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional, 1932. P. 12.

cercana a Leticia, durante cuatro años, hasta 1938,⁵ da cuenta de la importancia que daba Brasil a la salvaguarda de los espacios limítrofes, como parte de una sólida política de fronteras que se originó hacia finales del periodo colonial y que se ha venido desarrollando luego de la solución del conflicto colombo peruano. Y no podía ser de otro modo si vemos que para Brasil estaba en juego la configuración de la frontera común con Colombia y con Perú, sobre el mismo río Amazonas.



Foto 1: Mariscal Rondon con el coronel Acevedo, jefe de la colonización militar colombiana.
(archivo personal de Leonor Acevedo)

Al comienzo y durante el conflicto con el Perú, desde el punto de vista de los intereses de Colombia, el territorio brasilero actuó como una suerte de retaguardia estratégica, no solo porque sirvió de refugio temporal a las autoridades colombianas, incluido Villamil Fajardo el jefe de la entonces recién creada intendencia del Amazonas, que tuvo que huir a la cercana población de Benjamín Constant “La esperanza”, sino porque Brasil permitió el paso, subiendo el río Amazonas desde su desembocadura y luego el Iça (Putumayo) hasta la población de Tarapacá, de la flota de guerra dirigida por el general Vásquez Cobo, que Colombia había organizado para recuperar el territorio ocupado por los peruanos de la región de Loreto. De la misma manera, Manaus era la sede del consulado de Colombia, que actuaba como principal institución colombiana en Brasil en representación del Ministerio de Rela-

⁵ Declaración del general Cândido Mariano de Silva Rondón presidente de la delegación brasilera a la comisión mixta de Leticia. La prensa, Lima, sábado 20 de agosto de 1938.

ciones Exteriores y que, en razón de la mayor distancia que separaba a Bogotá con la Amazonia colombiana en comparación con ésta y Manaus, llegó a constituirse, en algunos asuntos claves, en la sede del gobierno colombiano de la porción oriental de la Amazonia colombiana, especialmente el territorio de los actuales departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, a lo largo de más de medio siglo, allende las fronteras. Este consulado fue reorganizado en 1933 y desde allí se coordinó la expedición al Amazonas y la administración del territorio entregado por Perú incluidos los pagos de los sueldos de los funcionarios de la Intendencia.⁶ Desde allí se pagaba el sueldo de Villamil Fajardo como intendente y quien devengó en el mes de junio de 1933 la suma de 869 pesos. Todo esto sin mencionar el papel de la diplomacia brasilera a lo largo de los largos años de negociación previos a la entrega de Leticia y en la finalización del conflicto mismo, los cuales son materia de otro análisis.

Superado el conflicto, buena parte de la energía fronteriza de los gobiernos de los tres países, se orientó a intentar organizar las relaciones de las sociedades de frontera, a partir de reforzar, reorientar o diseñar políticas públicas que se intentaron implementar de acuerdo a la condición periférica de su Amazonia. Lo anterior implicaba reasumir las relaciones con sus vecinos, tanto en su dimensión social como económica, teniendo como referente común los acuerdos bilaterales suscritos décadas atrás y sobre todo sus disposiciones migratorias, aduaneras y comerciales. Desde entonces se han creado tres frentes de actuación y negociación política y comercial fronteriza: entre Colombia y Brasil; entre Colombia y Perú y entre Brasil y Perú. Nunca se pensó y ni siquiera se piensa hoy, que la convivencia y las relaciones entre tres países que comparten una frontera común, podrían y deberían estar reguladas por acuerdos fronterizos tripartitas y no por acuerdos bilaterales.

La relativamente débil dinámica fronteriza que se vivió luego de los primeros años después del conflicto, se vio drásticamente trastornada hacia el final de los años treinta por la reactivación de la economía cauchera, en el contexto del inicio de

6 De acuerdo a un memorando de Luis Payán, cónsul colombiano en Manaus en 1940, al Ministro de Relaciones Exteriores “el Consulado en Manaus no solamente atiende a los asuntos de su ramo sino que es prácticamente agencia de navegación y de compras de víveres y elementos, gestiona la venta de los productos exportados por los colonos colombianos que trabajan en nuestra región amazónica, atiende a cuantos compatriotas llegan o salen de Manaus, interviene con las autoridades brasileñas cuando esos compatriotas cometen alguna falta motivada por abuso del alcohol y como consecuencia son reducidos a prisión, ayuda a cuantos solicitan informaciones sobre Colombia o sobre el Brasil, interviene directamente en las obras de reparaciones de los navíos de guerra o mercantes nacionales que vienen a Manaus, controla el personal civil y militar de esas naves atendiéndolo con solicitud; en caso de enfermedad o muerte de algún compatriota, lo hace llevar al hospital buscando los mejores médicos para que lo atienda o haciendo las gestiones para su entierro y protección de sus haberes, etc. etc.” Archivo General de la Nación. Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores. Transferencia 8. Caja 125. Carpeta 254. F. 90-97, Manaus. 1938-1939.

la segunda guerra mundial, con la ocupación japonesa de las zonas productoras de latex en el sudeste asiático y con la emergencia de los Estados Unidos como adalid indiscutido de la sociedad occidental y líder global contra el fascismo. De la noche a la mañana, los Estados Unidos pusieron sus ojos en la Amazonia y la imaginaron la principal despensa productora del caucho necesario para el funcionamiento de un gigantesco aparato de guerra cuya demanda anual llegó a superar el millón de toneladas. Fueron innumerables las medidas que dispusieron los norteamericanos para hacerse al control hegemónico de la producción de caucho en toda la Amazonia por parte de una sola empresa, la Rubber Development Corporation, empezando por reactivar y ensanchar los frentes de extracción, producción y transporte abandonados casi tres décadas antes, a través de la firma de convenios impositivos con cada una de las naciones amazónicas, la creación de instituciones financieras como el “Banco de Crédito da Borracha” en Brasil, con generosas facultades para decidir los precios y las condiciones del mercado de borracha o el control de la navegación destinada al transporte del producto. Todo esto se tradujo en un control casi total de la vida económica de la región amazónica cuya magnitud y detalles, en lo que toca a las fronteras, también están por estudiarse y analizarse.

El carácter ilusorio de la pretensión norteamericana con respecto a la producción amazónica de caucho y en general sus equívocos presupuestos sobre la región, que significaron desconocer la lección de la crisis del boom cauchero de tres décadas atrás, en torno a las condiciones y limitantes ambientales y socio culturales de la Amazonia, se volvió a poner de presente durante los años de la guerra. Después del desafortunado esfuerzo del gobierno y las agencias estadounidenses, la producción amazónica de caucho apenas alcanzó las 24 mil toneladas en 1943 y otras seis mil toneladas dos años más tarde, al final del conflicto.⁷ Con el resto de la producción latinoamericana y mundial, la cifra era muy lejana de la que se necesitaba para garantizar el suministro demandado por la guerra y para sostenerlo en el tiempo. No obstante, las consecuencias de un eventual desabastecimiento de caucho no se alcanzaron a sentir debido a que el final de la guerra estaba cerca y a que los Estados Unidos recuperaron previamente el control de las zonas productoras en Asia. Esto último ocasionó el veloz desmantelamiento, en unos pocos años, de los planes y programas económicos que también de manera rápida habían montado los Estados Unidos seis años atrás, incluida la propuesta de construcción de más de veinte aeropuertos en distintas partes de la región,⁸ algunos de ellos en las fronteras. Esta es la apretada

7 Miranda Correa, Luis. “A borracha da Amazonia e a II guerra mundial”. Manaus: Ed. Gobierno del Estado de Amazonas, 1967. p. 48.

8 Op. Cit, p. 112.

síntesis del segundo sueño de prosperidad cauchera que conoció la Amazonia en la primera parte del siglo pasado, que no obstante su carácter temporal y sus magros resultados económicos macroregionales, tuvo importantes efectos sobre la vida social, política y económica de la frontera trinacional.

Las deficiencias y problemas de los acuerdos bilaterales firmados entre los tres países principalmente con anterioridad al conflicto colombo peruano del 32 o su incumplimiento, así como las fallas y divergencias en las políticas migratoria, fiscal y comercial, se pudieron advertir desde el momento, e incluso con anterioridad a la firma y puesta en práctica del Tratado Lozano Salomón. Estos problemas se volvieron mucho más evidentes con el advenimiento del segundo auge cauchero y la presencia de los Estados Unidos en la región. Los archivos consulares colombianos en Manaus e Iquitos y los recortes de prensa contenidos en ellos⁹ abundan en quejas e informes sobre conflictos relacionados con el tránsito de personas, la navegación fluvial o la dificultad en la aplicación de disposiciones fiscales y aduaneras divergentes, cuando no su incumplimiento, porque no consultaban la realidad de las fronteras y se aplicaban coyunturalmente o de manera diferencial, dependiendo de los interlocutores. Muchos de los problemas relativos a la disparidad e incompatibilidad de las normas nacionales o a la ausencia de acuerdos tripartitas subsisten hasta el presente.

Por otra parte, el reconocimiento pleno del trapezio amazónico como territorio colombiano a partir de agosto de 1930, volvió más compleja la situación pues adicionó otro acreedor fiscal a los ya existentes. De allí las frecuentes quejas o la negativa de las embarcaciones brasileñas o peruanas que surcaban el Amazonas a atracar en Leticia o en el lado colombiano, habida cuenta que tenían que someterse a nuevos controles o a más impuestos. Los intentos de Villamil Fajardo por implementar estas y otras medidas de corte fiscal son invocadas como hechos sobrevinientes por quienes justifican, no solo del lado peruano, la toma de Leticia en 1932, no obstante, como hemos visto, el asunto es mucho más complejo.

El tránsito de productos extraídos de la selva a través de las fronteras de Colombia, Brasil y Perú, así como las aplicación de las normas tributarias para intentar controlarlo, a través de precarios o inexistentes puestos aduaneros fronterizos, estuvieron en el centro de las preocupaciones y conflictos de las autoridades regionales y centrales de los tres países, tanto en los años siguientes a la devolución definitiva del trapezio a Colombia, como durante el segundo auge de las gomas elásticas. En el primer caso, antes del inicio del conflicto bélico, los agentes consulares y aduaneros

9 Por ejemplo los que reposan en el Archivo General de la Nación en Bogotá correspondientes al Ministerio de Relaciones Exteriores, transferencia 8, (consulados de Colombia en Manaus e Iquitos entre 1932 y 1945).

de Colombia se quejaban por la baja o ninguna tributación de los productos que salían por los ríos Vaupés, Caquetá, Putumayo o el Amazonas hacia Manaus y Belém, advirtiendo, sin poderlo comprobar, que grandes cantidades de Chiqui-chiqui (piassaba), tagua y balata eran de origen colombiano, pero se comercializaban como brasileros sin el pago de ningún arancel. Años después, esta situación tuvo un signo contrario, perjudicial a los intereses brasileros, cuando la borracha que se extraía en la Amazonia de este país pasaba a territorio venezolano, colombiano o peruano y se comercializaba allí como si fuera extraída en estos países, o pagando un tributo mucho menor al que se pagaba en Brasil.¹⁰ La responsabilidad por esta situación correspondía a los Estados Unidos y sus agencias caucheras subsidiarias, que al fijar precios diferenciales y al haber pactado acuerdos distintos con cada gobierno, acabaron promoviendo y beneficiándose del contrabando a través de las fronteras, desconociendo la presencia de las autoridades aduaneras y aprovechando la ambigüedad de sus normas. No era casual que empresas como la Chicle Development Company o la “Rubber Reserve Company” antecesora de la Rubber Development Corporation establecieran sus trabajos en lugares fronterizos de difícil control.¹¹ De acuerdo a los informes de técnicos norteamericanos citados por las autoridades consulares colombianas en 1942, empresas como la Otis Astoria Company de Nueva York, que se dedicaba a la actividad de extracción, aserrado y transporte de maderas o la misma Rubber Reserve Company promovían las prácticas del contrabando y el desconocimiento de las disposiciones aduaneras transportando los productos (maderas y caucho) desde Brasil hacia el Perú por la frontera del río Yavarí y actuaban también en los ríos Putumayo y Caquetá fronterizos entre Colombia, Perú y Brasil.

Entre la competencia y la cooperación fronteriza

La animosidad y la competencia entre Perú y Colombia, en relación con Brasil, marcaron las relaciones fronterizas en los dos primeros años luego de la entrega del trapezio a Colombia entre 1930 y 1932, y después de su devolución definitiva en 1934. Estas discrepancias se expresaron con prácticas en el campo diplomático y comercial que eran adoptadas y transmitidas por las autoridades colombianas esta-

10 De acuerdo con informes de prensa citados por el consulado de Colombia en Manaus. Archivo General de la Nación. Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores. Transferencia 8. Caja 126. Carpeta 262. Manaus. 1944. folios 47-58.

11 Según denuncias recibidas por el cónsul Payán en Manaus (febrero de 1944). Archivo General de la Nación. Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores. Transferencia 8. Caja 126. Carpeta 262. Manaus. 1944. Informe. Manaus, Febrero 25 de 1944. De: Luis A. Payán. Cónsul General de Colombia en Manaus. Para: Ministro de Relaciones Exteriores. Folios 25-28.

blecidas en la Amazonia colombiana, como respuesta a las acciones de la contraparte peruana y viceversa. Ejemplo de lo anterior fue el establecimiento por parte de Colombia de un viceconsulado en Benjamín Constant, en 1933 y luego un consulado en 1935 en Teffé, en reacción a acciones similares emprendidas por Perú. La rápida desaparición de estas oficinas consulares, particularmente la de Teffé que fue suprimida dos años más tarde, demostró, según el entender de los mismos cónsules, que tenían muy poca actividad y que no eran necesarias.¹²

La discusión sobre la transformación de Leticia como puerto libre o franco en 1931 ocasionó una propuesta similar por el lado peruano para el caso de Iquitos, ocupando gran parte del tiempo de los funcionarios regionales y nacionales, así como un abultado volumen de correspondencia y páginas de prensa.¹³ Hubo un temor mutuo de las autoridades colombianas y peruanas de que la contraparte convirtiera en puerto libre su capital regional ocasionando supuestos graves perjuicios económicos para la otra, temor que se fue disipando cuando se conoció con mayor detalle y por experiencias de otros países, que esta figura no tenía mucho futuro dada la precaria dinámica comercial fronteriza de entonces.¹⁴ Esta discusión pasó a segundo plano y finalmente, los gobiernos peruano y colombiano intentaron ponerse de acuerdo en materia fiscal y aduanera cuando intentaron subsanar las deficiencias de los acuerdos previos, especialmente el de 1934 contenido en el llamado Protocolo de Río de Janeiro, al firmar unos años después, en 1938, el llamado convenio de cooperación aduanera, que un diario de Iquitos no vaciló en calificar como “avanzada interpretación de solidaridad americana”.¹⁵ Esta afirmación no carecía de sentido si vemos que en este acuerdo aparece explícitamente la necesidad de cooperación de los dos países y la adecuación de la norma a una realidad fronteriza común, ya que sus cláusulas estaban concebidas en gran medida para impedir la eventual rivalidad entre Leticia e Iquitos.¹⁶ Esta puede considerarse como una de las primeras muestras efectivas de que la herida producida por la separación de Leticia y el trapecio comenzaba a sanar.

El cambio en la orientación de la política de fronteras desde una posición de reforzamiento de la soberanía nacional de los países amazónicos hacia una de mayor

12 Oficio de Carlos A. Gutierrez a MRE en Bogotá. Manaus 17 de febrero/37. Archivo General de la Nación, Ministerio de relaciones Exteriores, transferencia 8, cj. 125, carpeta 253, f. 168.

13 En el periódico “El Eco” de Iquitos, 3 de Julio de 1931, se alertaba sobre el peligro que representaba Leticia para Iquitos al convertirse aquella en puerto libre y lograr la hegemonía económica en la región.

14 Según informe del cónsul de Colombia en Río de Janeiro de febrero de 1932. Archivo General de la Nación. Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores. Sección Diplomática y Consular. Transferencia 8/ Caja 727/carpeta 210/ 1932/ f. 16-19.

15 Recorte de Prensa. (s.n.) Iquitos?, Febrero 8 de 1939.

16 Ibid.

apertura y entendimiento, también se presentó por estos mismos años por el lado brasilero. La noticia de la necesidad de entendimiento y cooperación panamazónica y fronteriza por parte de Brasil llegó a la región con la visita de Getulio Vargas a la región y especialmente a Manaus en octubre de 1940, tres años después de haber dado el golpe de Estado que disolvió el Congreso y le permitió imponer una nueva constitución. En el discurso en la recepción dada por el gobernador del Estado Amazonas el presidente Vargas, anunció su intención de *“reunir esas naciones hermanas para deliberar y asentar las bases de un convenio en que se ajusten los intereses comunes y... como palpable ejemplo de solidaridad, el espíritu que preside las relaciones de los pueblos americanos, siempre prontos a la cooperación y al entendimiento pacífico”*.¹⁷ La idea entonces fue tomando forma hasta desembocar en la realización de una gran conferencia panamazónica, con participación de todos los países amazónicos, para establecer un acuerdo multilateral que resolviera, entre otros problemas, los relacionados con el comercio y la navegación fluvial y aérea en la región amazónica compartida por ellos. Seis años después de promulgada la idea por el mismo Vargas, todavía se enfatizaba la necesidad de la conferencia en los diarios y las entidades de gobierno de la región y se adelantaban los preparativos, en el caso del Brasil por parte del Ministerio de Exterior, sin que hasta el momento se llegase a una decisión de la fecha aceptada por parte de los demás países y en cuanto al lugar estaba por ratificarse a Manaus para su realización. Todo esto cuando aún no cesaba la euforia por la dinámica económica regional detonada por el auge de las gomas demandado por la guerra. La ausencia de información en los años siguientes sobre la anunciada conferencia y la falta de referencias en la documentación institucional y en las publicaciones sobre el periodo hacen suponer que el entusiasmo inicial por la realización de la reunión panamazónica se enfrió y archivó totalmente, sobre todo durante los años del desmantelamiento de los programas económicos relacionados con extracción de la borracha o caucho amazónico que en gran medida eran impulsados por Estados Unidos y sus empresas.

La frontera brasilera en la segunda mitad del siglo XX

La situación de la triple frontera de Colombia, Brasil y Perú a lo largo de la segunda mitad del siglo XX se fue modificando muy lentamente, en términos económicos, sociales y políticos, al compás de las redefiniciones de las respectivas políticas de frontera de los tres países, en concordancia con sus condiciones y su política

17 Informe del cónsul Luis Payán y transcripción con recortes de la prensa de Manaus al Ministro Luis López de Mesa. Archivo General de la Nación. Fondo Ministerio de Relaciones Exteriores. Transferencia 8. Caja 125. Carpeta 257. Manaus. 194°, f. 64-65.

interna. En el caso de Brasil, su política de fronteras que se condensa en la llamada *faixa de fronteira*, en español faja o franja de frontera, se concibió como espacio para proteger la soberanía del estado en casos de guerra o invasión extranjera, o sea de seguridad nacional, con una extensión de 150 km. a partir de la línea fronteriza. Esta política ha venido siendo formulada desde fines del siglo XIX, en los inicios de la república, tomó cuerpo en 1929 con la creación del Servicio de Fronteras, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores,¹⁸ modificándose en las constituciones de 1934, 1937 y 1946 y luego en la normatividad subsiguiente. Se conocen, entre otras, las leyes 2597 de 1955 que estableció la necesidad del gobierno federal de hacer inversiones en los municipios fronterizos para fomentar el sentimiento de nacionalidad, mantener poblada la frontera, ejercer contrapeso ante pujantes poblaciones fronterizas de los países vecinos y minimizar el éxodo rural-urbano,¹⁹ así como la ley 6663 de 1979, reglamentada con el decreto 85.064 de 1980 donde se aumentaron las limitaciones para la adjudicación y el uso de las tierras en dicha franja, garantizando un mayor control del Estado sobre estas áreas, mediante supervisión y aprobación del Consejo de Defensa Nacional.²⁰

Uno de los programas más notables durante este periodo fue el denominado Calha Norte, que tuvo su inicio a mediados de la década de los ochenta cuando el entonces Consejo de Seguridad Nacional creó un grupo de estudios sobre las condiciones de la frontera y luego se convirtió en el programa militar más importante en la frontera por el lado brasilero buscando promover "...la ocupación y el desarrollo ordenado de la Amazonia septentrional" a través de dos subprogramas, el primero relativo al mantenimiento de la soberanía territorial y la seguridad y el segundo a la promoción del desarrollo regional. El principal objetivo de Calha Norte se planteó en tres frentes, como el aumento de la presencia del poder público, la defensa nacional y la asistencia a las poblaciones para fijarlas a la región. Igualmente contemplaba entre sus objetivos específicos, la ocupación de los "vazios estratégicos"; la integración de la población a la ciudadanía y a la nación; la mejora en las condiciones de vida de la población; el mejoramiento del sistema de gestión municipal y el fortalecimien-

18 Vease el artículo de Ana Carolina Viana Faria, et. Al. "A formacao da fronteira entre Brasil e Venezuela: aspectos históricos e relacoes bilaterais contemporaneas" En. Marcos Costa L; C. Zárate y A., Lyra (orgs.). gobernabilidad e fronteira: os desafios amazônicos. Boa Vista; Editora da UFRR, 2012. P. 57.

19 Rebeca Steiman. A geografia das cidades de fronteira: Um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia Colômbia (Pós-Graduação em Geografia). Universidade federal do Rio de Janeiro, 2002. p 21.

20 Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF), 2011.

to de las actividades económicas estatales.²¹ Este proyecto se consolidó al final del periodo de los gobiernos militares y se amplió luego a otros municipios diferentes a los 95 que estaban en la “faixa de fronteira”, que apenas llegaban a la mitad de los cubiertos por el proyecto.²²

De acuerdo con Rego Monteiro, Con el retiro de las fuerzas militares del poder, parece haber una redefinición de su campo de actuación, que desde entonces ha estado más orientado a la defensa nacional²³ y por tanto al reforzamiento de su presencia en las fronteras. Este incremento en la presencia militar en la frontera amazónica ha sido justificado por las amenazas contemporáneas o amenazas externas de carácter global²⁴ que comenzaban a significar los fenómenos crecientes del narcotráfico y el conflicto armado y que empezaron a tener especial relevancia en la vecina Amazonia colombiana, pero también en el contexto de la difusión global del discurso ambiental, que se cristalizó en Rio 92 y que tuvo marcado énfasis en la conservación de la selva amazónica y sus culturas. Por eso, de alguna manera, el discurso conservacionista o la intervención en los conflictos de tierras que afectan a los pueblos indígenas²⁵ también aparecen en la agenda de los militares brasileiros en la última parte del siglo XX y a comienzos del actual. Todo lo anterior lo que muestra es que la política de fronteras por el lado brasileiro descansa pesadamente en las acciones tendientes a reforzar la seguridad y la defensa y subsidiariamente a los asuntos del medio ambiente, los problemas de las tierras indígenas o la conservación y el desarrollo económico de la frontera amazónica. Por tanto, no es extraño la actual militarización brasileira de la Amazonia que en 2008 alcanzó las 25.000 unidades organizadas en 15 batallones, seis de los cuales están compuestos por *Comandos de Fronteira* como parte de una proyección que aspira a elevar de 22 actualmente, a 50 pelotones en el año 2018²⁶ la presencia militar en la frontera.

Colonización militar de la frontera amazónica colombiana

La entrega del trapecio amazónico y de Leticia por parte del Perú en 1930 sorprendió a Colombia con una situación de absoluta precariedad de sus áreas fronterizas y en particular las amazónicas, no solo por la ausencia generalizada del Estado y

21 https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2011/calha_norte_2011.pdf. (traducción mía del portugués).

22 Op. Cit.

23 Ver L. Rego Monteiro. Políticas territoriais do estado brasileiro na Amazônia e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia: controle estatal e ameaças transnacionais. Universidade Federal do rio de Janeiro (Pós-Graduação em Geografia), Rio de Janeiro. 2009, pp. 42.

24 Rego Monteiro, op. Cit. pp. 39-40.

25 Op. Cit. p, 42.

26 Op. Cit., p, 65.

sus instituciones, sino sobre todo por la ausencia de una población comprometida e identificada con la nación colombiana, con la excepción de unos pocos colonos, que literalmente se podían contar con los dedos de las manos, sobrevivientes de la época de la explotación de las gomas elásticas y que vivían dispersos, sin mayor contacto entre ellos o con el resto del país. La solución que la dirigencia política colombiana dio a esta situación consistió en traer del interior del país destacamentos de “policías colonos” y establecerlos en Leticia y otros sitios de la ribera colombiana del Amazonas y el Putumayo (foto 2). El programa fue encomendado inicialmente al coronel Luis Acevedo como jefe del programa de colonización de la nueva Comisaría Especial del Amazonas. Con este programa también llegaron las primeras autoridades civiles y los primeros destacamentos militares, que fueron parcialmente retirados de Leticia, lo que aprovecharon los loretanos que la invadieron en septiembre de 1932, pero que volvieron en mayor número, aproximadamente 2000 unidades, con ocasión del conflicto.



Foto 2: Destacamento establecido en Leticia luego del conflicto
(Archivo de la misión capuchina en Sibundoy Putumayo)

Después de la guerra la mayor parte de los destacamentos fue retirada de la frontera con Perú y el Estado colombiano volvió a tener un tamaño relativamente reducido.

La atención estatal a las áreas de frontera de Colombia, se vio incrementada a mediados de la década de los cincuenta, durante los años de la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla. Por esos años se construyeron los aeropuertos de San Andrés

y Leticia, así como una infraestructura orientada principalmente al establecimiento de instalaciones militares y de defensa. Al lado de esas obras surgieron algunos servicios públicos y de comunicaciones de cobertura limitada, se incrementaron los servicios bancarios y otros beneficios que los habitantes fronterizos no habían conocido, o lo habían hecho de manera muy incipiente. En los años de la dictadura el Consejo Comisarial no funcionó y fue suplantado por la figura del Jefe Unico Civil y Militar que era asumida por coroneles o capitanes de fragata²⁷ El reforzamiento de las instituciones religiosas, con la creación de la Prefectura Apostólica de Leticia en 1951 y la llegada de los capuchinos catalanes con Marceliano Canyes a la cabeza, también marcó la vida y la educación de la población²⁸ en las fronteras amazónicas a mediados del siglo xx.²⁹ No obstante los relativos avances en materia de infraestructura y presencia estatal, la fuerte presencia de misioneros españoles, esta vez catalanes, evidencia lo poco que habían cambiado las instituciones de frontera de Colombia, por lo menos en materia educativa, desde el fin del periodo colonial y el advenimiento de la era republicana.

Las Intendencias y Comisarías hicieron parte fundamental del ordenamiento territorial colombiano a lo largo de todo el siglo XX desde el comienzo de la segunda década (1912) y hasta la constitución de 1991. Hasta entonces gran parte de la Orinoquia, toda la Amazonia, el Chocó y los territorios insulares las de San Andrés y Providencia, estuvieron bajo la tutela del estado central. Paulatinamente estos territorios fueron adquiriendo relativos niveles de autonomía en medio de los procesos de descentralización del estado iniciados en los años 70, pero la mayoría de ellos solo adquirieron autonomía política tras la constitución de 1991 que transformó las antiguas Intendencias y Comisarías en Departamentos.

Las políticas dirigidas hacia estas Entidades Territoriales estuvieron asociadas a dos propósitos principales: Primero asegurar la presencia del Estado en la frontera y segundo desarrollar dichos territorios para integrarlos a la Nación. Particularmente, este segundo esfuerzo se desarrolló a través del Ministerio de Gobierno y la dirección General de Intendencias y Comisarías adscrita a éste, la cual se transformó en 1975 en un Departamento Administrativo de nivel ministerial denominado DAINCO, con recursos propios y con el objetivo de coordinar y planificar la acción de las

27 Ver: Jorge Picón Transformación urbana de Leticia. Énfasis en el periodo 1950-1960. Editorial Gente Nueva, 2010.p,78.

28 De acuerdo a Alejandro Cueva, otro importante historiador leticiano, Canyes llevó a los hermanos lasallistas a Leticia quienes crearon el Liceo Orellana en 1956 como modelo de educación religiosa que se impuso en la Amazonia colombiana. Véase su reciente trabajo titulado Los versos del Liceo Orellana o los hermanos de la Salle en Leticia. Bogotá: Editorial Gente Nueva, 2011.

29 Picón. Op. Cit. 78.

diferentes instituciones del estado, como la Caja Agraria, el Incora, el Ica y otros con presencia en los Territorios Nacionales. Bajo la gestión de DAINCO se construyeron en el último tercio del siglo XX varias carreteras, se fundaron y dotaron poblaciones, se ampliaron las redes de telecomunicaciones y servicios aéreos, con el ánimo de integrar, de una forma más decidida, las Intendencias y Comisarías a la economía nacional y así “llevar los beneficios del desarrollo para hacer que estas regiones y particularmente la población indígena, participen en la economía nacional”³⁰ y para proteger la soberanía nacional. Esta institución tuvo un papel fundamental en la implementación de una primera política de frontera del país cuyos fundamentos se pueden ver en el Decreto 1925 de 1975, como resultado de intentos previos en 1972 y 1973 contenidos en varios documentos, entre ellos uno del DNP de 1974 denominado *Documentos sobre política nacional de áreas de frontera*.³¹ Estos avances normativos y de política serán retomados en el estatuto de fronteras contenido en la ley 10 de 1983 y el decreto 3448 del mismo año y se volverán a incluir en un documento Conpes o *Plan de Desarrollo Fronterizo* del Departamento Nacional de Planeación de 1986.

La promulgación del Estatuto de Fronteras se inscribió dentro del Plan de Desarrollo del presidente Belisario Betancur y su diseño tuvo intensa participación de diversos gremios, entre ellos SAC, Fedegan, ANDI, y Confecamaras, además de los ministerios de trabajo y desarrollo, gobierno, agricultura, los jefes de DAINCO y DNP, así como 6 representantes del congreso (1 Representante a la Cámara por los Territorios Nacionales). El estatuto contemplaba la creación de *Regiones Fronterizas* y en ellas estuvieron contempladas las Comisarías de Vaupés, Amazonas y Guainía colindantes con Brasil. Igualmente se establecieron los *Distritos Fronterizos* en los municipios y corregimientos, cuyas áreas eran colindantes con los límites internacionales de Colombia y donde eran evidentes las influencias de las circunstancias económicas, sociales y políticas propias del medio fronterizo. Bajo el amparo de este Estatuto, Leticia, Mitú y Puerto Inírida fueron considerados distritos fronterizos, lo que los habilitaba para ser considerados prioritarios en la financiación dentro del Plan de Desarrollo del gobierno de entonces. Igualmente, se previó el impulso de diversos sectores económicos como la minería, proyectos agroindustriales y agropecuarios o la pequeña empresa, con preferencias arancelarias y exenciones de impuestos para importación de bienes de capital y la instalación de empresas extranjeras.

Esta política de fronteras estaba coordinada desde la Secretaría de Asuntos Fronterizos adscrita a la Presidencia, como encargada de establecer los mecanismos de coordinación necesarios para llevar a cabo los programas de desarrollo que

30 DNP Documentos sobre política nacional de áreas de frontera Bogotá, 1974: 9

31 Ibid.

adelantaría el Gobierno Nacional en dichas zonas con el Ministro de Relaciones Exteriores y con las demás entidades nacionales pertinentes, así como suscribir convenios con los países limítrofes para el manejo de las cuencas internacionales, los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Dicha secretaría contaría con un comité asesor conformado por el Secretario de Asuntos Fronterizos, el Jefe de División de Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, un delegado del Ministerio de Gobierno, el Comandante delegado del Ministerio de Defensa, el Jefe de la División de Fronteras del DNP, el Jefe de la Oficina de Planeación de DAINCO y el Subdirector de integración Económica del INCOMEX.

En 1985, se fortaleció la política fronteriza con la creación del Consejo Nacional de Fronteras, como órgano consultivo a nivel nacional, y en 1986, se creó el documento Conpes, el cual realizó una caracterización de las regiones de Colombia según niveles de desarrollo, encontrando que las Comisarías de Amazonas, Vaupés, Guaviare, Vichada y Chocó, tenían escaso nivel de desarrollo y bajo ritmo de crecimiento”. Por lo anterior, el plan se propuso incrementar en estas entidades territoriales el desarrollo económico e integrarlas a la economía nacional, a través de los distritos fronterizos, las comunidades binacionales y fortalecer la descentralización administrativa y fiscal, para lo cual se estimaba que entre 1985 y 1990 habría una inversión de 250.000 millones de pesos.³²

Pese a las grandes expectativas que suscitó la creación de regiones y distritos fronterizos y la promoción de sectores económicos diversos que trascendían la tradicional política de colonización, esta política de fronteras no tuvo gran éxito por falta de apoyo político y por la escasa asignación final de recursos destinados a alcanzar sus objetivos.³³ El fracaso del plan, también se hizo invidente en la falta de continuidad de esta política en la agenda del gobierno siguiente (Cesar Gaviria), el cual no contempló claramente los asuntos fronterizos en el Plan de Desarrollo de su gobierno, a pesar de que la reforma de la Constitución Política, que contenía importantes disposiciones sobre fronteras, se hizo bajo su mandato.

Finalmente, en 1995 el gobierno colombiano promulgó la ley 191 o ley de fronteras que buscaba proteger los derechos humanos en zonas fronterizas, mejorar la calidad de vida de los habitantes fronterizos, satisfacer las necesidades básicas, fortalecer los procesos de integración y cooperación latinoamericana mediante la “eliminación de obstáculos y barreras artificiales que impiden la integración natural

32 Conpes, “plan integral de desarrollo fronterizo” 1986. p. 11.

33 DNP. Políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos. Departamento Nacional de Planeación. Documentos para el Desarrollo Territorial No 42: Colombia y sus fronteras. Bogotá, DNP Dirección de desarrollo Territorial., 2001.

de las comunidades fronterizas”, el desarrollo económico mediante regímenes especiales de transporte, una legislación tributaria y aduanera especial, incentivos a la inversión extranjera, condiciones especiales de legislación laboral, así como medidas que potenciaran el comercio fronterizo. Para ello se impulsaría la construcción de nuevas infraestructuras de integración, así como el desarrollo de servicios de transporte, telecomunicaciones y otros servicios a través de la frontera. Se fortalecería la cooperación con los países vecinos en materia de seguridad, intercambio de pruebas judiciales, entre los cuerpos policiales y en la lucha contra la delincuencia común. También se propuso promover la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales y fortalecer las Entidades Territoriales fronterizas a través de la constitución de *Zonas de Frontera*.

Además de estas *Zonas de Frontera*, que son similares a las Regiones Fronterizas de 1983, se establecen dos tipos de categorías diferentes al interior de estas: *Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo* (UEDF), similares a los Distritos Fronterizos del estatuto de 1983 y *Zonas de Integración Fronteriza* (ZIF), las cuales aunque retoman elementos ya presentes en ese estatuto, recalcan la necesidad de trascender el ejercicio de la planeación más allá del entorno estatal.

Para la Ley 191 de 1995 constituyen *Zonas de Frontera* (ZF), aquellos municipios y corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo. Son *Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo* (UEDF) aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Zonas de Frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social, mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos. Son *Zonas de integración fronteriza* (ZIF), aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantarían las acciones, que conviniesen para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.³⁴ La ley 191 contiene una serie de disposiciones económicas y fiscales, con estímulos y exenciones tributarias de la más variada naturaleza, incluyendo un Fondo Económico para la Modernización de las Zonas Fronterizas (art. 41).

34 Ley 191 de 1995. Art. 4.

En cuanto a la implementación de esta ley se puede decir que el establecimiento de *Zonas de Integración Fronteriza* ha sido adoptado por la CAN como parte de su política de integración fronteriza a partir del año 2001,³⁵ lo cual ha posibilitado su constitución en las fronteras con Ecuador y Venezuela “las más activas y desarrolladas de Colombia”.³⁶ Para el caso de la frontera amazónica se ha establecido hasta el momento la Zona de Integración Fronteriza de Colombia y Perú por sus respectivos gobiernos, cuyo Plan de Desarrollo se ha empezado a formular recientemente.³⁷ En el caso de la frontera de Colombia con Brasil hace apenas unos meses el Congreso expidió la ley 1463 de 2011 ratificando el acuerdo que estableció la Zona de Régimen Especial Fronterizo en torno a las ciudades de Leticia y Tabatinga y que se firmó en septiembre de 2008. No obstante este acuerdo no invoca la ley 191 como podría esperarse, sino que se basa en los artículos 150, 189 y 224 de la Constitución Política de Colombia, una seña adicional de las inconsistencias de la primera. Por lo demás sus alcances se restringen a aspectos aduaneros y de comercio en general. Igualmente, se han establecido Zonas de Frontera y algunas Unidades de Desarrollo Fronterizo en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía, fronterizos con Brasil, (Ver cuadro 1) las cuales replican las Regiones y Distritos Fronterizos definidos en el estatuto de 1983. Todo esto muestra que los países amazónicos le continúan apostando a los acuerdos bilaterales, que como hemos señalado, son inadecuados e insuficientes para el caso de las fronteras trinacionales, como la que nos ocupa en este ensayo.

Los estudios de la ESAP de 1999 y el DNP, incluidos los foros que se usaron como insumo para elaborar el Conpes 3155 de 2002, adelantaron un diagnóstico de la ley 191 y las dificultades en su implementación y anotaron que la ley generó altas expectativas en las fronteras, pero que estas se vieron pobremente respaldadas en la práctica. Entre los problemas detectados se mencionó que la misma norma no atendía a las condiciones particulares de cada una de las diferentes zonas de frontera, ni permitía la flexibilidad necesaria para adecuarse a sus condiciones particulares.³⁸ Por otra parte la ley enunció una amplia variedad de temas (educación, legislación indígena, medioambiente, industria, comercio, infraestructura, sistema fiscal y administrativo) que tenían muy poco desarrollo, contradecían otras normas o ya habían

35 Decisión 501. (Zonas de Integración Fronteriza)

36 Documento para el Desarrollo Territorial No 42 de 2002 y Conpes 3155 de 2002.

37 Ver. Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia. Ministerios de Relaciones Exteriores de Perú y Colombia, 2011. Perú: Ministerio de Relaciones Exteriores; Colombia: Ministerio de Relaciones Exteriores. (versión preliminar).

38 Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes No. 3155, 2002, p. 5.

sido contempladas en legislaciones anteriores.³⁹ Como en el caso del anterior estatuto de fronteras, los abultados presupuestos prometidos nunca llegaron a su destino, en parte por ausencia de mecanismos efectivos para su distribución o de una plataforma de coordinación intersectorial que permitiera cumplir con los compromisos ofrecidos en la ley. Por lo anterior, pese al entusiasmo inicial, el respaldo político de la Ley fue restringido y no pudo desarrollarse a cabalidad, inclusive, el respaldo financiero a través del presupuesto nacional y los presupuestos departamentales fue muy parco.

En los últimos años el Congreso de Colombia viene tramitando una nueva ley de fronteras discutiendo distintas versiones, con la pretensión de resolver y superar los problemas dejados por la ley 191 de 1995, no obstante, ninguna de estas nuevas versiones logra afrontar los vacíos, sobre todo estructurales y de concepción que dejó la anterior legislación. El que el año de 2012 haya terminado sin sancionar la mencionada ley muestra la poca importancia que Colombia le sigue dando a sus fronteras y que el país continúa careciendo de una verdadera política de fronteras. Un evento siniestro con el que empieza el año 2013 nos recuerda que Colombia sigue sufriendo las consecuencias de esa situación, con el fallo adverso del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya y el reconocimiento a Nicaragua de una importante porción de mar territorial que antes formaba parte de un territorio insular colombiano, casi tan grande como el departamento del Amazonas.

Conclusión: los retos de la cooperación transfronteriza

La política de fronteras de los países amazónicos, a pesar de ciertos avances en materia de legislación y de algunos anuncios y prácticas de cooperación, sobre todo militar, sigue orbitando en torno a los objetivos de defensa de la soberanía nacional y de lucha contra el narcotráfico y la violencia insurgente, que desde hace algunos años, sobre todo después de la caída de las torres gemelas y la guerra de Irak, se califica indistintamente como terrorista. La acción estatal tanto en el lado brasilero de la frontera como en el colombiano, al igual que en el caso de la frontera con Perú, ha girado pesadamente en torno a una fuerte presencia militar que permite hablar de unas fronteras cada vez más militarizadas o de unas fronteras donde una importante

39 Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos. Departamento Nacional de Planeación. Documentos para el Desarrollo Territorial No 42: Colombia y sus fronteras. Bogotá, DNP Dirección de desarrollo Territorial, 2001. p29.

proporción de la población forma parte de las fuerzas armadas y donde estas juegan un papel decisivo en el conjunto de las sociedades o comunidades de frontera.

El problema relacionado con esta presencia es que el incremento de personal militar a lo largo de las fronteras de estos países no se ha traducido en la transformación social o económica de la región, ni en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes fronterizos ribereños, que constituyen la gran mayoría de la población de estas zonas. Por esto la gran mayoría de poblados binacionales o trinacionales todavía se debaten en medio de carencias de todo nivel reflejadas en aislamiento, ausencia de servicios públicos, inexistencia de infraestructura pública, ínfimos niveles y coberturas educativas, precariedad de los servicios médicos y asistenciales, desempleo e informalidad, entre otros. Lo más preocupante es que los espacios fronterizos, a pesar de esta fuerte presencia militar, continúan siendo los escenarios privilegiados de la informalidad, la ilegalidad y el incremento de una criminalidad que se ha vuelto prácticamente incontrolable. Todo esto lleva a pensar en la necesidad de hacer un balance sobre los impactos y las fallas de las políticas públicas que se han implementado en las fronteras de estos países y de la posibilidad de reorientar estas políticas, incluidas las de defensa, hacia la cooperación y, en alguna medida, hacia la integración. Lo anterior pasa por evaluar el papel y los avances que los mecanismos bilaterales y multilaterales han significado para la vida real de las sociedades de frontera, que debe llevar al rediseño de esos mecanismos y la creación de nuevos espacios de comunicación institucional y participación social. Un posible futuro debería ser la elaboración y diseño de políticas fronterizas conjuntas, no solo bilaterales sino trilaterales, en el caso de la frontera amazónica de Colombia, Brasil y Perú, que sin borrar las diferencias políticas e ideológicas o los intereses nacionales de cada país, consoliden espacios para el desarrollo de las sociedades de frontera, que como se ha visto históricamente, tienden más a la integración, a pesar de que los diferentes estados y sus políticas le sigan haciendo énfasis a la separación y a la división.

Recebido em setembro de 2012; aprovado em dezembro de 2012.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF), 2011.

COMUNIDAD Andina de Naciones, CAN. "Caracterización y diagnóstico de la zona de integración fronteriza Perú-Colombia". En: *Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza peruano colombiana*. (Versión preliminar), 2010.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. DNP *Documentos sobre política nacional de áreas de frontera* Bogotá, 1974.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Departamento Nacional de Planeación. *Documentos para el Desarrollo Territorial No 42: Colombia y sus fronteras*. Bogotá, DNP Dirección de desarrollo Territorial., 2001.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES No. 3155*, 2002.

COLOMBIA. Ministerio de Gobierno. Informe del Intendente nacional del Amazonas (Bogotá, 4 de junio de 1932). *Memoria del Ministro de Gobierno al Congreso Nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1932.

CUEVA, Alejandro. *Los versos del Liceo Orellana o los hermanos de la Salle en Leticia*. Bogotá: Editorial Gente Nueva, 2011.

FRANKY C.; ZÁRATE, C. (Eds) *Imani Mundo. Estudios en la Amazonia colombiana*. Bogotá: IMANI, 2001, pp. 229-259.

LATORRE RUEDA, Mario. “1930-1934. Olaya Herrera: un nuevo régimen”. Alvaro Tirado Mejía (Dir.). *Nueva Historia de Colombia*. Vol 1 Historia Política 1886-1946. Bogotá, Planeta, 1989.

MIRANDA CORREA, Luis. “*A borracha da Amazonia e a II guerra mundial*”. Manaos: Ed. Gobierno del Estado de Amazonas, 1967.

PICÓN, Jorge. *Transformación urbana de Leticia. Énfasis en el periodo 1950-1960*. Editorial Gente Nueva, 2010.

REGO MONTEIRO, Licio. Políticas territoriais do estado brasileiro na Amazônia e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia: controle estatal e ameaças transnacionais. Universidade Federal do rio de Janeiro (Pós-Graduação em Geografia), Rio de Janeiro. 2009.

STEIMAN, Rebeca. *A geografia das cidades de fronteira: Um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia Colômbia* (Pós-Graduação em Geografia). Universidade federal do Rio de Janeiro, 2002.

VIANA FARÍA, Ana C. et. Al. “A formacao da fronteira entre Brasil e Venezuela: aspectos históricos e relacoes bilaterais contemporâneas” En. Marcos Costa L.; C. Zárate y A., Lyra (orgs.). *governabilidade e fronteira: os desafios amazônicos*. Boa Vista; Editora da UFRR, 2012.

ZARATE, C. “Amazonia: la historia desde la frontera” En: J. Echeverri (Ed.) *Amazonia colombiana: Imaginarios y realidades – gobernanza y sociedad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Cátedra Jorge Eliecer Gaitán), 2011. Pp. 55-76.

Fuentes de archivo

COLOMBIA. Archivo General de la Nación. Ministerio de Relaciones Exteriores. Transferencia 8. Consulados de Manaos e Iquitos, 1932-1945.

DECLARACIÓN del general Cándido Mariano de Silva Rondón presidente de la delegación brasilera a la comisión mixta de Leticia. La prensa, Lima, sábado 20 de agosto de 1938. *Internet*.

Internet

PROJETO Calha Norte. https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2011/calha_norte_2011.pdf.

