

# POLÍTICA EXTERNA PARA LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA A PARTIR DEL CASO DE LA TRIPLE FRONTERA BRASIL, COLOMBIA Y PERÚ EN LOS GOBIERNOS DE LULA, URIBE Y GARCÍA (2006-2011)

Edgar Andrés Londoño Niño\*

## RESUMEN

En éste artículo, se hace referencia a algunos de los elementos en materia fronteriza de la política exterior de Lula (2006-2011), Uribe (2006-2010) y García (2006-2011), a partir de factores domésticos, lineamientos de la política exterior y relaciones bilaterales con los vecinos alrededor del caso de la Triple Frontera Brasil, Colombia y Perú. El artículo resalta que Brasil en ese periodo dio una mayor atención a la Triple Frontera que sus vecinos, en concordancia con las orientaciones de la política exterior para la región y para Amazonía. Perú, consolidó su interés económico en su parte amazónica sin dar mayor atención a la región fronteriza estudiada. Colombia, se centró en la lucha contra la guerrilla y la defensa de su política de seguridad. Se demuestra cómo la política exterior resulta fundamental para analizar los límites y las posibilidades de procesos de integración fronteriza.

*Palabras clave:* Política Exterior, Triple Frontera, Lula, Uribe, García.

## FOREIGN POLICY FOR BORDER INTEGRATION IN THE CASE OF THE TRIPLE BORDER BETWEEN BRAZIL, COLOMBIA AND PERU UNDER THE GOVERNMENTS OF LULA, URIBE AND GARCIA (2006-2011)

### SUMMARY

This article refers to some of the elements of border foreign policy under Lula (2006-2011), Uribe (2006-2010) and Garcia (2006-2011) based on domestic factors, foreign policy guidelines and bilateral relations with neighbors around the case of the Triple Border between Brazil, Colombia and Peru. This article notes that during this period, Brazil gave more attention to the Triple Border than its neighbors, in accordance with foreign policy orientation for both the region and the Amazon. Peru consolidated its economic interest in its Amazon region without focusing attention on the border region studied herein. Colombia focused on the fight against internal guerrilla and the defense of its security policy. This paper shows how foreign policy is essential to analyzing the limits and possibilities of border integration processes.

*Key words:* Foreign policy, Triple Border, Lula, Uribe, Garcia.

**Fecha de recepción:** 04/09/2014

**Fecha de aprobación:** 01/11/2014

---

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

## INTRODUCCIÓN

Cuando se piensa en integración regional, generalmente se hace referencia a los mecanismos multilaterales o bilaterales que promueven procesos de integración económica y comercial y, en algunos casos, política. En América Latina han existido proyectos de integración ambiciosos como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que se transformó luego, con menores alcances, en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Actualmente en América del Sur se destacan organismos como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Sobre la conformación y los avances de dichos bloques regionales hay una amplia bibliografía en diferentes áreas de las ciencias sociales, especialmente desde los enfoques y teorías de las Relaciones Internacionales.

Pero territorios específicos y no sólo instancias multilaterales también representan posibilidades de cooperación e integración entre diversos actores que protagonizan flujos e intercambios propios de las Relaciones Internacionales. Ese es el caso de las fronteras, cuyos procesos de interacción y dinámicas de complementariedad son tan fuertes que deben hacer parte de los estudios de integración regional, pues es en las fronteras en donde los Estados se ven obligados a establecer mecanismos de diálogo y acción para atender las demandas de la población fronteriza y las problemáticas que dejan de ser estrictamente nacionales. Precisamente, para Phillippe Braillard lo que caracteriza las Relaciones Internacionales es el hecho de que constituyen flujos que atraviesan las fronteras (Braillard 1990, 86).

Sobre la relación entre fronteras y Relaciones Internacionales, el académico y diplomático brasileño Celso Lafer afirma que un país actúa en tres campos a partir de la armonización de las necesidades internas con posibilidades externas: el campo estratégico-militar, el de las relaciones económicas y el de los valores, o sea el del modelo y fin de vida de la sociedad. Esos campos tienen tres contextos diplomáticos: el de las grandes potencias, el regional y el contiguo, es decir, el correspondiente a la interacción entre los países que tienen frontera común (Lafer, 1987). Esto quiere decir que la política exterior tiene como contexto de actuación las fronteras, siendo éstas un importante referente en la evaluación de esa política, aunque en algunos casos no sea un ámbito de la evaluación de política exterior suficientemente considerado.

La política exterior, al tener un área de actuación con los países vecinos y sus territorios fronterizos, tiene un papel central en la promoción y consolidación de los procesos de integración fronteriza. Sobre la importancia de la integración fronteriza, María Cecilia Bolognesi-Drosdoff resalta que 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. (Bolognesi-Drosdoff, 1986:14)

Los procesos de cooperación e integración política están, entonces, estrechamente relacionados con la política exterior y las relaciones con el vecindario y la región. Como mencionan José

[45]

Luis Rhi-Sausi y Darío Conato, la emergencia de tensiones entre gobiernos latinoamericanos “continúa repercutiendo en las áreas fronterizas. Entre las razones que dan origen a dichas diferencias encontramos tanto factores históricos de límites como el reconocimiento de problemas que trascienden las fronteras como los medioambientales o la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado que forman parte de la actual agenda internacional” (Rhi-Sausi, Conato, 2009: 17). Este artículo mostrará cómo dichas diferencias afectan las relaciones bilaterales con los países vecinos y, en consecuencia, abren o cierran las puertas a posibilidades de integración fronteriza.

La Triple Frontera entre Brasil, Colombia y Perú es el caso de integración fronteriza que será aquí analizado. Esa frontera se encuentra localizada en la cuenca amazónica, reuniendo a la población de los tres países en torno a los centros poblados fronterizos, especialmente las ciudades gemelas de Leticia en Colombia y Tabatinga en Brasil. La frontera en estudio adquiere relevancia por los intensos flujos poblacionales alrededor del río Amazonas y los centros poblados de los tres países, por la importancia económica e internacional que tuvo durante el ciclo del caucho, por su carácter de frontera amazónica y por ser un territorio que exige procesos de comunicación entre los Estados para la resolución de problemas comunes y para el desarrollo local.

La Triple Frontera es un caso interesante de estudio que resalta la relación entre política exterior e integración fronteriza porque, como dice Germán Grisales, “las dinámicas que han movido a la frontera han sido trinacionales, los problemas producidos por ella, también, y las soluciones, si se consiguieran repercutirían favorablemente en todos los lados de la frontera. Su historia ha probado que ninguno de los Estados ha sido especialmente eficaz en erradicar sus problemas de manera definitiva” (Grisales, 2005: 60).

[46]

A continuación, se analizarán los lineamientos de la política externa de los gobiernos de Brasil, Colombia y Perú entre 2006 y 2011, así como elementos de política doméstica que influyen en la política externa y en dichos procesos de integración fronteriza, evidenciando posibilidades y obstáculos que tienen esos procesos en el caso estudiado.

## **1. GOBIERNO DE LUIS INÁCIO LULA DA SILVA**

En el primer gobierno de Lula, el mandatario tuvo una actitud más defensiva ante las críticas de la opinión pública por el uso de los recursos y el suelo amazónico, pero el segundo mandato se caracterizó por un mayor liderazgo en el tema ambiental ante conferencias internacionales como Copenhague (Ciclovivo, 2010). Es permanente la defensa de la soberanía de Brasil sobre su parte amazónica y Lula es insistente en decir que Brasil decide sobre la Amazonía y es autónomo para hacerlo. En junio de 2009 el expresidente brasileño afirmó “la Amazonía es nuestra, es brasileña, es verde y amarilla. Nosotros queremos preservarla”. (Folha, 2009).

La defensa de la Amazonía, así como un mayor acercamiento a los países de la región fueron característicos de la política externa brasileña durante este periodo que diversificó las relaciones internacionales y las áreas de cooperación internacional.

Adicionalmente a las relaciones con países vecinos y de la región, el entendimiento de integración regional, que influye directamente en la atención a los vecinos y las fronteras compartidas, tiene como un factor importante la relación de un país con la potencia mundial. Frente a la región y la relación entre Brasil y Estados Unidos, Russell y Tokatlián dicen que Brasil es el caso paradigmático de oposición limitada, la cual:

propugna una política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a Estados Unidos. Los vínculos políticos con los países más cercanos son importantes para fortalecer el diálogo diplomático con Washington. (...). En esencia, propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo, percibe a Estados Unidos como un poder dual (una combinación de amenaza y oportunidad) y asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región (Rusell y Tokatlián, 2009: 231).

Así, entre otros elementos, el segundo gobierno de Lula se caracteriza por la búsqueda de un mayor multilateralismo y defiende la cercanía con los países de América del Sur (Vigevani y Cepaluni, 2010), fortaleciendo la reorientación de la política externa brasilera iniciada durante el primer gobierno de Lula. Eso, evidentemente, se ve reflejado en un mayor interés por los países con los que se comparte frontera, que para el caso de Brasil son todos los países suramericanos con excepción de Ecuador y Chile.

Un hecho importante que refleja la búsqueda de liderazgo en la región es que Lula convocó en noviembre de 2009 a una Cúpula de los países amazónicos para dar una declaración que llevara a una posición conjunta para la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre el clima en Copenhague. Sin embargo, de los ocho mandatarios esperados por Lula sólo los presidentes Nicolás Sarkozy, representando Guyana francesa y el presidente de Guyana (ex-inglesa), Bharrat Jagdeo, asistieron al evento. El presidente peruano Alan García afirmó tener problemas en la agenda y el colombiano Álvaro Uribe problemas de salud.

También el presidente Lula en varias ocasiones reafirmó la importancia del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y el funcionamiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y procuró fuentes de financiación para proyectos con los otros estados miembros. Sin embargo, más allá de declaraciones conjuntas, no hubo una profundización del alcance de esa instancia multilateral, ni una coordinación de políticas entre los países amazónicos<sup>1</sup> (BBC Brasil, 2009).

Es evidente cómo desde el primer gobierno de Lula se da una atención creciente a las áreas de frontera, que se relaciona con la búsqueda de liderazgo en la región y la mayor atención a Suramérica en la Política Exterior. La importancia de las fronteras dada por Brasil durante el primer gobierno de Lula y que tuvieron continuidad durante el segundo mandato, se basa en los siguientes proyectos:

1. Sistema de Vigilancia de la Amazonia (Sivam): inaugurado en el año 2002, busca monitorear el espacio aéreo de la Amazonía y defenderla de posibles amenazas. Se crea igualmente el Sistema de Protección de la Amazonía (Sipam). Fue durante el gobierno de Lula que se tuvo la preocupación de contar con el acuerdo de los países vecinos, especialmente Colombia y Perú, que se mostraron siempre interesados en los beneficios de una posible cooperación. El gobierno colombiano y varios representantes del estamento militar realizaron varias visitas y se mostraron muy interesados en obtener informaciones del sistema de monitoreo para erradicar actividades ilícitas en la región fronteriza. Perú también tuvo interés en la búsqueda de informaciones para mejorar la seguridad de su región amazónica, así como para el control del tráfico ilegal de recursos naturales.

<sup>1</sup> El profesor Eduardo Viola de la Universidad de Brasilia, afirma que como el Tratado de Cooperación Amazónica, hay varias declaraciones formales, que si bien son avances, no se traducen en la coordinación de políticas conjuntas.

2. Proyecto Rondón: En Junio de 2005, el presidente Lula hace una visita a Tabatinga, en la frontera con Colombia y Perú. Allí relanza el Proyecto Rondón, creado durante la dictadura militar y extinguido en 1989, cuyo lema era “integrar para no entregar”, dentro del binomio desenvolvimiento y seguridad. Buscaba que, con el apoyo de las fuerzas militares, estudiantes de diferentes universidades brasileñas fueran a áreas lejanas del territorio nacional. Con el relanzamiento de ese proyecto, precisamente en la Triple Frontera (Tabatinga), el presidente Lula buscaba acelerar las acciones sociales del gobierno en las comunidades ribereñas del Amazonas.
3. Programa Calha Norte (PCN): Fue creado en 1985 para la defensa del norte de Brasil. Actualmente tiene 14 bases a lo largo de la franja de frontera brasileña y atiende a 194 municipios, de los cuales 95 quedan en frontera con los países vecinos. Fue retomado con fuerza durante el gobierno de Lula y el presupuesto del programa fue ampliado aceleradamente desde 2003. Se destaca la importancia que tuvieron dentro de ese proyecto municipios como Tabatinga y São Gabriel da Cachoeira, cerca de la frontera con Colombia (Monteiro, 2010).

Asimismo, se resalta la visita de alto nivel a Tabatinga en Octubre de 2007, cuando el ministro de defensa Nelson Jobim afirmó “esta tierra tiene dueño” en los batallones de las fronteras amazónicas que visitaba (Estadao, 2007). De esta manera, los proyectos y las visitas de alto nivel de Presidente y cancilleres a la región fronteriza, muestran como ésta tuvo una creciente atención por parte del gobierno Lula tanto en la política interna como en la política externa.

Es importante destacar que el gobierno Lula recibió críticas por su posición en el tema ambiental en la Amazonía, pues se consideraba ambigua la postura de protagonizar un liderazgo ambiental para el desarrollo sostenible, pero al mismo tiempo emprender grandes proyectos en la región amazónica como el caso de las hidroeléctricas de Rio Madeira, en Rondonia, o la de Xingú en el estado de Pará.

Por otra parte, el gobierno de Lula, tuvo la preocupación por mantener un clima sin tensiones en la región, haciendo parte de la búsqueda de liderazgo. Particularmente las diferencias entre Colombia y sus vecinos fueron objeto de observación por parte del mandatario, que en algunos casos fue mediador en las crisis diplomáticas de la región.

Igualmente, en el segundo gobierno de Lula se mostró preocupación por el conflicto armado colombiano<sup>2</sup> y se contribuyó en las operaciones humanitarias, pues por ejemplo la liberación de secuestrados en 2009 contó con helicópteros brasileños.

Pese a que el gobierno de Lula no dio el carácter de terroristas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Miyamoto, 2008; Monteiro, 2010), insistencia del presidente Álvaro Uribe Vélez, desarrolló varios procesos de cooperación en las áreas de seguridad para la frontera compartida. Así, son varias las visitas de ministros de defensa, del interior y mandos militares que revelan un avance en la cooperación en esa área. Precisamente, el académico Licio Caetano do Rego Monteiro dice que en el periodo Lula-Uribe hubo muchos más puntos de convergencia que diferencias entre juntos países en lo que se refiere a cuestiones de seguridad y defensa, intensifi-

<sup>2</sup> Un antecedente importante es que en el año 2000 Brasil declaró en alerta la frontera con Colombia por la difícil situación de seguridad que ese país atravesaba. Se crea también la operación Cobra (iniciales de juntos países), anticipándose al Plan Colombia, el cual Brasil miraba con desconfianza por la posible intromisión de los Estados Unidos en la región.

cándose la cooperación entre ambos. Para el autor, en esa materia Colombia fue el socio número uno de Brasil entre los países amazónicos (Monteiro, 2010).

Por otra parte, pasando a las relaciones entre Brasil y Perú durante el periodo en estudio, cabe destacar que durante el segundo gobierno de Lula se dio un creciente interés en inversiones brasileñas en Perú en carreteras, pozos de gas y petróleo, explotación de metales preciosos, hidroeléctricas, hidrovías, líneas de transmisión eléctrica y oleoductos que contaron con el incondicional apoyo y bienvenida del gobierno de Alan García (Amayo, 2010).

Como se mencionó anteriormente, las visitas de estado y de altos funcionarios brasileños a Colombia y Perú, así como a la región fronteriza, fueron crecientes durante el segundo gobierno de Lula, lo que demuestra el interés estratégico de Brasil en su parte amazónica, especialmente durante ese periodo.

Para el caso peruano, se destaca la visita de Lula a la ciudad de Lima en 2009 que tenía como finalidad fortalecer la alianza estratégica entre ambos países, siendo también marco de un importante número de acuerdos, especialmente en materia energética. El tema fronterizo fue central en esa visita de estado, pues como puede verse en el Comunicado Conjunto (Itamaraty, 2009), se propuso la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) entre Brasil y Perú, creando la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza para impulsarla y un Grupo de Trabajo para analizar la situación de las localidades fronterizas aisladas y de difícil acceso. Igualmente, se proponen proyectos y cooperación técnica en materia de “Roaming Internacional” en la Zona de Integración Fronteriza, se instruyen a los gobiernos locales para la creación de un Plan Binacional de Salud en la frontera que incorpore medidas, entre otras, referidas a la complementariedad de servicios, así como a la promoción y prevención de la salud y la vigilancia epidemiológica y se instruyeron también a las cancillerías para la ejecución de proyectos de cooperación en materia de promoción de cadenas productivas en las localidades fronterizas de Islandia - Benjamin Constant.

[49]

Así, durante el segundo periodo, Lula visitó al Perú en 2008 y 2009, siendo sus visitas marco de importantes acuerdos en distintas áreas, como la creación de la Zona de Integración Fronteriza entre ambos países en 2009. Cabe resaltar que en la visita de diciembre de ese año los presidentes Lula y García firmaron diecisiete acuerdos y hubo un gran interés por la inversión extranjera y el comercio bilateral con ese país (El Comercio, 2009).

En el periodo aquí estudiado (2006-2011) solamente se registra la visita oficial de Lula a Colombia en 2008, en la que se suscriben siete acuerdos entre ambos países. Por su parte, el canciller Celso Amorim visitó a Colombia en 2009 y a Perú en 2007 y 2009.

### **3. GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ**

Durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) se dan varias crisis diplomáticas que generan un aislamiento con la región y los vecinos, lo que se refleja en materia de cooperación fronteriza. Como anota Socorro Ramírez, la política externa del gobierno de Uribe tuvo énfasis en la seguridad doméstica, reducida a su dimensión militar. En respuesta al conflicto armado interno, la política interna y externa adquirió una actitud más ofensiva, particularmente con Sudamérica, aislándola de la agenda externa colombiana durante un largo periodo. (Ramírez, 2011).

La cooperación fronteriza pasó a ser limitada al tema de seguridad, pues la frontera fue vista como el territorio donde grupos armados como las FARC podían refugiarse, por lo que el gobierno

de Uribe criticó los países vecinos por el tratamiento que daban a ese grupo armado en los territorios fronterizos. Hubo especialmente innumerables conflictos y altercados con Ecuador por causa de la acción y presencia de grupos armados colombianos en la frontera. No obstante esa actitud, se presentaron también acuerdos de cooperación para la seguridad fronteriza especialmente con Brasil y Perú.

Es común en los estudios de política exterior colombiana, hacer referencia a la analogía de *Res-pice Polum*<sup>3</sup>, mirar a la estrella polar, siendo para el caso colombiano, dar centralidad a las relaciones con los Estados Unidos. Después de los ataques del 11 de Septiembre de 2001, Colombia adoptó el discurso antiterrorista y privilegió de manera más directa las relaciones políticas y comerciales con el Norte. La influencia de ese enfoque en la política exterior fue mucho más claro durante el gobierno Uribe, pues fueron firmados varios acuerdos con ese país, como las bases militares o el Tratado de Libre Comercio, generando malestares en las relaciones con los vecinos.

Dicen Tokatlián y Russell sobre el acoplamiento de la Política Exterior, del cual Colombia en el gobierno Uribe es un caso emblemático, que:

El acoplamiento se caracteriza por un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como regional. Procura una participación activa en la creación y el mantenimiento de regímenes internacionales en sintonía con la posición de Washington, particularmente en cuestiones sensibles vinculadas a la seguridad global. Apoya de modo distante la integración económica regional siempre y cuando no produzca una disrupción al proceso de constitución de un área de libre comercio hemisférica. En términos políticos y culturales, la relación con los países vecinos es un tanto más relevante, aunque no es objeto de un despliegue diplomático significativo: el norte de la política exterior es Washington. (Russell y Tokatlián, 2009: 229).

[50]

En materia fronteriza, un hecho importante fue el conflicto con Ecuador y Venezuela. Eso significó un traslado de la atención a esas fronteras y un entendimiento negativo de la frontera y de los vecinos por parte del gobierno colombiano y varios sectores sociales que lo apoyaban. En marzo de 2008 las Fuerzas Armadas Colombianas atacaron el campamento del guerrillero “Raúl Reyes” en la frontera con Ecuador, sin la coordinación necesaria con dicho país, lo cual generó un fuerte conflicto diplomático con Rafael Correa y, en su solidaridad, con el entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez, afectado la situación de ambas fronteras con el despliegue de tropas y, como es obvio, frenando cualquier posibilidad de una cooperación fronteriza efectiva para la región y sus habitantes por un buen periodo. Cabe anotar que varios países de la región como Brasil y Perú manifestaron su preocupación ante estos hechos, precisamente por compartir frontera con Colombia.

Según Rhi-Sausi y Conato, los problemas fronterizos entre Colombia, Ecuador y Venezuela incluyen “la violación de las zonas de frontera ante la incapacidad de construir un sistema conjunto que les permita gobernar los problemas y articular respuestas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo” (Rhi-Sausi, Conato, 2009: 19). En otras palabras, se presenta una desarticulación de la política exterior con los vecinos para la resolución de problemas comunes, siendo la cooperación fronteriza un mecanismo no utilizado para evitar conflictos potenciales entre los países.

En el mismo sentido, Francesca Ramos Pismataro apunta que “A sabiendas que la vecindad es ineludible, Uribe privilegió en materia de política internacional la confrontación y la denuncia

<sup>3</sup> Doctrina denominada por Marco Fidel Suárez (1918-1921) que fue contrapuesta por la *Respice Similia*, mirar a los semejantes, acuñada por el expresidente colombiano Alfonso López Michelsen (1974-1978).

pública en foros multilaterales (...) el presidente colombiano consideró que las relaciones provechosas con la vecindad debían ser sacrificadas por el máximo interés nacional: la derrota de las FARC” (Ramos, 2011: 33)

Por otra parte, el 20 de julio de 2008, el presidente Álvaro Uribe conmemoró la independencia colombiana en la ciudad de Leticia, invitando a los presidentes de Brasil, Luis Inácio Lula, y de Perú, Alan García a la frontera compartida por los tres países. Esto significó más un gesto diplomático de presencia en la región<sup>4</sup> que un cambio de política que alterara la integración fronteriza, pero demuestra un ejercicio de soberanía en ese territorio, poco atendido por el gobierno central. No obstante lo anterior, esa visita fue marco para la suscripción del Memorandum de Entendimiento para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos y/o Comunes, siendo un primer paso para el diálogo trilateral sobre la comunicación fluvial y la cooperación entre los tres países.

Acerca de las relaciones bilaterales con Brasil Socorro Ramírez apunta que:

Si se tienen en cuenta las 15 reuniones celebradas por Luis Inácio «Lula» da Silva y Álvaro Uribe, el fortalecimiento de la Comisión Bilateral entre cancilleres y de la Comisión de Vecindad, la amplia coordinación judicial, aérea y militar alcanzada y las varias ruedas de negocios realizadas entre empresarios de los dos países, se puede decir que entre 2003 y 2008 se venía desarrollando una «relación especial». (...) Sin embargo, la oposición de Brasil a la presencia estadounidense en bases militares colombianas y su silencio ante los reiterados ataques verbales y amenazas del presidente Chávez al gobierno colombiano habían enfriado la relación desde 2008. (Ramírez, 2011: 83).

Uribe visita en 2009 al presidente Lula, así como lo tuvo que hacer con varios mandatarios de la región para explicar el alcance de las bases militares estadounidenses en el territorio colombiano, pues había una evidente oposición en la vecindad, especialmente por parte de Brasil que siempre mostró desconfianza e inquietud por dicho acuerdo, lo que no dejó de afectar las relaciones bilaterales y la preocupación por la injerencia externa en territorio del país vecino. Esto significó un distanciamiento indirecto del proceso creciente de cooperación que se venía llevando entre los dos países y que mostraba importantes avances como la creación de la Comisión Bilateral Colombia-Brasil en febrero de 2009, que se constituyó como un espacio de diálogo y coordinación de alto nivel.

Por otra parte, las relaciones entre Colombia y Perú estuvieron marcadas por mucho tiempo por la distancia.<sup>5</sup> La frontera con ese país no hizo parte de las prioridades del gobierno Uribe, aunque comparado con los otros países vecinos, Colombia tuvo relaciones bilaterales llevadas por el entendimiento y varios acuerdos en materia comercial con el presidente Alan García, con quien también compartió posiciones ante hechos internacionales y regionales, como se verá más adelante.

El 11 de diciembre de 2007 es llevada a cabo una visita oficial de Uribe a Perú, en la cual se firman varios acuerdos (Novak y Namihas, 2011). Especialmente, en materia fronteriza, se relaciona el Memorando de Entendimiento para la Profundización de la Integración entre la República del Perú y la República de Colombia, con carácter más comercial.

<sup>4</sup> Lo mismo aconteció con la celebración de la independencia en la isla de San Andrés y Providencia, en disputa de límites con Nicaragua.

<sup>5</sup> Las relaciones entre Colombia y Perú fueron distantes por mucho tiempo. Como relatan Fabián Novak y Sandra Namihas (2011), después de la guerra de 1932 y una serie de conflictos diplomáticos durante la segunda parte del siglo XX existió una indiferencia y un bajo interés entre ambos países. Se desestimaba la condición común de ser países amazónicos y con salida al océano Pacífico.



Asimismo, Uribe visita a Brasil en 2006 y dos veces en 2009 y sus cancilleres lo hacen en 2006, 2007 y 2008. Por su parte, fueron tres las ocasiones en las que Uribe visita Perú durante su segundo gobierno. Una en agosto de 2007, luego del terremoto de Pisco, con el que Colombia mostró solidaridad y dio ayuda humanitaria, y en diciembre del mismo año, cuando se suscriben cuatro acuerdos. La tercera visita fue durante la gira de Uribe por América Latina, luego del revuelo que causó el acuerdo de las bases militares. La visita de diciembre de 2007 fue la única oficial que Uribe hizo al Perú y ese mismo año hubo visita de canciller a ese país. La canciller María Cecilia Araujo visita en 2006 al Perú, su sucesor Fernando Araujo no realiza visitas y luego Jaime Bermúdez lo hace en 2010 para el cambio de presidencia de la Comunidad Andina de Naciones.

### 3. GOBIERNO DE ALAN GARCÍA

El historiador peruano Gustavo Pons afirmaba que Perú y Brasil eran los países auténticamente amazónicos, pues hicieron de la incorporación y asimilación de esa región un objetivo en su política exterior (Pons, 1961). Sin embargo, en la década de los sesenta, periodo de la publicación del historiador, juntos países presenciaban una integración de sus partes amazónicas en el desarrollo nacional. Por el contrario, hoy en día Brasil se diferencia de los demás países de la región por la incorporación de la Amazonía en su agenda externa, mientras Perú no ha incorporado esa región y sus problemáticas a su política exterior de manera directa.

Para Enrique Amayo Zevallos, Perú no tiene una política internacional que proyecte la Amazonía, como si la tiene Brasil, pese al peso y la relevancia geográfica y de recursos naturales que tiene la región amazónica para ese país andino (Amayo, 2009). Eso es evidente durante el gobierno de García, quien propició el desarrollo de proyectos económicos y de infraestructura en los departamentos de la Selva, sin incluir de manera evidente en la agenda externa su carácter de país amazónico.

[52]

Con la emergencia de los llamados gobiernos alternativos, que cuestionaban ciertos elementos de la liberalización económica en América Latina, principalmente Hugo Chávez, Evo Morales, Fernando Lugo y Luis Inácio Lula da Silva, la región comenzaba a presenciar una división entre esos nuevos regímenes y los que continuaban y profundizaban los procesos de apertura comercial. Uribe y García, hicieron parte de ese último grupo, lo cual dio a ambos gobiernos una cercanía política y económica, así como una oposición a Chávez, con quien García también tuvo varios desacuerdos. Vale recordar, por ejemplo, que el presidente García si bien exigió a Colombia explicaciones sobre el bombardeo de 2008, pidió a Chávez no agregar palabras y hechos (Perú 21, 2008).

Del mismo modo, el gobierno de Alan García, quien ya había sido presidente entre 1985 y 1990, apoyó en varias ocasiones la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe y fue el único mandatario de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que expresó un respaldo directo a las bases militares con Estados Unidos (El Universal, 2009). No obstante lo anterior, la política externa durante el gobierno de García es presentada como pacifista por abanderar un protocolo de Paz en América del Sur que limitara las armas, diferenciándose aparentemente de Brasil y de Colombia.

En el gobierno de García son firmados varios Tratados de Libre Comercio, siendo objetivo del gobierno el crecimiento económico por vía del comercio internacional. Tratados con la Unión Europea, Japón, China, Canadá, entre muchos otros, son impulsados y negociados por el presidente peruano, quien defendió insistentemente los beneficios de estos acuerdos comerciales para el crecimiento económico del Perú. El TLC con Estados Unidos empieza a regir en febrero de 2009.

Para Russell y Tokatlián, el gobierno de Alan García se caracteriza, no por un acoplamiento como Colombia con Uribe, sino por un acomodamiento, definido como:

el acompañamiento selectivo y puntual a Estados Unidos. (...) Asigna un lugar destacado a la relación con los vecinos; en parte, para negociar individualmente en mejores condiciones con Estados Unidos (...) En esencia, procura la introducción de ajustes parciales al orden global, define a Estados Unidos como amigo y mantiene una posición de relativa indiferencia hacia la región. (Russell y Tokatlián, 2009: 230).

Esa indiferencia hacía la región hace que la integración fronteriza tome lugar cuando los proyectos económicos o de infraestructura así lo requieran y que la política externa no tome como prioridad a la región y sus vecinos en materia de política exterior. Por eso, el carácter de país amazónico fue apropiado en menor medida en la política externa durante el gobierno de García.

Fabián Novak y Sandra Namihas mencionan un acercamiento entre Colombia y Perú durante los últimos años que cambiaría la indiferencia y bajo interés de juntos países por construir una relación sólida y mutuamente beneficiosa que desestimaba la condición común de países andinos, amazónicos y con salida al Pacífico (Novak y Namihas, 2011). Sin embargo, la política exterior durante el periodo de García y Uribe, no evidencia una consideración de la condición común de países andino-amazónicos que refleje el manejo de las relaciones bilaterales durante ese periodo.

El 28 de marzo de 2007 García y el canciller José Antonio Belaúnde visitan a Colombia y crean el mecanismo bilateral de 2+2, definido como la más alta instancia de diálogo y decisión política, donde se concretan los grandes lineamientos en materia de seguridad y de defensa.<sup>6</sup>

Es importante mencionar que el gobierno de Alan García impulsó de manera protagónica la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y durante su mandato se adelantó la construcción de la carretera Interoceánica, inaugurando el último tramo en 2010, así como otros proyectos de infraestructura con miras al fortalecimiento de ese mecanismo de integración. Igualmente, al final de su mandato, García tuvo la iniciativa de proponer a los países con salida al océano Pacífico la creación la Alianza para el Pacífico, fundada en junio de 2012.

[53]

Por otra parte, con el crecimiento económico de Brasil, el presidente Alan García quiso dar una mayor fuerza a las relaciones con ese país, considerado como un socio estratégico para Perú. Sin embargo, cabe mencionar una crítica a ese proceso de integración cuando Enrique Amayo dice que: “desafortunadamente el modelo que orienta al gobierno de Alan García para la integración con otros países, y específicamente con el Brasil, no es moderno y sí colonial y dependiente con el añadido de que probablemente no garantizará la paz.” (Amayo, 2010).

Adicionalmente, Alan García impulsó megaproyectos de extracción de recursos naturales, así como de construcción de hidroeléctricas en la región amazónica peruana lo que generó grandes enfrentamientos como la denominada masacre de Bagua en el año 2009 y en la que fallecieron varios indígenas y militares peruanos, generando un fuerte clima de tensión en su gobierno y un cuestionamiento a su política interna para la Amazonía.

El presidente García visita a Brasil en 2006 y firma varios acuerdos en las áreas de defensa, desarrollo social, energía, salud, educación y cooperación técnica. En el tema fronterizo se da

<sup>6</sup> Para mayor información, visitar la página del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Sección América de Sur. Disponible en : <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/americas/south/peru>

atención especial a la región Iñapari-Assis, creando comités de frontera e inaugurando un puente en la frontera entre ambos países en el año de 2006. Para la región específica de la Triple frontera, sólo se destaca la creación del comité Islandia-Benjamin Constant.

Alan García hace su primera visita como presidente electo precisamente a Brasil, en junio de 2006 y regresa a ese país en noviembre de ese mismo año. Visita nuevamente a Brasil en 2008, 2009 y 2010. Vale la pena aclarar que en éste texto no se toman en cuenta visitas en Cumbres o cambios de mando. El canciller José Antonio Belaúnde visitó a Brasil en 2007, 2009 y en 2011.

Por otra parte, el presidente García visita a Colombia en 2006 y en la Reunión Tripartita en Leticia en 2008. También realiza visita oficial en 2011, ya con el presidente Juan Manuel Santos en el mando. Su canciller lo hizo en 2007, 2009 y 2010.

## CONCLUSIONES

En la declaración de 2005 de la Reunión de Ministros y Cancilleres de los Estados Miembros del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), se reiteró la necesidad de consolidar espacios de integración política y económica, que resulten de mecanismos existentes de cooperación.<sup>7</sup> Aunque no sean siempre consideradas las fronteras como parte de esos mecanismos y como espacios de integración regional propiamente dichos, es importante mencionar que son espacios propicios para consolidar procesos de integración y cooperación institucionales a partir de instancias ya existentes en las regiones compartidas que responden a dinámicas espontáneas de integración e interpelan a los Estados y a los gobiernos a cooperar.

[54]

La integración y la cooperación fronteriza están, en gran medida, determinadas por la definición de la política exterior, pues su orientación define el alcance de la integración regional, que depende también de la relación con Estados Unidos y, como es obvio, con los vecinos. Sobre esa orientación se desarrollan o no acuerdos internacionales para el desarrollo local de las áreas de frontera.

Durante el gobierno de Lula se dio una mayor atención a la frontera con Colombia y Perú a partir de visitas del presidente, cancilleres y ministros a la parte brasileña de la región amazónica, así como con políticas de seguridad y de proyectos económicos que se concentraron en esa región. Eso responde, en parte, al creciente interés sobre la Amazonía por parte de los estrategas del país, así como a la orientación de la política exterior, que busca la defensa de esa región y la autonomía de decidir sobre ella.

El gobierno de Uribe tuvo una relación distante con la vecindad, lo que obviamente se refleja en las fronteras y en el entendimiento de esos territorios. Eso, sumado a la cercanía de la política exterior con los Estados Unidos y la adopción en la agenda interna y externa del combate al terrorismo, limitó los acuerdos de cooperación con países como Brasil o Perú. Junto con un bajo perfil, se da una diplomacia de defensa ante los innumerables conflictos en las fronteras con Ecuador y Venezuela.

Aunque Uribe durante su primer gobierno y parte del segundo, vio a Brasil como un socio comercial y creció el comercio bilateral, se vieron afectadas las relaciones colombo-brasileras por los problemas internos de Colombia, las diferencias de juntos gobiernos sobre las bases militares o las acciones en materia fronteriza de la política de seguridad de Uribe, así como por sus deterioradas

<sup>7</sup> Declaraciones de la VII Reunión de cancilleres en Manaus en 2004 y de la IX Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Iquitos en 2005.

relaciones con la vecindad. Obviamente esto se refleja en la integración fronteriza, pues Brasil ha mostrado una preocupación por la situación de conflicto interno de Colombia precisamente por el hecho de compartir frontera, así como por las tensas relaciones con los otros países vecinos.

Como dice Enrique Amayo Zevallos, Brasil tiene una política exterior para la Amazonía porque “forma parte de su política de búsqueda del liderazgo de la Región Sudamericana Compartida, para lo que cuenta, con la actitud pasiva de los países andino-amazónicos.” (Amayo, 2009: 18-19). Esa actitud pasiva puede verse con proyectos como el Sivam/Sipam, que fueron aceptados por los gobiernos de Uribe y García, pese a que en Brasil se hacían críticas a la injerencia en territorios extranjeros y a la llegada de inversión brasileña en la Amazonía peruana.

Por su parte, Perú tomó a Brasil como un aliado estratégico en la región y por ello el presidente García y sus cancilleres visitaron en varias ocasiones ese país y se suscribieron varios acuerdos de cooperación técnica entre ambos para la región de frontera, aunque cabe aclarar que muchos de dichos acuerdos hacen parte no de la Triple Frontera en el departamento peruano de Loreto, sino en la frontera de Perú con Brasil, en el departamento de Madre de Dios.

Analizando el número de visitas y la firma de tratados y Actos Internacionales, puede notarse que entre Brasil y Perú los convenios, ajustes y acuerdos de cooperación son casi tres veces mayores a los hechos entre Brasil y Colombia durante el periodo estudiado.<sup>8</sup> Esto demuestra que:

1. Brasil protagoniza acuerdos de cooperación fronteriza y la búsqueda de su liderazgo regional se da también por medio de la presencia efectiva en las fronteras.
2. Colombia, por un lado, se limitó a la cooperación en seguridad y defensa y, por el otro, dio una atención limitada a los países vecinos y a las regiones fronterizas, firmando pocos acuerdos bilaterales en áreas diversas.
3. Existe un gran interés de Alan García principalmente por el desarrollo económico y de infraestructura en su parte amazónica, teniendo como aliado estratégico a Brasil.

[55]

Finalmente, cabe resaltar que aunque los enfoques de política exterior y las orientaciones políticas sean distintas, se hace imprescindible que los mecanismos de integración fronteriza sean permanentes, primero porque constituyen un punto de partida de los procesos de integración regional y segundo porque el desarrollo local de las regiones de frontera exige un diálogo constante entre los países para la resolución de conflictos comunes. En los gobiernos de Lula, Uribe y García son evidentes las diferencias en la atención a la región fronteriza y el entendimiento dado al vecino, siendo un reto que ha precisado afrontar las políticas exteriores en materia fronteriza de Dilma Rousseff, Juan Manuel Santos y Ollanta Humala.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amayo Zevallos, Enrique (2009). “¿Existe una política internacional para la Amazonía? Los casos del Perú y Brasil” en *Perú Hoy*, no. 15. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Retos y desafíos de la política exterior peruana y el Brasil” en *Pacarina del Sur*, 2010. Disponible en <http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/191-retos-y-desafios-de-la-politica-exterior-peruana-y-el-brasil> -

<sup>8</sup> Pueden ser consultados los Acuerdos entre los países en el Sistema Consular Integrado de Actos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil que puede ser consultado en éste enlace: <http://dai-mre.serpro.gov.br/>

- Declarações da VII Reunião de chanceleres em Manaus em 2004 e da IX Reunião de Ministros de Relações Exteriores em Iquitos em 2005.
- Grisales Germán (2005), “¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una Zona de Integración Trinacional?” en Aldea Mundo, año 10, No.18, Mayo de 2005, p.54-61
- \_\_\_\_\_ (2000), “Nada queda, todo es desafío”, Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2000
- Lafer Celso (1987), *Novas dimensões da política externa brasileira* en Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS, n.3, p.73-82.
- Miyamoto Shiguenoli (2008), *Amazonia política e defesa* en Durbens Martins Nascimento. (Org.). *Relacoes internacionais e defesa na Amazonia*. 1 ed. Belem – Para, NAEA/UFPa, p. 65-97.
- \_\_\_\_\_ (2009), *O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia*, Estudios Avanzados, 2009 p.75-103
- 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* en Revista Eletrônica Boletim do Tempo Presente (UFRJ), Ano 5, N. 31.
- Novak, Fabián; Namihas, Sandra (2011), Perú-Colombia: 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.
- Pons Muzzo Gustavo (1961), “Las fronteras del Perú. Estudio Histórico”. Lima, Iberia.
- Ramírez Socorro (2011), “El giro de la política exterior colombiana” en Revista Nueva Sociedad. No.231.
- Ramos Pismataro Francesca (2011). “Continuidades y quiebres en la política internacional de Uribe: Reflexiones sobre las relaciones internacionales de un país particular” en Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Universidad de los Andes Vol. 6. No. 12. Julio-diciembre 2011, Mérida, Venezuela.
- Rhi-Sausi José Luis, Conato Darío y Oddone Nahuel, Cooperación transfronteriza e integración en América Latina, Roma, Centro Studi di Política Internazionale e Istituto Italo Latinoamericano, 2009.
- Tratado de Cooperación Amazónica (1992), Amazonia sin mitos. Washington, D.C., TCA-BID.
- Vigevani Tullo y Cepaluni Gabriel (2007), *A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação* en Revista Contexto Internacional, vol. 29, no 2, julho/dezembro, Rio de Janeiro, pp. 273-335.

#### Noticias

[56]

- BBC Brasil (2009, 26 de noviembre), *Lula discute proposta climática comum com países da Amazônia*. BBC Brasil. Recuperado de [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/11/091125\\_abre\\_manauas\\_fa\\_np.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/11/091125_abre_manauas_fa_np.shtml)
- CICLOVIVO (2010, 28 de diciembre), *Governo Lula reduz desmatamento mas legislação ambiental corre risco*. Ciclovivo. Recuperado de [http://ciclovivo.com.br/noticia/governo\\_lula\\_reduz\\_desmatamento\\_mas\\_legislacao\\_ambiental\\_corre\\_risco](http://ciclovivo.com.br/noticia/governo_lula_reduz_desmatamento_mas_legislacao_ambiental_corre_risco).
- EL COMERCIO (2009, 11 de diciembre), *Presidentes Lula y Alan García suscribieron 17 acuerdos de cooperación*. El Comercio, Perú. Recuperado de <http://elcomercio.pe/politica/380441/noticia-presidentes-lula-alan-garcia-suscribieron-17-acuerdos-cooperacion>
- EL UNIVERSAL (2009, 5 de agosto), *Alan García expresa apoyo a Uribe*. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/alan-garcia-expresa-apoyo-uribe>
- ESTADAO (2007, 13 de octubre), *“Amazônia tem dono”, diz Jobim*. Estadão de S. Paulo, Recuperado de <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,amazonia-tem-dono-diz-jobim,64429,0.htm>
- FOLHA (2009, 05 de junio), *Lula diz que Amazônia é brasileira e critica países ricos*. Folha de S. Paulo. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/06/577368-lula-diz-que-amazonia-e-brasileira-e-critica-paises-ricos.shtml>
- ITAMARATY (2009), *Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Peru - Lima, 11 de dezembro de 2009 - Comunicado Conjunto*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/12/visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-ao-peru>
- PERÚ 21 (2008, 04 de marzo), *Perú pide explicaciones a Colombia y crítica intervención de Venezuela*. Perú 21. Recuperado de <http://peru21.pe/noticia/97468/peru-pide-explicaciones-colombia-critica-intervencion-venezuela>