

**GEOGRAFIA, DESARROLLO REGIONAL Y POLITICA EXTERIOR:
EL CASO DE LA FRONTERA TRIPARTITA
COLOMBO-VENEZOLANA-BRASILEÑA EN LA INTENDENCIA
DEL GUAINIA
UNA PERSPECTIVA DESDE COLOMBIA**

*Juan Gabriel Tokatlian
Cristina Barrera*

El trabajo enfatiza la importancia que tienen las áreas fronterizas en cuanto a sus recursos geográficos y económicos dentro del desarrollo global de Colombia y la poca atención que ha tenido esta problemática a lo largo de su historia. Los autores comienzan con una caracterización general de los lineamientos de la política exterior de este país. Luego más detalladamente —para enmarcar el tratamiento de la temática—, señalan los rasgos más relevantes de su quehacer internacional, dividiéndolo en cuatro períodos: 1914-41; 1941-67; 1967-78; 1978-88.

Se establece que a partir de los sesenta se diversifican las relaciones exteriores y se termina el alineamiento con Estados Unidos; pero sólo a partir de los ochenta se impulsa el desarrollo fronterizo.

Más adelante se analiza y se critica específicamente la cuestión fronteriza en los períodos de Betancur Cuartas (1982-86) y Barco Vargas (86-90), señalando previamente sus antecedentes.

En el primer período existe una estrategia explícita y se toman medidas concretas, pero sus resultados fueron precarios. En el segundo caso, los asuntos fronterizos se insertan dentro de un ámbito global nacional y, en este sentido, se esbozan los principales rasgos de las relaciones colombo-venezolanas y colombo-brasileras durante esta administración.

La política exterior colombiana del presente siglo se caracterizó, hasta la década de los sesenta, por su clara orientación hacia los Estados Unidos en una posición de subordinación aceptada, asumida y racionalizada a partir del reconocimiento de que Colombia se ubicaba en la esfera de influencia norteamericana. Posición que determinó en gran medida, los vínculos y políticas globales de Colombia respecto a los demás países del sistema mundial.

Hacia finales de los años sesenta se empezó a perfilar una política externa distinta en Colombia, la cual reflejó un distanciamiento de Estados Unidos y la búsqueda de una inserción internacional más autónoma. Lo anterior fue producto, por un lado, de los

cambios ocurridos en el sistema mundial, principalmente la erosión de la hegemonía norteamericana; y por el otro, de las transformaciones domésticas en términos de mayor crecimiento económico, de una ampliación de las exportaciones, es decir, de un proceso de modernización del país. Por lo tanto, se pasó de un énfasis en el bilateralismo en cuanto a las relaciones colombo-estadounidenses a una diversificación de las relaciones externas.

Así, pues, Colombia en la última década ha tenido un mayor nivel de participación en escenarios internacionales, extendiendo sus vínculos al bloque socialista y la Cuenca del Pacífico, e intensificando los lazos con América Latina, Centro América y el Caribe Insular.

Este cambio reciente en el accionar externo colombiano fue producto de una visión más abierta del mundo y de las opciones de inserción para el país. En un sistema mundial cambiante y cada vez más interdependiente se hizo evidente la estrecha relación existente entre factores domésticos y aspectos externos. De esta forma, la vieja pasividad ante fenómenos internacionales dio paso a una percepción más evidente de las variadas implicaciones internas de los procesos de internacionalización, tanto en lo político como en lo económico.¹

En este contexto de una gradual concientización acerca de los lazos existentes entre procesos internos y externos surgió, en el escenario de la política externa colombiana, la problemática fronteriza. Problemática que fue considerada de una manera indirecta, y atomizada a lo largo de varios períodos administrativos. Lo fronterizo estuvo implícito dentro de amplias áreas temáticas como la soberanía nacional, las políticas de desarrollo regional y descentralización administrativa y en menor grado, la integración económica regional a nivel internacional.

Se puede afirmar que el tradicional abandono estatal que han sufrido las fronteras nacionales —a las cuales sólo se les ha prestado atención en momentos coyunturales de crisis— así como la ausencia de un tratamiento directo a la cuestión fronteriza en la agenda de nuestra política exterior, cambió durante la administración Betancur Cuartas (1982-1986). Es en este período cuando se define una política fronteriza explícita en Colombia, pues anteriormente la frontera tuvo el carácter primordial de una línea divisoria con los países vecinos.

¹Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, "Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales: El Caso de Colombia", CEI, Feb. 1988, p. 11.

Desde la década del treinta y hasta ese momento, la perspectiva geopolítica y, dentro de ella, la diplomacia ejecutada por el Ministerio de Relaciones Exteriores se constituyó en la expresión dominante para tratar la temática fronteriza.²

Producto de la situación de violencia política, de inestabilidad social y de un casi permanente estado de sitio vividos por el país durante los últimos cuarenta años, el tema de la seguridad interna primó sobre la problemática de defensa externa. Sin embargo, conflictos externos tales como la discusión del tratado Torrijos-Carter, la revolución nicaragüense y la guerra civil salvadoreña pusieron presente el hecho de que estos fenómenos internacionales podrían convulsionar, aún más, la tensa situación interna. Por esta razón se convirtieron en áreas conflictivas y tema de interés dentro de las relaciones internacionales colombianas.

En lo referente a la integración a nivel internacional, la frontera también había venido siendo trabajada de manera indirecta. No obstante lo anterior, el desarrollo fronterizo no recibió un tratamiento prioritario dentro de las políticas de cooperación regional. En el caso de la experiencia del Grupo Andino, del cual forma parte Colombia, las fronteras y su desarrollo han sido incluidas y tratadas sólo cuando las prioridades económicas imperantes en estos acuerdos, requieren como complemento la superación de los obstáculos impuestos por una línea limítrofe. La frontera adquiere una importancia instrumental y transitoria quedando relegada a un segundo plano dentro de las consideraciones integracionistas. Es dentro de un panorama de activación sustancial de la política internacional colombiana que el desarrollo fronterizo recibió un fuerte impulso, durante la administración gubernamental que ocupó el cuatrienio 1982-86. En este período, mediante el decreto del Estatuto de Fronteras y la elaboración del Plan General de Desarrollo Fronterizo –Plan Fronteras–, el gobierno hizo un esfuerzo concreto y directo por atender estas regiones estratégicas del país.

En lo corrido de la administración Barco Vargas (1986-90), se presentó una reorientación de las políticas gubernamentales dirigidas hacia las zonas fronterizas. La problemática fronteriza quedó inmersa dentro de las políticas de orden nacional –Plan Nacional de Rehabilitación– cuyo objetivo principal es, entre otros, establecer una relación más directa Estado-comunidad local. Pero aunque no

²Rafael Pardo y Gabriel Murillo C., "Políticas de Desarrollo Fronterizo en Colombia", San José, Costa Rica, mayo 1986.

ha existido una estrategia para el tratamiento de los contextos fronterizos expresada en términos tan concretos como los del Plan Fronteras de la etapa anterior, forman parte integral de las directrices de la actual política exterior.

A continuación se señalarán los rasgos más relevantes de la política exterior colombiana del presente siglo para así enmarcar el tratamiento dado a la temática fronteriza durante las dos últimas administraciones.

1. Principales rasgos de la política exterior colombiana

Aunque la política internacional colombiana sólo recientemente se constituyó en un tema de interés para los analistas políticos, y no obstante la ausencia de varios centros teóricos y de investigación sobre las relaciones internacionales, es posible contar con importantes estudios que permiten periodizar la política exterior colombiana.³

De acuerdo a estos, la historia de las relaciones internacionales colombianas durante el presente siglo puede dividirse en cuatro períodos:

a) 1914 - 1941:

Esta etapa es denominada como la de la "Doctrina Suárez", en reconocimiento a la labor del Canciller (1914-17) y luego Presidente (1918-1922) Marco Fidel Suárez, quien acuñó la doctrina del "Res-pice Polum". Es decir, que Colombia debía orientar su política externa hacia Estados Unidos el cual estaba adquiriendo el carácter de "Estrella Polar" en el continente, con el fin de maximizar sus intereses dentro del dinámico proceso de integración establecido entre éste y América Latina.

Reflejo de lo anterior, fue la actitud pragmática de Suárez al fomentar y estimular la firma (como Canciller y miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Internacionales) y la ratificación (como Presidente), del tratado Urrutia Thompson entre Colombia y Estados Unidos. Así pues, se puso de presente la creencia en la

³Ver, Gerhard Drekonja K., *Retos de la Política Exterior Colombiana*, (Bogotá: CEREC - CEI, 1983); Gerhard Drekonja K., *Colombia: Política Exterior*, (Bogotá, CEI, 1982), Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, "Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales: El caso de Colombia", *op. cit.*

inevitabilidad de lo ocurrido en Panamá y el reconocimiento de que Colombia se ubicaba en la esfera de influencia norteamericana.

Por tal razón, la formulación y práctica de la política internacional colombiana, desde principios de siglo y hasta finales de los años sesenta, estuvo determinada por una relación casi automática de supeditación a las directrices impuestas por Estados Unidos. Esta relación fue el filtro a través del cual Colombia estableció vínculos con otros países.

La profunda valoración de lo formal y lo jurídico para dirimir conflictos externos; la presencia del sistema subordinación-dominación respecto a Estados Unidos junto con las recompensas propias del mismo; la convergencia de objetivos estratégicos entre las clases dominantes colombianas y norteamericanas; y un bajo nivel de activismo regional e internacional, pueden considerarse los principales rasgos de esta etapa de la política exterior colombiana.

b) 1941 - 1967

Este período correspondiente a la guerra fría, puede caracterizarse por una marcada actitud pro-norteamericana y anticomunista.

Contrario a lo ocurrido en la época inmediatamente anterior, cuando se presentaron desacuerdos entre los partidos tradicionales alrededor del tratamiento de la política exterior⁴, estos mostraron un amplio consenso bipartidista en la materia.

Esta convergencia de intereses domésticos y colombo-norteamericanos tuvo su origen no sólo en el fenómeno externo de la guerra fría sino en el surgimiento de conflictos internos como el "Bogotazo" del 9 de abril de 1948, que evidenciaron el riesgo potencial de movilizaciones sociales y populares. Como corolario, creció una identificación de intereses basada en posiciones de corte ideológico.

c) 1967 - 1978

La tradicional relación de lealtad con Estados Unidos se quiebra en este período denominado de "Respice Simila", término inspirado por el entonces Canciller (1967-70) y luego Presidente (1974-1978) Alfonso López Michelsen.

⁴Estos desacuerdos se dieron en temas como el Tratado Urrutia - Thompson, por el cual Colombia perdió a Panamá.

La política exterior debió entonces "mirar a sus semejantes", en un intento por lograr una inserción internacional de Colombia más autónoma y un alejamiento de la alineación automática respecto a Estados Unidos. El proyecto modernizante y moderadamente reformista del entonces presidente Carlos Lleras Restrepo (1967-1970) estuvo acompañado de una política externa distinta que reforzó al pragmatismo en su dimensión económica, buscando mayor diversificación en lo comercial y financiero.

En un contexto internacional mucho más interdependiente y complejo, en el cual la hegemonía norteamericana se estaba deteriorando y se estaban dando importantes cambios globales, se gestó un incipiente protagonismo internacional colombiano, el cual buscaba librarse de alineamientos tradicionales y restrictivos.

Producto de la diversificación de las relaciones económicas y políticas se reiniciaron vínculos diplomáticos con los países del bloque socialista; se fortaleció la idea de integración de mercados y cooperación intrarregional; y la tesis de la armonía permanente de intereses con el polo dio paso a la presencia de desacuerdos en un clima de entendimiento y cooperación.

Durante la administración Pastrana Borrero (1970-1974), pero en especial, en la de López Michelsen (1974-1978), se buscó incrementar el perfil externo de Colombia, particularmente en la Cuenca del Caribe. Lo anterior, mediante la delimitación de áreas marítimas con varios países de la región; la participación activa en el proceso de negociación de los Tratados Torrijos-Carter; y la gradual reorientación de los lazos entre Colombia y los Estados Unidos.⁵

Puede resumirse esta época como aquella donde se pasó de un bilateralismo en el tratamiento de los asuntos principales que ligan a Colombia con Estados Unidos, a un multilateralismo más activo. Ejemplo de lo anterior es: la creación y participación en el Grupo Andino y la redacción de la Decisión 24 sobre capital extranjero.⁶

d) 1978 - 1988

Dentro del esquema de un creciente protagonismo internacional colombiano iniciado en a administración Lleras Restrepo, la política externa del país en esos años, aunque muestra diferentes bases

⁵Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, *op. cit.*, p. 19.

⁶*Ibid.*, p. 11.

teóricas subyacentes en la toma de decisiones, distintas concepciones frente a rol de Colombia en el sistema mundial y rumbos diversos en la dirección de la política exterior, presenta también algunos rasgos comunes como:

- Un aumento del perfil internacional del país especialmente en Centro América, convirtiéndose paulatinamente en un poder regional emergente.
- La conciencia de una más estrecha relación entre fenómenos políticos internos y externos.
- El cambio en el predominio del orden político centrado es el Océano Atlántico por el de la Cuenca del Pacífico.
- La posibilidad y/o conveniencia de aceptar y promover alineamientos en pro o en contra del polo continental –Estados Unidos–.

Durante el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) la política exterior del país significó un retroceso hacia el esquema subordinación-dominación respecto de Estados Unidos. Enfatizó la influencia del comunismo internacional sobre la insurgencia doméstica y en consecuencia, aplicó una política de "línea dura" hacia la Cuenca del Caribe, y de dinámico activismo pro-norteamericano.

Contrario al período anterior, durante la administración Betancur Cuartas (1982-1986) se dio el mayor intento por ampliar la autonomía externa del país y el más alto nivel de protagonismo internacional. En este caso, no fue la guerra sino la paz el nexo entre los procesos políticos externos y domésticos, lo cual se reflejó en la búsqueda de la paz interna y en Centro América. La política exterior dirigida hacia el área buscó promover la distensión jugando el papel de mediador en los conflictos y, por lo tanto, asumió un distanciamiento explícito respecto a Estados Unidos. Se buscaba de esta manera modificar las directrices tradicionales de la política externa colombiana con acciones que incluyeron la creación del Grupo de Contadora; la incorporación a Movimiento de los No Alineados; y la conformación del Consenso de Cartagena.

La política exterior de la administración de Virgilio Barco (desde 1986-90) presenta elementos de continuidad con la de Belisario Betancur como lo son: el apoyo a un replanteamiento más operativo del Pacto Andino; la gestión mediadora del Grupo de contadora; el fortalecimiento de la OEA; la preocupación por el tema de la deuda externa latinoamericana; la presencia de Colombia en el

Movimiento de los No alineados; y la búsqueda de mayor inserción en la Cuenca del Pacífico.⁷

Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido aunque en direcciones opuestas—alineamiento automático vs. alejamiento explícito—en las administraciones Turbay Ayala y Betancur Cuartas, la política exterior de Barco es pragmática y le resta importancia a la posición global frente a Estados Unidos, rechazando la necesidad de una coherencia perfecta en todas sus posiciones internacionales. Para las dos administraciones antes mencionadas, la capacidad negociadora del país y su inserción en los asuntos internacionales se fortalecía adoptando posiciones de acercamiento o distanciamiento con respecto al polo.

Aunque en la administración Barco se le ha dado continuidad a la participación en múltiples escenarios internacionales, esta mayor participación no ha implicado mayor protagonismo internacional. A diferencia del fuerte activismo y de la alta visibilidad internacional de Betancur, la gestión Barco ha estado marcada por un estilo pragmático, incremental y progresivamente dinámico.

Contrario a su predecesor, este gobierno considera que la mayor autonomía para manejo de las relaciones internacionales se determina por factores económicos y no políticos, dando prioridad así a los temas económicos dentro del quehacer de la política exterior. Esta orientación proviene de haber identificado las principales interrelaciones entre lo interno y lo externo en el área de lo económico; de allí su campaña nacional e internacional contra la pobreza absoluta. Por otro lado, la conducta externa está orientada a preservar la integridad del territorio y la defensa de la soberanía.

El propósito de maximizar la capacidad negociadora del país se plantea mediante una política basada en tres aspectos principales:

- 1) El énfasis de la dimensión económica de las relaciones internacionales del país.
- 2) La reducción del peso de los factores ideológicos en la política externa en términos de conflicto Este-Oeste.
- 3) El replanteamiento de los vínculos hacia Estados Unidos con una actitud más realista y no basada en una posición de acercamiento estrecho o distanciamiento activo aplicable a todos los temas bilaterales.⁸

⁷Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, *Pragmatismo, Diversificación y Conflicto: la Política Externa de la Administración Barco*, (Bogotá: CEI, 1988).

⁸Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, *Teoría y Práctica...*, *op. cit.*, pp. 20-22.

Este pragmatismo que caracteriza la política exterior del gobierno de Barco, se refleja en la diversificación de las relaciones exteriores y en la búsqueda por mantener un equilibrio ideológico.

Así pues, en las relaciones colombo-estadounidenses se presenta la coexistencia entre el disenso político por un lado, y un alto grado del consenso económico frente a Washington, por el otro. En el primer caso, se encuentran: el apoyo a una solución negociada y pacífica de la crisis centroamericana; el respaldo a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia favorable a Nicaragua, la búsqueda de cooperación más activa a nivel regional mediante el Grupo de los Ocho; la insistencia de un enfoque multilateral al problema del narcotráfico. En éste último campo se han formalizado convenios con todos los países con los cuales Colombia tiene fronteras territoriales, con excepción de Panamá; es decir con: Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.⁹

En el segundo caso están entre otros: el apoyo norteamericano para el restablecimiento del Pacto Mundial Cafetero y para el otorgamiento de créditos como el Concorde por un valor de cerca de US\$1000 millones.

Sin embargo, en ambos planos —el político-diplomático y el económico financiero— pueden surgir situaciones de conflicto en lo que respecta a las relaciones Bogotá-Washington. Están, por un lado, la dureza de la banca mundial, la posible puesta en marcha de una Ley de Comercio norteamericana claramente proteccionista que discrimina contra productos colombianos; y las consecuencias de la reciente crisis bursátil. Y por el otro, el tema del narcotráfico que permeará las demás relaciones bilaterales y será fuente de tensas divergencias.

Dentro de la perspectiva de ampliar lazos con otros países, merecen destacarse el esfuerzo de Colombia por acercarse a los países de la Cuenca del Pacífico. Esta apertura hacia el Pacífico responde a criterios de política exterior, por un lado, y de política interna, por el otro. En el primer caso, se encuentra el énfasis en los asuntos económicos ya que el oriente asiático se caracteriza por su dinamismo económico, la búsqueda de fortalecimiento de la capacidad negociadora externa del país mediante la diversificación de las relaciones internacionales, prestando atención a la creciente importancia de la Cuenca del Pacífico dentro del orden político interna-

⁹*Ibid.*

cional. En el segundo caso, está la promoción del desarrollo de la Costa Pacífica Colombiana, tradicionalmente subordinada a la Costa Atlántica en términos de inversiones y presencia estatal, ligada a proyectos de inversión provenientes del sureste asiático. La propuesta de Barco de construir puertos de gran calado en bahías de la Costa Pacífica que se podrían comunicar con el Atlántico por vías terrestres para servir como alternativa del Canal de Panamá, es un proyecto que busca atraer inversión de la Cuenca para promover el desarrollo de la región occidental del país.¹⁰

En el caso de las relaciones de Colombia con América Latina se puede hablar de dos niveles: el primero, comprende las relaciones con América Latina en donde se ha colocado un mayor énfasis a la diplomacia bilateral y de contenido comercial. Allí se concretan los principales rasgos de su política exterior: el énfasis en los vínculos económicos y el pragmatismo. Dentro del contexto de las relaciones económicas internacionales de Colombia, el gobierno busca como criterio rector, lograr acuerdos específicos y selectivos que sienten las bases para compromisos sólidos y de mayor envergadura.

El segundo nivel en la diplomacia latinoamericana se refiere a los vínculos con Centro América y el Caribe Insular. En este caso, hay una preponderancia del activismo multilateral marcado por cuestiones políticas, continuando las gestiones de paz iniciadas por Belisario Betancur. El papel principal lo sigue jugando el Grupo de Contadora y bajo la misma óptica. Es decir, evitar la internacionalización de los fenómenos de violencia interna mediante la distensión regional de tipo político. Esto, con el fin de asegurar el interés nacional colombiano en cuanto a la paz doméstica y la seguridad externa, en un clima de intensa violencia local con características de guerra sucia, dentro del cual, un conflicto generalizado en el istmo tendría consecuencias nefastas sobre los problemas de la violencia nacional.

Sin embargo, el proceso político interno ha afectado la ejecución de la política internacional pues el énfasis del gobierno está en enfrentar la convulsionada situación interna. Por esta razón, no obstante su interés por mantener amplios niveles de actuación en el plano internacional, su presencia ha sido menos activa y visible.

La distensión, dentro de un contexto de bajo perfil, fue el objetivo buscado en Centro América y la Cuenca del Caribe en

¹⁰Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, *Pragmatismo, Diversificación...*, op. cit., pp. 50-54.

general. Para esto la labor adelantada dentro del Grupo de los Ocho,¹¹ como mecanismo de concertación latinoamericano, ha sido relevante. Vale la pena mencionar, la votación en contra de la proposición condenatoria de Cuba presentada por Estados Unidos ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (tanto en 1987 como en 1986) y el apoyo a la denuncia de Panamá ante la Organización de Estados Americanos –OEA– sobre la interferencia estadounidense en la crisis política de ese país.

En cuanto a las relaciones con Nicaragua y Cuba, éstas se han caracterizado por la voluntad de mantener lazos no conflictivos dentro de un clima de acercamiento.

Es dentro del contexto de un creciente protagonismo internacional del país –que en concepto de algunos analistas está llevando a Colombia a constituirse en un poder regional emergente– que se puede hablar de una política fronteriza y de acciones orientadas hacia el desarrollo binacional de las mismas.

Aunque con estrategias diferentes, durante el período del expresidente Betancur y en la administración Barco, el tratamiento de la cuestión fronteriza no sólo se hace parte de la política doméstica sino que es un elemento clave en el diseño de la política exterior del país.

2. La cuestión fronteriza dentro de las tendencias recientes de la política internacional de Colombia

2.1 Antecedentes

Colombia tiene fronteras territoriales con Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Las regiones fronterizas correspondientes a Panamá, Perú y Brasil son regiones selváticas y tradicionalmente aisladas de nuestra economía y de la de nuestros países vecinos. Son regiones de bajo ritmo de crecimiento y escaso nivel de desarrollo, con la excepción de pequeñas localidades que concentran la escasa actividad económica. Comprenden la Amazonía, parte de la Orinoquía - Guainía, Vaupés - Vichada - el Chocó fronterizo y el Urabá Antioqueño. Allí la presencia del Estado es casi inexistente.

¹¹El Grupo de los Ocho está conformado por los países miembros de Contadora y su Grupo de Apoyo: Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

Las fronteras con Venezuela (Norte de Santander, Guajira, César, Arauca) y Ecuador (Nariño y Putumayo), son las más importantes del país y presentan un mayor desarrollo relativo aunque bajos ritmos de crecimiento. En ellas se origina un intenso comercio fronterizo especialmente en las ciudades de Cúcuta, Maicao e Ipiales. Dichos centros urbanos en la actualidad se encuentran deprimidos económicamente debido a las devaluaciones masivas adoptadas a partir de 1983 por nuestros países vecinos para corregir sus dificultades cambiarias, principalmente Venezuela y Ecuador y en segundo término el Brasil. Al convertirse el peso colombiano en "moneda dura" se revirtieron los flujos comerciales binacionales cayendo dramáticamente el comercio fronterizo.

Existen otras zonas limítrofes en las cuales a pesar de que la actividad fronteriza tiene una baja participación regional, se presenta, una fuerte integración económica a la vida nacional. Tal es el caso del Cesar, San Andrés y parte de la Guajira y Nariño.

Por otra parte, se presentan regiones con bajo nivel de desarrollo en proceso de rápido crecimiento entre las cuales se encuentran aquellas en vías de colonización y otras que aunque débilmente integradas a la economía nacional señalan altos niveles de crecimiento económico. Allí la actividad fronteriza se correlaciona con el incipiente desarrollo económico logrado. Este es el caso de las regiones de Arauca, Casanare, parte del Guaviare y Putumayo, la zona Pacífica de Nariño y Urabá.¹²

No obstante la presencia de valiosos recursos geográficos y económicos en las zonas limítrofes del país, éstas no han recibido una atención comparable a su inmenso potencial y valor, tanto recursivo como estratégico.

2.2 *Las políticas fronterizas en la administración Betancur Cuartas (1982-1986)*

El gobierno central tardó bastante en reconocer la necesidad de equilibrar la concepción del crecimiento armónico del territorio del país, sobre la base de políticas de desarrollo en donde a los territorios nacionales –Intendencias y Comisarías– les fuera valorada su importancia en los distintos órdenes de la vida nacional colombiana.¹³

¹²Rodrigo Villanizar A., "Hacia una Política Fronteriza Colombiana: Diagnóstico y Estrategias"; 45º Congreso Internacional de Americanistas, Bogotá, 1985.

¹³Rodrigo Pardo y Gabriel Murillo, "Políticas de Desarrollo...", *op. cit.*, p. 1.

Factores como el tradicional desarrollo andino del país, es decir, del triángulo de oro Medellín-Cali-Bogotá; el rol marginal y muchas veces unilateral del Estado en los procesos de colonización; el desempeño de la economía nacional girando alrededor de un monocultivo –el Café–; y el histórico apego y respeto del país a la solución pacífica –derecho internacional– de los conflictos externos, entre otros, explican la secular ausencia estatal en los límites nacionales.

Durante la administración Betancur Cuartas, se trascendió la tradicional visión geopolítica y diplomática de la frontera como línea divisoria entre dos países y que por lo tanto, no planteaba preocupaciones distintas a las de la soberanía nacional.

Con Betancur se reconoció la necesidad de integrar dichos contextos territoriales al resto del país, de tal manera que ellos participaran activamente en el proceso global de desarrollo para que obtuvieran las condiciones necesarias para convertirse en receptores de dicho proceso de desarrollo. El Estatuto de Fronteras y el Plan de Fronteras fueron el producto de esta nueva visión.

Entre algunos de los orígenes de esta política fronteriza se pueden citar los siguientes:

A – La clara identificación entre los tomadores de decisiones en la política internacional de la cuestión fronteriza no como un asunto local sino como parte de la agenda de las relaciones exteriores. Esto porque incluye temas como: el control del narcotráfico; la explotación y protección de recursos comunes; la defensa de las economías de frontera; la situación de violencia guerrillera transnacional (incurSIONES de los alzados en armas en países vecinos como Ecuador y Venezuela) y el reforzamiento de la soberanía nacional.

B – El creciente interés por estimular la cooperación e integración intralatinoamericana, uno de cuyos medios podría ser la promoción del desarrollo fronterizo binacional.

C – El secular marginamiento con respecto a la economía nacional de áreas como la Amazonía, la mayor parte de la Orinoquía y la zona selvática del Chocó, que constituyen un tercio del territorio nacional.

Ante la creciente conciencia sobre las consecuencias de una internacionalización de conflictos externos (centroamericano), la existencia de áreas marginadas de la acción del Estado y del desarrollo global del país, en las cuales había presencia de grupos guerrilleros antigubernamentales y la aparición de movimientos populares amplios, las convertía en zonas de un potencial conflicto social. Frente a esta posibilidad, se hacía prioritario integrarlas al resto del país.

D— La crisis fronteriza binacional producto de la situación recesiva de las economías de Venezuela y Ecuador, obligó al gobierno de Betancur a adoptar una posición concreta frente a la cuestión fronteriza desde una perspectiva del desarrollo regional. Esta política fronteriza se llevó a cabo en dos etapas:

La primera (1983-1985), correspondió a la definición del marco institucional y administrativo necesario para la posterior instrumentación de las políticas de desarrollo fronterizo. Esta se basó en la Ley 10 de 1983, la cual facultó al gobierno para establecer los instrumentos que permitieran el adecuado manejo de la política fronteriza. En desarrollo de esta ley, se decretó el Estatuto de Fronteras en donde se contemplaron los mecanismos, instancias, y medidas tendientes al desarrollo de dicha política.¹⁴ Algunos de estos instrumentos fueron: la definición de zonas fronterizas desagregadas en Regiones y Distritos; estímulos e incentivos de inversión pública y privada; la creación de la Secretaría de Asuntos Fronterizos y del Consejo Nacional de Fronteras. En 1984 se dieron importantes iniciativas para lograr un acercamiento trilateral —Colombia - Ecuador - Venezuela— a la problemática fronteriza, mediante el desarrollo de dos Cumbres Nacionales de fronteras.

La segunda fase (1984-1986), correspondió a la elaboración del Plan Integral de Desarrollo —Plan Fronteras—, y a su puesta en marcha. El plan fue el producto de la acción combinada del Departamento Nacional de Planeación y los estamentos regionales, especialmente las Corporaciones Autónomas Regionales.

El Plan se basó en una concepción nueva de la frontera, rompiendo con la tradición centralista de los programas gubernamentales. Superando la visión geopolítica y reivindicando el sentido macroeconómico de la política fronteriza, se consideró que dichas regiones debían estar integradas al resto del país de tal forma que desempeñaran un papel importante no sólo en lograr su propio desenvolvimiento sino como partícipes del desarrollo global del país. Se reconoció el carácter "adulto" de las regiones para diagnosticar sus problemas y plantear sus propias soluciones.

Por otro lado, el Plan visualizó a las regiones fronterizas como zonas sometidas a dos políticas económicas diferentes, otorgándosele a la frontera su carácter de espacio natural. Así, la genuina inte-

¹⁴Elsa Forcheimer y María Victoria Llorente, "Relaciones Binacionales y Desarrollo Regional: El caso Colombia-Venezuela, Colombia-Ecuador, Flujos Decisionales del Escenario Institucional", Depto. de Ciencia Política, CIDER Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.

gración de los territorios separados por una línea geográfica, dejaba de obstaculizar un fenómeno de integración real —económica y social— que no ha sido ni será eliminada por restricciones y controles policivos tradicionales. Y adicionalmente, se reconocía la duplicidad de problemas que afectan a las fronteras cuando sobre ellas recaen medidas provenientes de los gobiernos de los dos Estados limítrofes, dificultando aún más las relaciones y los procesos que allí se dan. En esta dirección, se planteó que la solución al atraso de las fronteras en la perspectiva binacional consistía en superar las restricciones a los flujos de personas, bienes y recursos, mediante el reconocimiento y la promoción de una verdadera integración socio-económica.

La estrategia global del Plan tomó en cuenta las características específicas de cada contexto y se apoyó en cuatro lineamientos: Primero, evaluó su vinculación al desarrollo nacional para establecer su papel dentro del mismo y orientar políticas que impulsaran las tendencias productivas en ellas. Segundo, con el fin de reforzar los mercados fronterizos frente a los de otras regiones, tomó en cuenta la integración económica binacional como medio para estimular las actividades de producción que presentaban ventajas para las fronteras. Tercero, abordó la problemática social buscando orientar la ejecución de proyectos hacia la satisfacción de las necesidades más sentidas de la población. Cuarto, presentó como pilar de apoyo, el proceso de descentralización político-administrativa y fiscal en marcha en el país desde mediados de los sesenta, al que consideró como vehículo indispensable para garantizar el éxito de la política fronteriza.¹⁵

Es difícil hacer aún el balance de la política fronteriza llevada a cabo durante el gobierno de Betancur. Si bien se dio la retórica propicia para impulsar el desarrollo fronterizo bajo una nueva perspectiva de estas regiones, la ejecución del Plan Fronteras así como la generación de estímulos e incentivos estipulados en el Estatuto de Fronteras, fueron precarios.

Adicionalmente, este nuevo enfoque de la frontera no pudo dar cuenta de las problemáticas limítrofes con Venezuela que se expresaron en una serie de incidentes en aguas cercanas a la Guajira a principios de 1986. En consecuencia el diferendo limítrofe colombo-venezolano fue llevado a primer plano de la discusión nacional.

¹⁵*Ibid.*, p. 32.

2.3 *Las políticas fronterizas en la administración Barco Vargas (1986 - 1990)*

Esta administración heredó una experiencia previa, positiva pero ambigua, en lo relacionado a la política fronteriza.

El gobierno anterior demostró tener un interés claro en promover el desarrollo fronterizo; sin embargo, los resultados obtenidos no fueron equivalentes ni a la retórica ni a los esfuerzos plasmados en una política específica y en una serie de mecanismos diseñados para su ejecución.

En la administración Barco Vargas, se percibió, por una parte, una reorientación de las políticas gubernamentales que inciden indirectamente en la cuestión fronteriza. Las políticas de orden nacional tuvieron como objetivos primordiales la erradicación de la pobreza absoluta y llevar a cabo un proceso de pacificación en el país. Para lograr lo anterior, el gobierno de Barco integró el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR - uno de los componentes de la política de paz del gobierno de Betancur-, a su política general de desarrollo. Dicha política busca redistribuir las oportunidades de desarrollo y producción favoreciendo a las regiones más marginadas del desarrollo nacional. En este sentido, la problemática fronteriza como tal se vio permeada por las políticas de orden nacional.

Por otra parte, este gobierno careció de una estrategia para el tratamiento de las zonas fronterizas, expresada en términos tan concretos como los del Plan Fronteras del cuatrienio anterior.¹⁶ Reflejo de lo anterior es el hecho de que dentro del "Plan de Economía Social", la alusión a un Plan Fronteras se hace de forma breve y está inmersa dentro de la Política de Desarrollo Territorial, teniendo como principales objetivos los siguientes:

- 1) Adoptar un marco de incentivos a la inversión, que permita crear las condiciones para reinvertir los excedentes económicos regionales y captar recursos nacionales y externos, confiriéndoles a las economías de frontera atractivos suficientes y adecuados.
- 2) Diversificar las economías regionales fronterizas con el fin de reducir su vulnerabilidad ante fenómenos exógenos para aprovechar integralmente sus posibilidades de desarrollo.

¹⁶*Ibid.*, p. 23-24.

- 3) Estimular la integración y coordinación de políticas y acciones a nivel binacional, mediante proyectos que favorezcan zonas limítrofes con características comunes.¹⁷

Sin embargo, es necesario resaltar el esfuerzo del gobierno Barco por desarrollar la Costa Pacífica Colombiana mediante una vinculación más estrecha con los países de la Cuenca del Pacífico. Se busca atraer inversión de la región en proyectos que redunden en el beneficio de esta zona occidental del país, tradicionalmente subordinada al desarrollo de la Costa Atlántica que ha venido concentrando atención y recursos estatales.

En cuanto a las instituciones gubernamentales también se observaron cambios significativos con respecto al gobierno de Betancur Cuartas; no se fortalecieron ni la Secretaría de Asuntos Fronterizos, adscrita a la Presidencia de la República, ni la Sección de Fronteras del Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Por el contrario, se afianzó la Sección Fronteras de la Cancillería con el propósito de que se trataran los problemas socio-económicos de las regiones fronterizas, complementando así su significación en el marco global de la política exterior.

Hechos como el impulso dado a la temática fronteriza en la Cancillería así como los objetivos de promover en áreas fronterizas el estímulo a la inversión, a la diversificación económica regional, y a la cooperación binacional mediante el impulso de proyectos conjuntos, señalan las directrices de esta administración en cuanto al desarrollo fronterizo. El tratamiento de las fronteras nacionales se adelanta a dos niveles: el primero, interno, y en esa medida es materia de atención tanto del PNR, que atiende las áreas con mayores niveles de pobreza y con menor presencia institucional del país, como de las políticas orientadas hacia las Intendencias y Comisarías, que constituyen en gran medida las regiones limítrofes nacionales. El segundo, externo, en cuanto que la temática fronteriza, ya sea referente a la solución de conflictos limítrofes o a la promoción del desarrollo fronterizo, se constituye en un componente importante dentro de la actual política exterior. El caso de la puesta en marcha del Proyecto Minero del Guainía, como estrategia de integración y desarrollo regional fronterizo colombo-brasileño, ejemplifica perfectamente la actual política de fronteras.

¹⁷Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Economía Social. Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987 - 1990*, (Bogotá: 1987), p. 502.

Con el fin de entender el papel jugado por las fronteras dentro de este gobierno, y en especial en el caso anteriormente señalado, es necesario esbozar los rasgos más relevantes de las relaciones colombo-venezolanas y colombo-brasileras, países con los cuales limita la región que ocupa nuestro análisis.

Las relaciones colombo-venezolanas

En el espectro de las relaciones de Colombia con América Latina, y en especial, en el caso de las relaciones bilaterales, los vínculos con Venezuela han sido tradicionalmente los más relevantes dentro de la agenda de la política exterior colombiana. Esto, no sólo debido a la estrecha interdependencia existente entre ambas economías sino a la presencia de un diferendo limítrofe que ha permeado el desarrollo de las relaciones entre los dos países.

Producto de la recesión de la economía venezolana que se desató progresivamente desde 1979, se agudizó en 1983 y posteriormente en 1986 con el colapso del mercado petrolero, los gobiernos de Luis Herrera Campins y luego de su sucesor Jaime Lusinchi, adoptaron una serie de medidas que tuvieron serias repercusiones sobre Colombia —particularmente en las regiones fronterizas— y sobre las relaciones colombo-venezolanas, en general.

Los efectos sobre Colombia del nuevo esquema de política económica adoptado por Venezuela en lo referente a la política cambiaria, el fomento agropecuario, y en su conjunto, la estrategia de reactivación económica, fueron inmediatos. Se generó un desequilibrio comercial desfavorable para Colombia debido a la mayor sensibilidad del país frente a Venezuela, por cuanto su flujo comercial con el vecino país es más representativo para su desenvolvimiento económico que lo que significan las exportaciones de Venezuela hacia Colombia.

Paralelamente, frente al colapso del comercio registrado de Colombia a Venezuela entre 1982-1984, aumentaron las exportaciones venezolanas hacia Colombia —especialmente petróleo—, agudizando el desequilibrio de la balanza comercial desfavorable al país.

En el comercio no registrado se produjo una consecuencia similar a la descrita previamente. El radical descenso del mismo puso en jaque a la frontera nor-oriental colombiana, siendo Cúcuta el caso más dramático en este panorama.

La acción política específica que se dio durante la administración Betancur Cuartas orientada a equilibrar nuevamente las rela-

ciones colombo-venezolanas, se estableció por fuera de los lineamientos globales de la política exterior adelantada durante el gobierno. Así las medidas adoptadas fueron producto de la inminente crisis binacional.¹⁸ Por una parte, se promovió una política bilateral contenida en un acuerdo cambiario, convenio firmado por los bancos centrales de ambos países el 25 de junio de 1983 en Caracas. Por otra parte, se impulsó una estrategia a nivel nacional de desarrollo fronterizo que contempló la posibilidad de elaborar proyectos binacionales de frontera —Plan Fronteras—. Sin embargo, el convenio colombiano perdió vigencia y se tomaron otras medidas como: el desarrollo del 3er Encuentro Colombo Venezolano de Empresarios, promovido por la Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana, que fue la base de un posterior compromiso bilateral comercial y de transporte pactado dentro del contexto del Grupo Andino; y el impulso a la empresa de beneficio fronterizo y multinacional andina, denominada Complejo Agro-Industrial Zulia-Ureña (Agrozulia).

Posterior a la firma del convenio comercial y de transporte colombo-venezolano, se llevaron a cabo otros intentos de acercamiento binacional de parlamentarios colombianos y diputados venezolanos, y de representantes del sector público y privado de ambos países, para dar cuenta de la problemática del contrabando y tratar el futuro de proyectos de inversión de orden fronterizo.

El panorama de las relaciones colombo-venezolanas dentro del cual se inicia la administración Barco, es bastante difícil. Si bien, durante el período 1983-1986, se expresó una voluntad política de ambas naciones —más de Colombia que de Venezuela— por superar el desequilibrio comercial, ésta no ha podido materializarse debido a las circunstancias económicas especiales del vecino país. Además, se presentó una serie de hechos en las fronteras marítimas colombianas en el primer semestre de 1986, que sacaron nuevamente a la luz pública el problema del diferendo limítrofe existente entre ambos países.

Así pues, no obstante la expresión de una intención política por un acercamiento con Venezuela, las relaciones colombo-venezolanas no ocuparon un lugar destacado en la agenda del gobierno Betancur. Esto porque, por un lado, estuvo más interesado en sacar adelante su política globalista de pacificación, para afrontar el con-

¹⁸Elsa Forcheimer y María Victoria Llorente, *op. cit.*, p. 12.

vulsionado escenario nacional caracterizado por la presencia de conflictos socio-económicos y político-ideológicos. Por otro lado, la aparición de episodios fronterizos que mantienen la vigencia de criterios geopolíticos y demandan acciones de tipo diplomático, desviaron las posibilidades efectivas de concentrar todas las energías y recursos en una nueva visión macroeconómica del desarrollo fronterizo. Finalmente, la participación conjunta de los dos países en el grupo de Contadora, llevó al gobierno Betancur a poner énfasis en las acciones multilaterales compartidas y no en las tensiones bilaterales.

Es importante mencionar que en Venezuela las relaciones con Colombia, no obstante la retórica escuchada en los diversos acuerdos bilaterales, no se vieron como prioritarias, máxime cuando el problema de la deuda externa y el colapso del mercado de hidrocarburos se perfilaban de manera preocupante.¹⁹

En síntesis, es posible afirmar que durante el período Betancur Cuartas se presentó una cierta parálisis de la acción política específica mientras se profundizaba una situación de desequilibrio comercial y se alejaba la posibilidad real de un proceso de integración. El mayor esfuerzo por tratar la problemática integracionista entre ambos países se dio mediante el mecanismo del Grupo Andino, es decir, en un ambiente de multilateralidad, perdiendo su efecto. Entonces, el debate sobre el reequilibrio comercial y la búsqueda de acciones concretas quedó en manos de los gremios afectados; y el tema del diferendo limítrofe quedó congelado.

Poniendo en marcha el criterio del pragmatismo como base de su política exterior, el Presidente Barco procedió a descongelar el diferendo limítrofe colombo-venezolano. Desde la perspectiva de esta administración, el tema del diferendo colombo-venezolano en torno al Golfo de Venezuela, ocupó un lugar privilegiado en la agenda, tanto de la política exterior como de las relaciones bilaterales.²⁰

Barco hizo explícita su voluntad de encontrar una solución definitiva para la controversia limítrofe entre los dos países, pues además de constituirse en un tema generador de continuas tensiones ha sido un obstáculo en la materialización de convenios bilaterales.

La experiencia de los acuerdos bilaterales celebrados en los últimos veinte años, señala que las acciones de cooperación y conve-

¹⁹*Ibid.*, pp. 16-17.

²⁰Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, *Pragmatismo...*, op. cit., p. 14.

nios con Venezuela han sido escasas y de alcances muy puntuales: regulación de inversión estatal; de transporte internacional; de prevención, control y represión del tráfico de estupefacientes.

Es por esta razón que temas incluidos en la agenda de las relaciones bilaterales como: el restablecimiento del equilibrio de la balanza comercial; los efectos negativos de medidas venezolanas sobre el país tales como la prohibición de ingreso terrestre de mercancías y las violaciones de acuerdos comerciales vigentes; las interconexiones existentes entre el narcotráfico en Colombia y agentes venezolanos; y la presencia de guerrilla colombiana en territorio venezolano, habían quedado marginados en la política exterior hacia Venezuela.

Puesto que el tema fundamental de la relación bilateral es llegar a un acuerdo en lo que respecta a la delimitación de las áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela, vale la pena mencionar algunas de las acciones llevadas a cabo hasta el momento: Primero, el nombramiento de Julio Londoño como jefe de la Cancillería de la República, quien en 1980 actuó como negociador con Venezuela de la fallida hipótesis de Caraballeda. Este fue el mayor esfuerzo colombiano por efectuar concesiones que hicieran posible llegar a una solución final del problema limítrofe. Segundo, el envío de una nueva propuesta a Venezuela, en noviembre de 1986, que no fue contestada. Tercero, la convocatoria de la Comisión Permanente de Conciliación, prevista por el Tratado de No Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial suscrito por ambos países en diciembre de 1939 y ratificado en 1941, que fue rechazada por Venezuela.

A partir del incidente protagonizado por la corbeta colombiana Caldas en el Golfo de Venezuela el 9 de agosto de 1987, se han presentado situaciones tensas y conflictivas que han afectado el normal desarrollo de las relaciones binacionales. El gobierno venezolano adoptó medidas destinadas a restringir el comercio fronterizo y a deportar colombianos indocumentados, en un clima de franco hostigamiento hacia la región fronteriza. Aunque en su momento dicho conflicto obligó al país a mirar con preocupación a su frontera nor-oriental, la situación se ha normalizado. Después de este acontecimiento quedaron claras dos cosas: por un lado, un alto grado de consenso entre los sectores políticos del país para acudir a la mediación de la Corte Internacional de La Haya en el diferendo; y por el otro, la existencia de una situación de conflicto en vez de un reclamo colombiano. También hubo un proceso de internacionalización del

proceso en la medida que se incorporaron países y organismos multilaterales.²¹

En consecuencia, dentro de la perspectiva de que el vecino país continúe dilatando las negociaciones sobre el diferendo y puesto que éste ha sido el filtro a través del cual se han desarrollado las relaciones binacionales recientes, las condiciones para establecer lazos efectivos de cooperación con Venezuela no son muy promisorias. En este sentido, el éxito de la iniciativa de promover procesos de desarrollo fronterizo binacional continúa siendo incierto.

Las relaciones colombo-brasileñas

Dentro del contexto de la diplomacia sudamericana de la administración Barco que busca concretar acuerdos específicos y selectivos, especialmente económicos, que se constituyan en sólidas bases para compromisos más ambiciosos, las relaciones con Brasil ocupan un lugar prioritario. Al igual que lo sucedido en Colombia, Brasil durante la década de 1960 inició una "política exterior independiente" que representaba un cambio significativo en relación a la posición tradicional de Brasil. Esta ya no se ligaba incondicionalmente a los postulados de la política internacional de los Estados Unidos sino que promovía el pragmatismo y por lo tanto, las relaciones económicas con todos los países del mundo sin que mediara ningún compromiso ideológico con ellos. Pero también perseguía garantizar la ayuda norteamericana para el desarrollo capitalista de Brasil, ampliando su margen de maniobra frente al polo y recuperando su papel de aliado privilegiado.²²

Producto de una nueva división internacional del trabajo, se dio una selección de los países periféricos entre aquellos que estaban en condiciones de desarrollar un tipo de producción industrial superior y otros que eran simples mercados consumidores. Adicionalmente, debido al modelo de desarrollo económico seguido por Brasil durante el régimen militar que otorgó prioridad al capital extranjero y nacional, Brasil presentó las condiciones necesarias para adoptar este nuevo papel en el ámbito de los países subdesarrollados. Doctrina geopolítica de Brasil que domina la ofensiva expansionista del Brasil sobre América Latina y África. "La doctrina de seguridad

²¹*Ibid.*, p. 27.

²²Pedro Fernando Castro M., *Fronteras Abiertas: Expansionismo y Geopolítica en el Brasil contemporáneo*, (México: Siglo XXI Editores, 1980), pp. 68-73.

nacional", como se llama a este pensamiento geopolítico, tiene como preocupaciones principales los problemas básicos que interesan al desarrollo de la política exterior y su coordinación con las necesidades de la seguridad interna.

La geopolítica fundamenta en la geografía la idea expansionista del destino manifiesto de Brasil, destino que se deriva de su extensión territorial y de su excelente posición estratégica, y es el gobierno el que está obligado a realizar los destinos de la historia. La mentalidad geopolítica conduce, en consecuencia, a una política de poder dirigida a fortalecer el Estado frente a los demás, y después, una política nacional tendiente al expansionismo.²³ En este orden de ideas, se hizo sentir la preocupación por el escaso interés de los gobernantes brasileños en el desarrollo de las zonas fronterizas, siendo prioritaria la puesta en marcha de un plan de integración de la Amazonía.

Los anteriores son los principales rasgos de la política exterior reciente del Brasil. El advenimiento de un gobierno democrático en ese país ha conducido a replantear el peso geopolítico de las relaciones internacionales brasileñas, y a buscar lazos de solidaridad con sus vecinos. No obstante, las consideraciones estratégicas juegan un papel importante en su política externa, lo cual no se debe descuidar dentro del desenvolvimiento de las relaciones colombo-brasileñas contemporáneas.

Los primeros acuerdos suscritos entre Colombia y Brasil fueron de tipo territorial. El 24 de abril de 1907 se firmó en Bogotá el Tratado de Límites entre Colombia y Brasil, y posteriormente, el 15 de noviembre de 1928 se firmó en Río de Janeiro un nuevo Tratado de Límites y Navegación Fluvial. En este último, se completó la determinación de la frontera común a partir de la boca del Apaporis para el sur, se establecieron reglas para facilitar la navegación fluvial entre ambos países y se consagró y se garantizó recíprocamente a perpetuidad esta libre navegación.

Hasta 1971, Colombia y Brasil sólo habían firmado otros dos acuerdos importantes: su condición de ser los mayores productores de café del mundo los incluía bajo objetivos compartidos en el Acuerdo Internacional del Café; y en 1965, Petrobrás de Brasil y Ecopetrol de Colombia suscribieron un convenio de cooperación técnica y comercial, que preveía la posibilidad de acuerdos comerciales específicos relativos a la compra y venta de petróleo y sus derivados.²⁴

²³*Ibid.*, pp. 108-111.

²⁴*Ibid.*, p. 166.

En 1972 ambos países suscribieron un Acuerdo Básico de Cooperación Técnica, orientado a promover el progreso técnico-científico y el desarrollo económico social de ambos países, contemplando la explotación conjunta de yacimientos carboníferos y petroleros colombianos; programas de control sanitario y conservación de especies vegetales y animales de la Amazonía, etc.

La vinculación vial del Brasil con Colombia, ha sido otra preocupación constante de ese país. Durante el período del Presidente Garrastazú en la década del setenta, se hizo una inversión estatal muy alta para abrir la carretera perimetral Norte, de unos 3.300 kilómetros que nace en Macapá, sobre el Atlántico, corre paralela a las fronteras norte y noroeste, pasa por los afluentes septentrionales del Amazonas, cruza el Solomoes a la altura de Benjamín Constant y se entronca con la transamazónica en Cruzeiro do Sul en Acre. Colombia, junto con las Guayanas, Venezuela y Perú, está enhebrada por esta vía asfaltada.²⁵

El desarrollo de las enormes extensiones del territorio selvático de la Amazonía, como una de las mayores preocupaciones del régimen militar brasileño, se concretó en acuerdos con Colombia. El tendido de carreteras en la Amazonía brasileña sólo tenía sentido si contaba con la voluntad de los países vecinos para completar la integración vial, por lo que Brasil se convirtió en el principal promotor del Tratado de Cooperación en la Cuenca del Amazonas. Este fue firmado en Brasilia por los ministros de Relaciones Exteriores de Venezuela, Colombia, Brasil, Guyana, Surinam, Ecuador, Perú y Bolivia, el 3 de julio de 1978. Dicho pacto garantizaba una amplia libertad de navegación en el Amazonas y otros ríos del área y comprometía a los países firmantes a cooperar en la construcción de carreteras que ligaran al delta del Amazonas con cada uno de los territorios nacionales, como puntos principales.²⁶

Años más tarde, en los días 23 y 24 de octubre de 1980, se reunieron en Belem los ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica, y expedieron la Declaración de Belem. Allí se recogen los objetivos de cooperación e intercambio de información con miras a estimular el desarrollo socio-económico de los territorios amazónicos, preservar sus recursos naturales y reforzar las acciones previstas en los países nacionales correspondientes. Se da énfasis a la cooperación en el

²⁵*Ibid.*, p. 167.

²⁶*Ibid.*, p. 162.

campo de la investigación —ciencia y tecnología adecuadas a las condiciones tropicales—, encargando al Consejo de Cooperación Amazónica de adelantar un programa de colaboración en materia de desarrollo de los territorios amazónicos nacionales que incluya la creación de un Fondo de Pre-Inversiones destinado a financiar proyectos de interés común. El tema del desarrollo de una infraestructura adecuada de transportes (terrestres y fluviales) y telecomunicaciones que permita la interconexión de los países amazónicos, también fue reiterado.

Del 1 al 4 de septiembre de 1981 se llevó a cabo en Lima, el Primer Encuentro Sectorial Técnico de los Países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica. Los temas tratados abarcaron la cooperación técnica en materia de desarrollo regional, científica y tecnológica, la infraestructura de transporte y telecomunicaciones y el Fondo de Pre-inversiones.

Entre el 5 y 8 de julio de 1983 se efectuó la Primera Reunión del Consejo de Cooperación Amazónica, y entre los días 7 y 8 de diciembre del mismo año se llevó a cabo en Cali (Colombia) la II Reunión de Cancilleres del Tratado de Cooperación Amazónica.²⁷

Como se puede apreciar en esta breve cronología del desarrollo del Tratado de Cooperación Amazónica, éste se ha constituido en un instrumento activo y concreto de integración para los países del área.

A partir de 1971 y hasta principios del presente año, se habían firmado 23 convenios o acuerdos entre Colombia y Brasil, una parte importante de los cuales se han llevado a cabo durante la presente administración Barco Vargas, y especialmente en los últimos dos años.

El énfasis en los lazos económicos y el notable pragmatismo como rasgos sobresalientes de la actual política exterior; y los objetivos de fortalecer las capacidades complementarias con los países vecinos con miras a enfrentar los márgenes de vulnerabilidad externa y ampliar conjuntamente la capacidad negociadora del país, quedan claramente plasmados en la reciente dinámica de las relaciones colombo-brasileñas.

La cumbre Sarney-Barco llevada a cabo en Bogotá, el 7 de febrero de 1988, arrojó como resultados concretos la firma de nueve

²⁷República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, "El Tratado de Cooperación Amazónica y su Desarrollo", Memoria de la II Reunión de Cancilleres del Tratado de Cooperación Amazónica, Cali, 7-8 diciembre, 1983.

acuerdos de carácter comercial, financiero, tecnológico y energético. Y además, se lograron posiciones comunes en el terreno político, pues ambos presidentes ratificaron la tesis de un enfoque internacional y multilateral al tema del narcotráfico; reiteraron sus críticas a las prácticas proteccionistas; y destacaron su mutuo compromiso con el Grupo de los Ocho.²⁸

Inmerso dentro del creciente interés del ejecutivo por expandir las vinculaciones con Brasil, surge el Proyecto Minero del Guainía. Las dimensiones en el campo del desarrollo regional fronterizo de un acuerdo bilateral como el mencionado pueden ser inmensas.

Teniendo en cuenta la presencia de recursos mineros importantes para el país en esa región, así como su valor estratégico y geopolítico, la posibilidad de adelantar un programa de desarrollo conjunto a la luz de los acuerdos recientes, es de singular importancia para Colombia tanto en su proceso de desarrollo interno como en sus relaciones internacionales.

Este proyecto debe visualizarse como un desafío positivo, catalizador de una propuesta innovadora en materia de política exterior y desarrollo fronterizo; desvirtuando de esta manera, el tradicional calificativo de "problemático" que se ha dado al tratamiento de la cuestión fronteriza a lo largo de las distintas administraciones.

No obstante el clima de cooperación y acuerdo que reina en las actuales relaciones con Brasil, es necesario no perder de vista el desenvolvimiento de la política de fronteras adelantada por dicho país. Aunque a partir de la administración democrática brasileña su política expansionista aparentemente ha sido reorientada, incidentes como el ocurrido en abril de 1986, cuando se izó la bandera brasileña en la isla colombiana de Lonyro sobre el río Vaupés, son motivo de alerta. Lo anterior, no sólo porque episodios fronterizos como ese mantienen la vigencia de criterios geopolíticos en el tratamiento de las fronteras, en detrimento del logro de metas comunes en la perspectiva integracionista; sino porque se hace evidente la necesidad de que Colombia ejerza una mayor determinación en la búsqueda de mecanismos que hagan posible la definición de los límites soberanos del país. Es decir, una efectiva presencia del Estado mediante el desarrollo de obras que beneficien a la población local, y no mediante una creciente militarización y despliegue de poder en la zona. Adicionalmente, la presencia de guerrilla colombiana en la

²⁸Rodrigo Pardo y Juan G. Tokatlian, *Pragmatismo...*, op. cit., pp. 32.

región, y la utilización de las fronteras como flujos del narcotráfico, son factores que no deben descuidarse, porque son potenciales generadores de situaciones de tensión binacional.

Y si la situación con el Brasil puede presentar dificultades en concretar acciones efectivas binacionales de cooperación y desarrollo, el caso venezolano es más intrincado. En la medida en que el diferendo colombo-venezolano no se solucione, las relaciones entre los dos países continuarán presentando un alto margen de tensión y vaguedad, haciendo cada vez más lejana la posibilidad de impulsar procesos de desarrollo fronterizo binacional dentro de una perspectiva integral macroeconómica. Y al igual que en el caso anterior, la presencia de narcotráfico y guerrilla en las zonas fronterizas y las incursiones de la Guardia Venezolana en territorio nacional, son factores perturbadores de cualquier proyecto de integración binacional.

Estos son algunos de los retos que proyectos como el del Guainía deberán afrontar y superar, si realmente se está en la búsqueda de una integración concreta latinoamericana y de un real proceso de desarrollo fronterizo.

BIBLIOGRAFIA

- Castro, Pedro F., *Fronteras Abiertas: Expansionismo y Geopolítica en el Brasil contemporáneo*, (México: Siglo XXI Editores, 1980).
- Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Economía Social: Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social 1987-1990*, (Bogotá: 1987).
- Drekonja, Gerhard, *Colombia: Política Exterior*, (Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, 1982).
- Drekonja, Gerhard, *Retos de la Política Exterior Colombiana*, (Bogotá: CEREC-CEI, 1983).
- Forcheimer, Elsa y Llorente, María Victoria, "Relaciones Binacionales y Desarrollo Regional: El caso Colombia-Venezuela, Colombia-Ecuador, Flujos Decisionales del Escenario Institucional", Departamento de Ciencia Política, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, 1986.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, "El Tratado de Cooperación Amazónica y su Desarrollo", Memoria de la II Reunión de Cancilleres del Tratado de Cooperación Amazónica, Cali, 7-8 diciembre, 1983.
- Pardo, Rafael y Murillo C., Gabriel, "Políticas de Desarrollo Fronterizo en Colombia", Documento presentado al Segundo Encuentro del Grupo Interamericano de Estudios Fronterizos -GUIDEF-, San José, Costa Rica, mayo 1986.
- Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan, "Teoría y Práctica de las relaciones internacionales: El caso de Colombia", *Documentos Ocasionales* N°1, Centro de Estudios Internacionales (CEI), Bogotá, enero-febrero 1988.
- Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan, *Pragmatismo, Diversificación y Conflicto: La Política Externa de la Administración Barco*, (Bogotá: CEI, 1988).
- Presidencia de la República, "La lucha contra el Narcotráfico en Colombia", Bogotá, mayo 1988.
- Villamizar, Rodrigo, "Hacia una Política Fronteriza Colombiana: Diagnóstico y Estrategias", documento presentado al 45° Congreso Internacional de Americanistas, Bogotá, 1985.