

DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA À INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COLÔMBIA, BRASIL E PERU

Edgar Andrés Londoño Niño

Possui graduação em Ciência política - UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2010) e é mestrando em Relações Internacionais na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Internacional.

Resumo

Este artigo propõe destacar o caso da Tríplice Fronteira Colômbia, Brasil e Peru como espaço de integração em um nível fronteiriço e que pode ser um caminho para a integração regional. Isto significa também realçar a necessidade de interligar os processos existentes oficiais em um nível bilateral e multilateral com as realidades e necessidades da população.

Primeiro, far-se-á uma referencia ao espaço da Tríplice Fronteira a partir do entendimento de espaço geográfico como região. Depois da referencia ao caso, há uma breve conceituação de fronteira e integração para, finalmente, falar de dos espaços existentes de integração dos Estados.

Palavras-chave: Integração fronteiriça, Tríplice Fronteira, Zonas de Integração Fronteiriça, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

Abstract

This article aims to highlight the case of the Triple Border between Colombia, Brazil and Peru, such integration space in a border level and can be a way for regional integration. This means, also, emphasize the need of link existing formal processes in a bilateral and multilateral level with the realities and needs of the population.

First, I will do a reference about the space of the Triple Border from the understanding of region. After this case reference, there is a conceptualization of border and integration to, finally, speak about the states integration spaces.

Keywords: Border integration, Border Integration Zone, Amazon Cooperation Treaty Organization

Introdução

Por sua extensão, Brasil tem fronteiras com todos os países da América do Sul, com exceção de Chile e Equador. Existem nove trípliques fronteiras entre Brasil com Argentina e Paraguai; Argentina e Uruguai; Bolívia e Uruguai; Bolívia e Paraguai; Bolívia e Peru; Colômbia e Peru; Colômbia e Venezuela; Guiana e Venezuela; e Guiana e Suriname.

Porém, não todas as fronteiras são fronteiras vivas como a Tríplice Fronteira Colômbia, Brasil, Peru. Isto é, onde o fluxo populacional e de comércio e serviços entre os países resulta essencial nas dinâmicas territoriais. Adicionalmente, é fundamental ressaltar a relevância da região pelo fato de estar localizada na Amazônia, o que acrescenta sua importância geopolítica nas condições econômicas e políticas atuais no cenário internacional.

Neste artigo se interliga a discussão de fronteira com o conceito de integração para o caso específico da Tríplice Fronteira mencionada, na qual se podem identificar dois espaços oficiais importantes no nível bilateral e multilateral.

Sobre a fronteira

A Tríplice Fronteira entre Colômbia, Brasil e Peru ou Três Fronteiras é um espaço geográfico localizado na região amazônica que apresenta uma forte dinâmica de interação e que tem estudos muito recentes desde o campo das Relações Internacionais em comparação com os estudos desde a antropologia, por exemplo.

Pela diferente importância dada à região amazônica pelos países da região a Tríplice Fronteira representa, em muitos casos, um cenário de encontros conjunturais que resolvem problemas territoriais prioritários como o narcotráfico e o intercâmbio comercial, mas não um espaço que se pense como região e que seja reprodutor dos processos de integração locais. Há uma ausência de programas, acordos e políticas para gerar um desenvolvimento comum que possa ajudar à integração dos três países e mais além, da América do Sul, como América amazônica.

A Tríplice Fronteira foi criada depois da guerra entre a Colômbia e o Peru em 1932 por meio da ratificação do Tratado Salomón-Lozano de 1922 entre o Peru e a Colômbia. Os limites de Colômbia com o Brasil já estavam definidos por meio do Tratado García Ortiz-Mangabeira de 1928 e entre o Brasil e o Peru com o Tratado de Comércio, Navegação e Limites de 1851 e com o Tratado de Demarcação, Comércio e Navegação de 1909.

DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA À INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COLÔMBIA, BRASIL E PERU

FRONTEIRA	EXTENSÃO	TRATADOS
Colômbia-Brasil	1.644 km	*Vásquez Cobo-Martins (1907) *García Ortiz-Mangabeira (1928)
Peru-Colômbia	1.626 km	*Ratificação (1932): Lozano-Salomón (1922)
Brasil-Peru	2.995 km	* Tratado de Comércio, Navegação e Limites. (1851) Tratado de Demarcação, Comércio e Navegação (1909)

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do Ministério de Relações Exteriores da Colômbia e do Grupo RETIS, Universidade Federal de Rio de Janeiro.

A fronteira entre a Colômbia, o Brasil e o Peru é uma fronteira viva na medida em que a população protagoniza importantes dinâmicas sociais, políticas, culturais e econômicas sobre as cidades gêmeas de Letícia (Colômbia), Tabatinga (Brasil) e Santa Rosa (Peru). Ditas dinâmicas fazem com que a atividade fronteiriça seja muito ativa e precise de um diálogo entre os três estados que possibilite criar soluções e propostas aos problemas e às realidades comuns.

O Brasil tem dado importância central à região como espaço de desenvolvimento econômico ao explorar em importantes dimensões os recursos naturais existentes, transformando-se em uma das principais áreas de produção econômica do país. O Peru tem tido um interesse crescente na exploração econômica da região e isto tem gerado importantes enfrentamentos entre o Estado e as organizações indígenas. Pelo contrário, para a Colômbia a região amazônica tem sido uma região marginal cujo foco de atenção continua sendo os problemas de segurança pela presença de grupos armados ilegais e pelo narcotráfico. Recentemente, o turismo tem sido promovido e tem se desenvolvido planos de conservação mediante o uso de áreas protegidas.

Porém, essas ações estatais estão sempre dirigidas ao desenvolvimento próprio de cada Estado, mas não constroem processos de desenvolvimento regional nas fronteiras.

Na realidade, é que em uma fronteira como a Colombo-Brasileiro-Peruana, as dinâmicas de interação vão muito mais rápidas do que a ação dos Estados e, muitas vezes, que a ação das organizações e dos espaços regionais. Isto acontece porque, como diz Germán Grisales¹ as dinâmicas que movimentam a fronteira são trinacionais, os problemas produzidos por ela também, e as possíveis soluções, podem repercutir favoravelmente em todos os lados da fronteira.

Um elemento importante que reforça o vínculo entre os três países é que “muitas cidades apresentam serviços duplicados, cada um confinado a cada jurisdição, o que, em princípio, inibe fluxos transfronteira. [mas] Não é o caso de muitas cidades na zona de

DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA À INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COLÔMBIA, BRASIL E PERU

fronteira amazônica, onde existe uma grande complementaridade de serviços, ainda que não intencional.” (Grupo RETIS, 2003) Isto faz com que a Tríplice Fronteira, tenha uma alta complementaridade no intercâmbio de bens e serviços básicos e complementários e, em consequência, uma alta mobilidade humana, mas também de problemáticas que exigem propostas e mecanismos multilaterais, mais do que nacionais.

A Tríplice Fronteira é um espaço propício, mas pouco estudado, para analisar como o. Isto pode ter uma aproximação importante a partir de um estudo das Relações Internacionais que tome em consideração os atores internacionais e as dinâmicas específicas entre os países e seus povos e como processos de micro-integração podem resultar em processos de macro-integração regional, pois o vínculo entre esses dois espaços nem sempre é considerado como importante nos processos de integração e nos estudos da integração regional.

Fronteira, integração e integração fronteiriça

Um estudo sobre fronteira deve se alimentar de elementos analíticos e metodológicos de várias disciplinas das ciências sociais (como a Geopolítica, a Geografia, a Antropologia e a Ciência política e as Relações Internacionais), pois nas fronteiras amazônicas há muitos processos superpostos que fazem necessária uma abordagem transnacional e transdisciplinar² que contribui à análise internacional.

Uma concepção de fronteira como uma região compartilhada tem relação com uma dependência mútua que surge da necessidade dos países de se relacionarem uns com os outros para resolver problemas comuns que vão mais longe do que o intercâmbio econômico e do uso da força para a defesa da soberania.

É importante esclarecer que há distintos níveis ou alcances da interação entre atores das relações internacionais que respondem a essa decisão dos estados, e seus povos, de coordenar ações conjuntas em uma região. Em uma fronteira, como a estudada, não pode se limitar à análise o ator estatal senão que existem dinâmicas complexas que envolvem vários atores em relação com o território que configuram as relações internacionais da fronteira trinacional e que constroem identidades supra-estatais.

Seguindo a Juan Gabriel Tokatlian a combinação é o processo mais simples de interação com objetivos políticos mediante o qual dois governos atuam conjuntamente para responder a necessidades comuns dos estados³. Tem como ator principal ao Estado e atua, no caso das fronteiras, em projetos específicos como a construção de uma ponte ou uma patrulha conjunta ou a formação de comissões bilaterais para um assunto em específico.

Para Tokatlian, em um nível mais avançado, encontra-se a cooperação como um esquema desde o Estado, com a participação de atores não estatais, com objetivos econô-

DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA À INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COLÔMBIA, BRASIL E PERU

micos que produzem projetos e acordos, econômicos ou comerciais fundamentalmente, que são seletivos, pontuais e realizáveis, entre duas ou mais partes (e suas contrapartes) e que tem um transfundo político. Mediante a cooperação, atores estatais e não estatais se integram e respaldam modelos de integração existentes ou em processos de consolidação.

Finalmente, a integração para Tokatlian, é um processo mais amplo, complexo e profundo entre duas ou mais nações que envolvem uma vinculação e interpretação social, política, econômica, cultural, científica, diplomática e inclusive militar de enormes proporções, e com um papel dinâmico e central de vários agentes das sociedades compreendidas” (tradução própria). Integram-se neste processo objetivos políticos e econômicos.

Da anterior definição é importante resgatar que a vinculação entre as nações não somente é dada no âmbito econômico ou militar e que inclui vários agentes além dos estados.

Em uma fronteira os níveis de interação mais recorrentes são os de combinação porque os Estados se ocupam das necessidades urgentes que são comuns no território e das suas populações.

Um dos autores colombianos que mais tem estudado a Tríplice Fronteira é Germán Grisales⁴. Fazendo referência à integração, ele diz que a Amazônia fronteiriça é a prova mais forte do nível de interdependência transnacional que pode existir entre sociedades vizinhas e da simultaneidade do aparentemente não simultâneo. Acrescenta sobre o tema de integração fronteiriça que não adianta a integração latino-americana sem micro-integração e cooperação das regiões fronteiriças. E para esta micro-integração funcionar, precisa-se começar a diluir virtualmente as fronteiras mesmas. Deste postulado devem se resgatar dois elementos:

- Que a integração fronteiriça para que seja possível deve partir de processos locais;
- Que as fronteiras devem ser espaços geográficos de ação local onde a divisão geográfica da linha fronteiriça pode ser superada e a fronteira seja entendida em termos de cooperação e não de confrontação.

O anterior deve se relacionar com o debate sobre fronteira e os diferentes entendimentos sobre ela. Uma primeira distinção que é necessária é entre os conceitos de limite e fronteira. Lia Machado⁵ diz sobre este tema que:

“enquanto a *fronteira* pode ser um fator de integração, na medida em que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o *limite* é um fator de separação, pois sepa-

DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA À INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COLÔMBIA, BRASIL E PERU

ra unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais.” (MACHADO, 1995, p. 83).

Seguindo esta definição de limite como fator de separação e de fronteira como de integração, pode-se agregar o que diz Socorro Ramírez⁶ no que atinge aos limites fronteiriços que são linhas claramente definidas, por enquanto as zonas fronteiriças envolvem territórios de dois ou mais países, de modo que carecem de limites definidos e estão submetidas a reconfigurações espontâneas que não são induzidas nem reconhecidas pelos Estados.

É importante, porém, levar em consideração o fato de que a fronteira é também um espaço de conflitos. Diz Grisales⁷ que a Amazônia como região é uma terra que se encontra na metade de diversos conflitos que se evidenciam em suas fronteiras (narcotráfico, economias ilegais, migração, etc.). Mas esses conflitos não fazem com que se tome a fronteira como um espaço de divisão senão pelo contrário, como um espaço de necessária cooperação e integração para a solução de problemas comuns.

Outro elemento importante é a inclusão de outros atores internacionais na fronteira. Com as transformações mundiais o Estado deixou de ser o único ator e em consequência, nas regiões de fronteira é dada mais importância às comunidades.

Esta nova transformação do termo está relacionada com a globalização que trouxe consigo uma mudança importante na concepção de fronteira, pois a ideia de um mundo globalizado interconectado entre si, suporia a superação de barreiras físicas ou geográficas em qualquer parte do mundo. Para Lia Machado “A fronteira deixa de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser concebida também pelas comunidades de fronteira, ou seja, no âmbito subnacional. O desejo e a possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e a reforçarem”.⁸

Esta concepção de fronteira que deixa de se centrar no Estado como ator exclusivo e toma em consideração as comunidades de fronteira e sua dinâmica, é fundamental para analisar as dinâmicas da Tríplice Fronteira e os processos de integração e cooperação como os apresentados.

Espaços de integração

Para finalizar este artigo, é importante fazer alusão aos processos de integração oficiais existentes, no entendimento de que esses espaços são um ponto de partida necessário para pensar a integração e estabelecer um diálogo com as dinâmicas da população da região. A seguir, uma breve referência a um processo bilateral e um processo multilateral.

DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA À INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COLÔMBIA, BRASIL E PERU

Zonas de Integração Fronteira (ZIF)

As “Zonas de Integração Fronteira” são criadas pela Comunidade Andina de Nações (CAN) mediante a decisão 501, onde é definida como “os âmbitos territoriais fronteiriços adjacentes de Países Membros da Comunidade Andina para os que se adotaram políticas e executaram planos, programas e projetos para impulsionar o desenvolvimento sustentável e a integração fronteiriça de forma conjunta, compartilhada, coordenada e orientada para obter benefícios mútuos, em correspondência com as características de cada um deles”⁹.

Na Tríplice Fronteira, podem-se encontrar ZIF entre a Colômbia e o Peru e entre o Brasil e o Peru. A ZIF Colombo - Peruana foi criada (juridicamente) no ano de 2002. Por outra parte, a ZIF Brasil-Peru, foi negociada em dezembro de 2009. É importante dizer que embora o Brasil não pertença como membro oficial da Comunidade Andina de Nações, tem Zona de Integração Fronteira com o Peru, pois a decisão 501 diz que os países membros da Comunidade Andina poderão estabelecer, mediante os mecanismos bilaterais que convenham, Zonas de Integração Fronteira (ZIF) entre si e, de considerá-lo conveniente, com terceiros países.

Germán Grisales¹⁰ propõe uma Zona de Integração Fronteira Trinacional que deve ser criada porque a história e a convivência da fronteira foram e são trinacionais, porque os problemas da região têm origens, desenvolvimentos e repercussões trinacionais e porque os processos mundiais e regionais de integração e abertura econômica fazem com que o planejamento de um lado da fronteira repercute no outro.

Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi criado em 1978 como um espaço para a defesa da soberania da região amazônica e da procura de um desenvolvimento sustentável na região por meio da cooperação. O Tratado foi assinado pela Bolívia, pelo Brasil, pela Colômbia, pelo Equador, pela Guiana, por Suriname, pelo Peru e pela Venezuela, os oito países que compartilham o território amazônico.

Os mecanismos do TCA são as reuniões de ministros, o Conselho de Cooperação Amazônica e a Secretaria do Tratado e as Comissões Especiais. Estas instâncias em um início tiveram um papel importante na defesa da soberania do território amazônico. Porém, as decisões e os acordos especificados no Tratado, não tiveram um caráter vinculante, gerando uma percepção de insatisfatório rendimento institucional.

Os povos indígenas amazônicos sentiram-se excluídos do TCA de 1978 e decidiram realizar o primeiro Congresso na cidade de Lima, Peru, em março de 1984, conformando a Coordenadora das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA) que atualmente

DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA À INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COLÔMBIA, BRASIL E PERU

está integrada por nove organizações dos países que compartilham a Bacia Amazônica. A organização indígena amazônica do Peru, AIDESP, do Brasil, a COIAB e da Colômbia, a OPIAC, fazem parte deste cenário que constitui um primeiro processo de questionamento do TCA e suas propostas regionais.

Em 1995, os países amazônicos se reuniram e fizeram uma emenda ao TCA, aprovada em 1998, criando a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica OTCA, com personalidade jurídica, com competências para celebrar acordos com as partes contratantes, Estados não membros ou organizações internacionais. Desde o ano de 2002, a OTCA tem uma Secretaria Permanente na cidade de Brasília.

A OTCA tem tido avanços em seu caráter de instância que integra às organizações sociais ao assinar, por exemplo, o Memorando de entendimento entre a OTCA e a COICA no ano de 2004, sendo um avanço importante no diálogo entre juntas instâncias de cooperação.

A OTCA tem sido um vínculo importante para a integração de organizações multilaterais, por exemplo, mediante o Memorando de entendimento entre a OTCA e a Comunidade Andina de Nações (CAN) do ano de 2004. Este diálogo tem surgido como consequência do interesse da OTCA de estabelecer vínculos com organismos regionais de integração. Nas últimas declarações das reuniões de Ministros e Chanceleres dos Estados Membros do Tratado de Cooperação Amazônica, tem sido reiterada a necessidade de consolidar espaços de integração política e econômica que resultem de mecanismos existentes de cooperação.¹¹

Conclusões

Quando se pensa em integração regional um ponto de partida propício para entender o que significa dois países e seus povos se relacionarem em distintos âmbitos é a fronteira. Em uma fronteira pode abranger processos de micro-integração protagonizados pela população da região e suas organizações e processos de macro-integração com interações e acordos entre Estados e grupos de Estados.

As instituições oficiais existentes precisam ter um campo de atuação mais amplo na fronteira e consolidar um diálogo entre elas e com organizações sociais. Interligar os mecanismos de integração multilateral, bilateral e não oficiais com as dinâmicas próprias da Tríplice Fronteira é o desafio para estas instituições e para os estudos sobre integração regional.

Há organizações oficiais multilaterais como a OTCA e bilaterais como as ZIF que precisam estabelecer um diálogo entre elas e com a sociedade civil e suas organizações. Estes distintos níveis da integração oficial e não oficial devem ser estudados nos proces-

DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA À INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COLÔMBIA, BRASIL E PERU

tos de integração regionais na Amazônia. Não adianta pensar em processos de integração utópicos em nossa região se não se consideram processos existentes.

Referências

Comunidade Andina de Nações, Decisão 501.

GRISALES, Germán, ¿*Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una Zona de Integración Trinacional?* Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración. Año 10, No.18, Mayo de 2005. p.54-61, 2005

_____. *Nada queda, todo es desafío*. Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2000

MACHADO, Lia O. *Limites, Fronteiras e Redes*. In: STROHAECKER, T. M. et al. *Fronteiras e Espaço Global*, Porto Alegre: AGB, p.41-49, 1998

_____. *Sistemas 'longe do equilíbrio' e reestruturação espacial na Amazônia*. Cadernos IPPUR/UFRJ, 9 (14): 83-106, 1995.

_____. *Limites e fronteiras internacionais. Uma discussão histórico-geográfica*. Grupo RETIS. Disponível em: <http://acd.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/po2avulsoso4.htm>

RAMÍREZ Socorro, *Las Zonas de integración fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y suramericana*. Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2006

STEIMAN, Rebeca. *A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)*. Dissertação de Mestrado, PPGG/UFRJ, 2002.

TOKATLIAN, J. *Componentes políticos de la integración*. In: ACOSTA Puertas J. (Comp.). *Integración, desarrollo económico y competitividad*, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, CRESE, Bogotá, 1994.

Notas

¹GRISALES, Germán. ¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una Zona de Integración Trinacional? Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración, 2005, p.60

²GRISALES, Germán. Nada queda, todo es desafío, Convenio Andrés Bello. Bogotá, 2000, p.247

³TOKATLIAN, J. Componentes políticos de la integración, Em: ACOSTA Puertas J. (Comp.), Integración, desarrollo económico y competitividad, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, CRESER, Bogotá, 1994, p.54

⁴GRISALES, 2005, op. cit, p.48

⁵MACHADO, Lia. Sistemas 'longe do equilíbrio' e reestruturação espacial na Amazônia. Cadernos IPPUR/UFRJ, 9 (14): 83-106, 1995, p. 83)

⁶RAMÍREZ Socorro, Las Zonas de integración fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y suramericana, Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2006, p.53

⁷GRISALES, 2000, op. cit, p.258

⁸MACHADO, op. cit, 1998

⁹Comunidade Andina de Nações, Decisão 501, 22 de Junho de 2001, Valencia, Venezuela.

¹⁰Grisales, 2005, op. cit, p.54

¹¹Declarações da VII Reunião de chanceleres em Manaus em 2004 e da IX Reunião de Ministros de Relações Exteriores em Iquitos em 2005.