

**Construyendo Puentes entre
Ecuador y Colombia**

Grace Jaramillo, compiladora

Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia



FLACSO
ECUADOR



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

OEA
Av. González Suárez y Coruña
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 381 7733

PNUD
Av. Amazonas y La Granja
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 246 0330
registry.ec@undp.org

ISBN:
Cuidado de la edición: David Chocair
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: junio, 2009

Presentación	9
<i>Antonio Aranibar y José Manuel Hermidia</i>	
Prólogo	
La crisis entre Ecuador y Colombia	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
Estudio introductorio	
Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura	15
<i>Grace Jaramillo</i>	
1. ESCENARIOS DISPARES: VULNERABILIDAD Y SECURITIZACIÓN EN LA FRONTERA	
Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades	35
<i>Hernán Moreano Urigüen</i>	
El desarrollo regional en escenarios glociales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado	57
<i>Aura María Puyana</i>	
El enclave cocalero colombo-ecuatoriano	81
<i>Roque Espinosa</i>	

2. INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA:
REALIDADES Y POSIBILIDADES

**Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana:
avances, obstáculos y retos** 131
Socorro Ramírez

**Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la
Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una
transición hacia una sociedad post-petrolera** 145
Carlos Larrea, Ana Isabel Larrea, Ana Lucía Bravo

Desarrollo binacional visto desde Nariño 175
Antonio Navarro Wolff

La integración fronteriza desde lo local 181
Pedro Velasco

3. SOCIEDAD Y CONFLICTO:
DILEMAS ACTUALES Y POSIBLES SALIDAS

**Las Fuerzas Armadas colombianas
frente a las tensiones fronterizas** 197
Alejo Vargas Velásquez

**Necesidad de un diálogo hemisférico sobre
seguridad regional a propósito de la crisis
diplomática entre Ecuador y Colombia** 221
César Montúfar

**Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el
marco de una agenda de convergencia binacional** 251
Saúl Pineda Hoyos

**Hacia una agenda pública para la
frontera colombo-ecuatoriana** 267
Efrén Piña Rivera

4. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES BINACIONALES

Plan Ecuador: fronteras de paz 287
Juan Martínez

Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos 291
Victoria Eugenia Restrepo Uribe

**Propuestas para construir una
política binacional fronteriza** 299
José Tates

Notas sobre los autores 303

Estudio introductorio

Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura

Grace Jaramillo

FLACSO-Ecuador

Los desencuentros entre Ecuador y Colombia no empezaron el 1 de marzo del 2008, día en el que las Fuerzas Armadas colombianas incursionaron en territorio ecuatoriano para ejecutar un operativo que termine con la vida de alias Raúl Reyes, segundo en la línea de mando de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia¹. Estos han respondido a un largo proceso de distanciamiento que empezó con el Plan Colombia y la necesidad que tenía éste de encontrar contrapartes regionales para garantizar éxitos en el campo militar. La presión colombiana por obtener un apoyo militar, aunque sea tácito, para su embestida terminó siempre por alienar la voluntad ecuatoriana de permanecer alejada de un entorno de violencia regional, del que se mantuvo por décadas más o menos inmune, a pesar de sus vecinos.

El Plan Colombia además trajo consigo las fumigaciones aéreas con glifosato, que llegaron hasta la misma frontera común y socializaron las diferencias estatales existentes hacia poblaciones civiles que quedaron en medio del conflicto, sin que ninguna de las dos partes pudiera llegar a un acuerdo sobre el tema. Cuando llegó el primero de marzo de 2008, la suerte entre los dos países estaba echada. El desencuentro tomó matices de ruptura y alejamiento progresivo de cualquier posibilidad de comprensión de los problemas fronterizos existentes.

1 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

El Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) se reunió apresuradamente el 5 de marzo con el fin de evaluar los acontecimientos. La resolución que fue aprobada por los embajadores concurrentes fue la primera en condenar oficialmente la incursión militar y conformar una comisión especial de verificación de los hechos que debía emitir conclusiones y recomendaciones. Por último, se convocó a la XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para que emita una resolución sobre el conflicto latente entre los dos países², cosa que efectivamente catalizó las demandas ecuatorianas de una confrontación política al más alto nivel.

La escalada diplomática en la búsqueda de sanciones públicas por los sucesos de Angostura terminó por copar la agenda de la XX Cumbre del Grupo de Río reunida en Santo Domingo, República Dominicana, el 7 de marzo. Allí trató el conflicto diplomático desencadenado entre Ecuador y Colombia y además de condenar el ataque perpetrado por las fuerzas armadas y policiales colombianas, solicitó a los dos países reanudar relaciones diplomáticas, a Ecuador a aceptar las disculpas de Colombia y mantener abiertos los mecanismos de diálogo y reconciliación. El Grupo de Río intentó convertirse en el escenario de solución del problema, sin esperanza, convirtiéndose más bien en un foro donde los presidentes de Colombia y Venezuela arreglaron sus desavenencias y donde el gobierno ecuatoriano demostró una vez más que ésta iba a ser una herida difícil de subsanar.

El secretario general de la ONU, Ban-ki Moon, respaldó a la OEA como la instancia pertinente para garantizar el acercamiento de los dos países.

Los resultados de la intervención multilateral

El proceso de resolución de conflictos vía la Organización de Estados Americanos comenzó oficialmente el 17 de marzo del 2008, cuando la Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres emitió una resolución donde se reconocía plenamente la violación del territorio ecuatoria-

2 Resolución 930 (1632/08)

no y la violación de elementales principios de derecho internacional; pero también se reconocía las disculpas colombianas y el compromiso del Estado colombiano de no repetir la agresión bajo ninguna circunstancia.

Asimismo, la resolución instruyó al Secretario General, José Miguel Insulza, para que ejerza sus buenos oficios en la implementación de un mecanismo que permita el acercamiento diplomático de los dos países y que cree mecanismos de observación para dar cumplimiento a esta resolución y para que restaure el clima de confianza entre ambas partes.

En los meses que siguieron a marzo, una misión diplomática de buenos oficios empezó a funcionar. Dentro de este marco, se realizaron dos visitas oficiales de la OEA a los gobiernos de los dos países y se concretaron tres reuniones de vicescandalleres de los dos países en Washington, Lima y Panamá. Además, de una reunión de altos mandos militares de los dos países.

El logro fundamental de estas reuniones fue el restablecimiento temporal de una cartilla de seguridad que permitió restablecer la comunicación entre las fuerzas armadas de los dos países sobre temas sensibles de frontera.

Sin embargo, no pudo establecer procedimientos y acuerdos para sino eliminar, al menos descartar, declaraciones presidenciales que estaban alejando cada vez más las posibilidades de un acercamiento diplomático entre los dos países. Las constantes réplicas y contrarréplicas mediáticas de los meses subsiguientes cerraron las posibilidades de lograr el restablecimiento de relaciones, que era la meta del mandato, y se fueron alejando en lugar de acercarse.

El Grupo Carter y su mismo Presidente Ejecutivo, el ex presidente estadounidense Jimmy Carter, así como el Grupo Binacional de Diálogo, creado meses antes del incidente de Angostura, iniciaron acciones –desde la sociedad civil– tendientes a recuperar la confianza perdida, a reconstruir el tejido social existente y movilizarlo alrededor de la idea de diálogo abierto y puentes tendidos, pero no logró acceso al Presidente ecuatoriano Rafael Correa, aunque es necesario reconocer que estas iniciativas tuvieron buena acogida entre algunas autoridades colombianas.

De todas maneras, el proceso de distanciamiento entre los dos países no ha cesado. Existe una profunda desconfianza entre los dos Presidentes

que –en lugar de mermar– se ha agudizado con el tiempo. Cada día que pasa hay menos espacio para las concesiones³. Los equipos políticos de las dos cancillerías, que fueron testigos y actores de los sucesos inmediatos tras el 1 de marzo, también han cambiado sustancialmente. El canciller Fernando Araujo de Colombia fue cesado y el 17 de julio del 2008 Jaime Bermúdez fue posesionado. Bermúdez trató de acercarse al Ecuador de varias maneras, especialmente hablando directamente con la prensa ecuatoriana y enviando mensajes de buena vecindad al gobierno del Ecuador para tratar de tender puentes, pero sin resultados concretos. El 15 de diciembre, la canciller María Isabel Salvador fue sucedida por el economista Fander Falconí, hasta entonces Secretario Nacional de Planificación del Estado y cercano al entorno presidencial, quien no sólo dejó sentada una posición dura sobre el tema diplomático con Colombia, sino que también recordó al gobierno colombiano las demandas ecuatorianas que aún no han sido solucionadas, antes de pensar en un restablecimiento de relaciones⁴. Este hecho parece haber desvanecido el entusiasmo del Canciller colombiano por una restablecimiento completo de relaciones con el vecino país y el tema quedó en un punto muerto.

Es claro que la intervención de la OEA tuvo un escenario favorable, un momento entre los meses de marzo, abril y mayo, cuando se lograron cumplir la mayor parte de las reuniones previstas. Sin embargo, el entusiasmo decayó después de estos meses. Y las declaraciones presidenciales continuaron deteniendo cualquier tipo de acercamiento posible. El sistema multilateral demostró ser útil para actuar inmediatamente después de la agresión, no así para motivar una distensión completa entre las partes que lleve a la reanudación de las negociaciones diplomáticas. Una de las recomendaciones tanto de la OEA como del Centro Carter era evitar

3 El día 17 de diciembre de 2008, el canciller Fander Falconí emitió un comunicado de prensa precisando en cinco puntos las demandas ecuatorianas.

4 Boletín de prensa No. 716 del 23 de diciembre de 2008. Entre los requerimientos mínimos realizados se enumeran: 1. Que desvirtúe y termine con la campaña de vincular al Ecuador y a sus autoridades con las FARC; 2. Que se comprometa la presencia efectiva de la fuerza pública en la zona fronteriza; 3. Que viabilice la entrega de la información solicitada sobre la incursión del 1 de marzo; 4. Que haga efectiva la entrega de información sobre las computadoras encontradas en Angostura; 5. Que haya una contribución de Colombia al ACNUR, en relación con los refugiados. El Canciller se había posesionado ocho días antes.

declaraciones presidenciales que pudieran minar el clima de acercamiento, pero estas recomendaciones nunca fueron atendidas por los mandatarios de los dos países.

La economía política de la tensión

Desde el 1 de marzo, organismos internacionales como la OEA, la CAF, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –entre otros– han mostrado su interés y su preocupación por una solución al conflicto diplomático. Sin embargo, pocos han sido los resultados. Hasta el final del año 2008, los dos países siguieron su marcha, sin que el distanciamiento pese demasiado en el funcionamiento económico, comercial y regional. Todo parece indicar que la economía política de la tensión se ha instalado y el ambiente existente no genera ninguna necesidad –ni en Colombia ni en el Ecuador– para que se reanuden las relaciones diplomáticas. Dicho de otra manera, las condiciones político-económicas en que se desenvuelve la relación entre los dos países han quedado prácticamente intactas y por esta razón no existe una presión ni social, ni empresarial, ni privada que mueva a los dos gobiernos a restablecer relaciones diplomáticas al más alto nivel, con la única excepción del tema de inversiones.

Si empezamos analizando el comercio entre los dos países, las cifras tanto de exportaciones como de importaciones han sufrido pocas variaciones en la tendencia desde el 2005. El ritmo de crecimiento de las exportaciones a Colombia llegó a un tope a finales del 2006, mientras las importaciones tuvieron un crecimiento más moderado, excepto por el 2007, cuanto éstas se contrajeron. En parte esto puede ser atribuido a la apreciación del peso colombiano y la devaluación del dólar frente al euro.

Si analizamos solamente el período que corresponde al rompimiento de relaciones diplomáticas, es decir, desde el 1 de marzo del 2008 hasta la fecha, vemos que las exportaciones ecuatorianas a Colombia sí sufrieron una caída, que fue más pronunciada hacia finales del año. Pero de otro lado, podemos ver que las importaciones colombianas al Ecuador aumentaron significativamente al final del año, hasta cerrar con una balanza comercial un 31% más negativa para el Ecuador que en el año 2007. El

aumento significativo de importaciones –sin embargo– fue generalizado y produjo un déficit significativo en la balanza comercial ecuatoriana, hasta el punto de que el gobierno analizó algunas medidas para restringir importaciones a los socios internacionales, pero sin generar discriminación alguna contra Colombia.

Es importante enfatizar que el comportamiento comercial de los dos países no sufrió variaciones significativas debido al problema de seguridad y las repercusiones del rompimiento de relaciones, la variación se produjo sólo después del mes de septiembre del 2008, cuando Colombia devaluó, la crisis financiera mundial empezó a generar estragos en la región andina y las exportaciones ecuatorianas empezaron a decaer por efectos de la crisis. Aún más, Colombia ha podido vender mucho más al Ecuador que en años pasados.

El ranking de los principales productos ecuatorianos exportados hacia el mercado colombiano en este período de tiempo no ha sufrido mayor alteración. Los principales productos que se han exportado son vehículos, atunes en conservas, calzado, barras y perfiles de aluminio, y en el año 2008 ingresaron a este ranking productos de línea blanca⁵.

El ranking de los 10 principales importados desde Colombia en general no ha sufrido mayor alteración ya que los rubros correspondientes a vehículos de turismo, medicamentos, materiales de limpieza y de cuidado personal⁶ se han mantenido.

Sin embargo, el rubro referente a energía eléctrica sí ha cambiado en los últimos tres años. Ecuador ha dejado de comprar montos significativos de energía al hermano país desde el inicio del gobierno de Alianza PAIS. Eso debido al mejoramiento de las condiciones de producción de energía en el Ecuador, no ha existido distanciamiento por causa de la tensión diplomática.

Respecto a la inversión directa de Colombia en el Ecuador, hay que tomar en cuenta que el tercer trimestre del 2006 fue el pico de inversión colombiana en el Ecuador, a partir de allí, los rubros han decrecido lenta pero sostenidamente. Si bien en el año 2006 tuvo un incremento consi-

5 Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior del BCE

6 Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior del BCE

derable del 17,98%, en el año 2008 hasta junio el valor ha decrecido en un 91%, lo que representa una reducción de 21 a dos millones de dólares, según cifras del Banco Central.

Los principales sectores que recibieron inversión colombiana en un inicio fueron el comercio y la industria, pero actualmente tanto la construcción como la agricultura son sectores también importantes⁷.

Dentro del área de servicios, el sector de seguros, hotelero, y financiero han llegado a tener una presencia bastante fuerte en el Ecuador en los últimos años⁸. Sin lugar a dudas, éste es el área de mayor crecimiento.

Es posible que Ecuador haya perdido oportunidades de inversión de Colombia desde el 1 de marzo, básicamente porque el clima general de inversiones en el Ecuador no fue el mejor: la Asamblea Constituyente y la expectativa de cambios sobre el patrimonio, la propiedad privada, los impuestos, etc., detuvieron la inversión extranjera directa en general y, en el caso colombiano, este clima de negocios simplemente fue más lúgubre debido a la tensión entre los dos países, pero es extremadamente difícil decir en qué dimensión las expectativas de inversión decrecieron.

Cooperación para el desarrollo fronterizo

En general, los proyectos que se han desarrollado en la zona fronteriza de Tulcán no se han visto afectados de ninguna manera debido a la situación de tensión que se ha generado a partir del 1 de marzo del 2008. Ya que, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, los proyectos de los años 2004 y 2008 se han desarrollado con total normalidad.

7 Fuente: <http://www.expreso.ec/especialcolombia/s7.asp>

8 Fuente: Cámara de Comercio Ecuatoriano-Colombiana (CAMECOL). Disponible en línea: www.camecol.com

Año	Detalle del Proyecto	Financiamiento	Monto	Estado del Proyecto
2004	Proyectos Fondo municipal para microempresarios	Fundación CIDEAL y la Cooperación española	12 000 dólares	En vigencia. Excelentes resultados
	Laboratorio informático público 10 computadoras; microempresa de confección con sastres y modistas de Tulcán 20 máquinas industriales, materia prima, capacitación	Fundación CIDEAL y la Cooperación española	50 000 dólares	En vigencia. Excelentes resultados
	Adquisición de maquinaria en el relleno sanitario, construcción de celdas para desechos hospitalarios. Adquisición de contenedores para recolección de la basura en mercados, compra de un carro para la recolección de desechos hospitalarios; adquisición de tachos de basura para la reclasificación en la fuente, capacitación y educación ambiental.	La Comunidad Europea a través de PRODERENA	25 000 euros	Proyecto terminado en este año
	Construcción de un reservorio y canal de distribución para riego en el sector rural sur de Tulcán	Gisrena	28 000 euros	
2008	Capital para fortalecer el Fondo Municipal para microempresarios	Art Redes de las NNUU		En desarrollo
	Aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos e inorgánicos de las ciudades de Tulcán e Ipiales, construcción de una planta de procesamiento ad abono, de un centro de acopio en Ipiales y una estación de transferencia en Tulcán.	Comunidad Andina de Naciones y Cooperación española	425 000 euros	Para la firma del convenio
	Proyecto sobre ordenamiento territorial y participación ciudadana contrapartes Municipio e Tulcán, Consejo Provincial del Carchi, Federación de Comunidades Awá.	DED de Alemania		Por iniciarse en el mes de noviembre
	Institucionalización de una mancomunidad binacional entre Tulcán e Ipiales, capacitación asambleas binacionales, intercambio de experiencia exitosas, elaboración del plan de desarrollo de los dos municipios	CAN Cooperación española	60 000 euros	Comienza en enero de 2009
Fuente: Municipio de Tulcán Elaboración: FLACSO REIN				

El área de cooperación es un tema importante para motivar los esfuerzos compartidos entre los dos países. En este tema, los proyectos regionales y, especialmente aquellos impulsados por los gobiernos locales, son esenciales para continuar con la relación en la frontera binacional.

Seguridad y defensa

Los dilemas de seguridad en la frontera compartida han generado movimientos presupuestarios importantes a ambos lados de la frontera. Por un lado está la gran inversión en infraestructura y equipamiento militar realizada por el estado colombiano gracias a los fondos estadounidenses canalizados a través del Plan Colombia que, hasta el 2008, sumaban cerca de cuatro mil millones de dólares⁹. Por el lado ecuatoriano, la presión que el Plan Colombia puso sobre la frontera norte llevó a movilizar una mayor cantidad de efectivos militares a la zona que cuestan anualmente alrededor de 62 millones de dólares cada año. Al menos éste es el último rubro asignado en el presupuesto del 2009. Los gastos militares ocasionados por la presión del Ejército colombiano a la guerrilla en el sur de ese país han motivado constantes quejas formales e informales, diplomáticas y políticas del Ecuador hacia Colombia sin mayor respuesta. Apenas el 23 de diciembre, Colombia anunció el despliegue de 27 000 efectivos militares de élite a la frontera sur¹⁰, en parte para responder a las demandas colombianas y en parte por la necesidad de avanzar en el cerco a las FARC en una zona donde tradicionalmente dominaba su influencia. Sin embargo, es necesario recordar que desde el 2000, Ecuador movilizó alrededor de 7 000 hombres a la frontera norte, mientras que en el mismo período Colombia no tenía más que 4 000 efectivos en la zona fronteriza¹¹. Y que la Comisión Nacional de Frontera (COMBIFRON) no logró crear mecanismos estables para evitar posibles conflictos entre fuerzas irregulares en territorio ecuatoriano, a pesar de sus esfuerzos¹².

9 CRS Informe al Congreso RL32250. Colombia: Issues for Congress. Pp. 2

10 Nota de Diario El Comercio, 26 de enero de 2009.

11 Rangel, Alfredo. "Fronterización de la relación, securitización de la frontera y militarización de la seguridad" en Ramírez, Socorro, ed. Miradas Binacionales. Pp. 426.

12 Sánchez, Juan Carlos. "Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador-Colombia" en Bonilla, Adrián Orfeo en el Infierno, FLACSO 2002.

Los sucesos del 1 de marzo sí provocaron que el gobierno ecuatoriano incurra en gastos militares de inversión, que no estaban planificados. Por ejemplo, en la compra de armamentos y equipos para la frontera norte que incluyen 30 radares y helicópteros Supertucanos para la vigilancia en la frontera. Este plan emergente tiene un costo aproximados de 30 millones de dólares para el caso de los radares y 279 millones en el caso de los helicópteros¹³.

Durante el 2008, el gobierno de Rafael Correa ha desembolsado 631 millones de dólares para la compra de aviones, embarcaciones, vehículos militares, armas entre otros. Todo el presupuesto de adquisiciones aprobado llega a 919,9 millones de dólares, según informaciones oficiales del mismo Ministerio de Defensa entregadas a la prensa.

El Ecuador ha gastado 723 millones de dólares en relación directa con el ataque de las fuerzas colombianas al sitio de Angostura el 1 de marzo. Estos programas comprenden la adquisición de helicópteros de transporte mediano, sistemas de radares nuevos de última generación, aviones de combate subsónicos, armamento aéreo para la Defensa Nacional y en general renovación de equipo, armamento, municiones y vehículos de combate.

Los problemas transfronterizos

Los dos países tienen planes y programas sociales que buscan minimizar los costos humanos del desencuentro fronterizo. En el caso colombiano, Acción Social, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, maneja los recursos de cooperación internacional destinados a ayudar a las comunidades que han sido objeto de fumigaciones y eliminación de cultivos ilícitos. En el caso ecuatoriano, el Plan Ecuador, lanzado oficialmente en abril del 2007, ha trazado objetivos que tienen que ver con generar desarrollo humano, productivo y tejido social en el cordón fronterizo. Sin embargo, como podemos anotar en las páginas de este libro, la

13 Datos oficiales proporcionados por el Ministerio de Defensa. Publicados en Diario El Comercio, 21 de diciembre 2008.

política pública para la zona fronteriza aún es incipiente, no está suficientemente acompañada con financiamiento sostenible y, lo que es más importante, no cuenta con la suficiente capacidad técnica y humana y con el concurso de gobiernos y autoridades locales para que represente una alternativa real al abandono histórico que estas regiones han vivido por años.

Los problemas de frontera sólo se han agudizado con los años, y a pesar de los ingentes recursos de cooperación internacional destinados a la zona, en especial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo y la Comunidad Europea, el impacto real ha sido mínimo.

El Libro¹⁴

Los textos que componen esta obra constituyen fundamentalmente un esfuerzo por contribuir al debate sobre la construcción de políticas comunes de desarrollo fronterizo entre Ecuador y Colombia; sin embargo, presentan también un aporte para una producción académica orientada a tender puentes y a cubrir la brecha que existe entre el espacio de toma de decisiones en política exterior y en las agendas de desarrollo fronterizo representadas en el Plan Ecuador y la Agencia Presidencial colombiana para la Acción Social de los gobiernos de los presidentes Rafael Correa y Álvaro Uribe. En este sentido, el libro propone una descripción general sobre la frontera colombo-ecuatoriana en los últimos 8 años en el aspecto social, económico, político y comercial; a partir de ellos, creemos que se podría procesar la urgencia de emitir políticas públicas y estrategias ejecutables para alcanzar objetivos binacionales.

Frente al panorama antes descrito la Organización de Estados Americanos –OEA–, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas –PNUD– y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO sede Ecuador– organizaron el evento “Ecuador-Colombia construyendo

1 Hernán Moreano contribuyó para la realización de una síntesis de cada uno de los aportes de esta obra.

puentes: política de paz y desarrollo para la frontera”, que se organizó el 8 y 9 de septiembre de 2008 con el fin de proponer políticas públicas para la integración fronteriza. Se tuvo 4 mesas que trataron los temas de: Desarrollo socio económico-local; Alternativas diplomáticas y resolución de conflictos; Integración fronteriza; y, Sociedad y conflicto interno. A continuación un breve resumen de las ponencias presentadas en este libro.

César Montúfar, politólogo y analista internacional, explora posibilidades de acercamiento y diálogo político a nivel hemisférico y entre Ecuador y Colombia, en la perspectiva de dar salidas a la crisis diplomática que han vivido los dos países desde principios de marzo del 2008. Con este propósito, el artículo sitúa como antecedente de esta reflexión una descripción de los hechos que precipitaron esta crisis bilateral. En esta parte se ubican las implicancias conceptuales y la real magnitud de los acontecimientos. Luego, el texto realiza un recuento de las diferentes iniciativas diplomáticas y del proceso que derivó en las resoluciones del Grupo de Río y de la OEA. Se analizan las razones por las que el desenlace diplomático de Santo Domingo y Washington, en vez de conducir a la normalización de las relaciones entre ambos países, siguió por un sendero de progresivo deterioro y acusaciones mutuas. Finalmente, se analiza el cambiante contexto geopolítico hemisférico y se propone la realización de un diálogo político sobre seguridad regional con el objetivo de compatibilizar diagnósticos y amenazas y empezar a tejer una agenda compartida por los estados sobre la cual se profundicen niveles de cooperación.

El economista de la Universidad del Rosario, Saúl Pineda, considera que la actual coyuntura es propicia para incorporar los objetivos de cohesión social y territorial en las fronteras como elemento central en las aproximaciones binacionales y de cooperación internacional, a partir de un acompañamiento, paralelo a los proyectos, en acciones de fortalecimiento institucional y promoción de metodologías de gestión conjunta del territorio fronterizo. Esto supone, por lo tanto, una mayor articulación entre las estrategias de integración fronteriza y los criterios del desarrollo económico local y regional que exigen tener claro, al menos, los siguientes lineamientos de política pública y de asociación público-privada, para el impulso eficaz de los proyectos que hoy están sobre la mesa.

Socorro Ramírez, académica del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales en Colombia, nos habla sobre la integración regional andina, expresada en las Zonas de Integración Fronteriza –ZIF–, que aún promete enormes posibilidades en la frontera entre Ecuador y Colombia. Una de esas posibilidades es la planificación conjunta de desarrollo, que ya había comenzado en cada una de las fronteras andinas pero que fue paralizada por las tensiones binacionales. La normalización de las relaciones entre los gobiernos centrales es un imperativo para destrabar la integración fronteriza, un proceso indispensable si se desea desarrollar esas zonas. El trabajo tiene tres partes: 1) el surgimiento de la primera ZIF en los noventa en medio de un buen entendimiento binacional y de la reactivación de la integración andina; 2) la redefinición de la ZIF en la actual década en medio de las tensiones binacionales que paralizaron su avance; y, 3) la necesidad de reactivar la ZIF como parte de la normalización de las relaciones.

Alejo Vargas, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, comenta en su ponencia sobre la política de seguridad democrática del gobierno del presidente Álvaro Uribe, la cual profundiza la tendencia de combinar la política antinarcoóticos cimentada en la fumigación de cultivos ilícitos, y la modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares colombianas con la cooperación y asesoría de los Estados Unidos. Si bien, en el gobierno de Andrés Pastrana se dio inicio a un proceso de reforma de las Fuerzas Militares, con miras a su modernización y profesionalización; los esfuerzos de la administración Uribe ha ido en pos de aumentar su capacidad disuasiva y de confrontación a los grupos armados ilegales. Así, a lo largo de los últimos cuatro años han sido creadas nuevas Brigadas Móviles, Batallones de Alta Montaña y Escuadrones Móviles de Carabineros de la Policía Nacional. Se ha aumentado de manera visible el número de efectivos de las Fuerzas Militares, mediante estrategias como el programa de soldados campesinos, denominado “soldados de mi pueblo”, el cual tiene como fin la protección de las cabeceras municipales de aquellos municipios que se encuentran en áreas de mayor presencia de los grupos armados. Por último, considera que es fundamental un esfuerzo fronterizo de desarrollo regional desde Ecuador y Colombia, el cual debe involucrar una concepción multidimensional del desarrollo y que debe

conllevar al mejoramiento sustancial de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y de las Policías de cada país, porque esta es una de las condiciones fundamentales de garantizar una adecuada seguridad.

En el ámbito del desarrollo para las fronteras, Victoria Eugenia Restrepo, del Programa Presidencial contra cultivos ilícitos, y Juan Martínez, de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, describen los diversos programas que se vienen desarrollando para evitar la expansión de actividades ilegales en zonas con poca presencia del Estado, y a la vez incentivar en la población actividades económicas que sean más rentables que la coca. Lamentablemente, no se describe una agenda de cooperación binacional en temas de desarrollo para las fronteras.

Con lo referente a la economía de la coca, Roque Espinosa, historiador y economista, proporciona en su ensayo un conjunto de ideas de carácter interpretativo sobre la producción cocalera que se ha desarrollado en la frontera colombo-ecuatoriana. Para ello ha retomado la caracterización que la economía y la sociología del desarrollo presentaron a inicios de la década del sesenta sobre las economías de enclave. Los ajustes realizados a esa caracterización que, de una u otra forma, pone en evidencia su actualidad teórica, posibilitan comprender de mejor forma cuál es la estructura interna y dinámica de la economía cocalera. El trabajo pone especial énfasis en la base de una investigación hecha por el ponente hace poco, que trata sobre la situación de los campesinos vinculados de distintas formas a la economía de la coca.

Desde una visión del desarrollo local en el departamento del Putumayo, Efrén Piña, consultor social, manifiesta que es necesario des-securitizar y des-narcotizar la agenda binacional. Por lo tanto, se basa en la experiencia obtenida en el proyecto “San Miguel hacia Colombia y el Mundo”, que nació como iniciativa encuadrada en los programas de desarrollo regional, como resultado de un proceso de articulación y coordinación de diferentes actores institucionales, con el interés de propiciar dinámicas de desarrollo y paz en medio del conflicto en la zona fronteriza colombo-ecuatoriana. Se explica que el proyecto tuvo como objetivo contribuir al desarrollo humano integral y sostenible a partir de la creación condiciones básicas para adelantar un proceso de planeación y gestión del desarrollo. Por lo tanto, su ensayo considera valorar lo amazónico desde

sus particularidades y su definición desde lo local. El autor divide su presentación en tres partes: 1) las dinámicas regionales de la frontera y las discusiones de los gobiernos centrales; 2) un centro provinciano y la periferia globalizada; y, 3) significados de lo legal y percepciones de lo ilícito. El desarrollo de estos puntos lo lleva a defender la participación de los moradores de la frontera en definir políticas públicas de desarrollo con el fin de romper con la hegemonía del Estado centralista que desconoce las verdaderas necesidades de los gobiernos locales.

El presidente de la Cámara de Comercio de Tulcán, José Tates, también defiende la participación de los actores locales para definir, planificar, ejecutar y monitorear planes y proyectos de desarrollo que vayan acorde a la unidad y la integración. Además, argumenta que es necesario implementar un plan de seguridad a fin de contrarrestar los efectos del orden social que ocasiona el narcotráfico, la guerrilla, el Plan Colombia y el desplazamiento de ciudadanos refugiados a la región. Por último, defiende a las Zonas de Integración Fronteriza, las cuales deben desarrollar un régimen especial económico y social fronterizo, para la integración y el desarrollo zonal, con el fin de cumplir tres aspectos fundamentales: 1) traer inversión extranjera; 2) adquirir tecnología de punta; y, 3) generar fuentes de trabajo para la población fronteriza.

El alcalde de Tulcán Pedro Velasco cuenta sobre la experiencia de las mesas de trabajo binacionales que en la práctica no obtuvieron los resultados esperados, debido a la falta de liderazgo que se tuvo a nivel empresarial y político local en ambos lados de la frontera. Por ejemplo, menciona la debilidad ante: 1) la participación estudiantil para desarrollar investigación cultural y levantamiento de un inventario de patrimonio inmaterial; 2) el uso social de los medios de comunicación en la frontera; 3) el centro cultural binacional, 4) la propuesta de Colombia para desarrollar un programa binacional de educación para la paz; entre otros. Frente al desarrollo local, argumenta que el gobierno del Ecuador, con la creación de la Unidad de Desarrollo del Norte –UDENOR–, impulsó algunas gestiones que permitieron mejorar el ambiente social, pero que no fueron suficientes para satisfacer las necesidades reales de la población; por lo tanto cree que con la implementación del Plan Ecuador en el 2008 se concretarán muchas soluciones que quedaron solamente en propuesta.

Por último, hace un llamado de atención a los diferentes actores que se han reunido con el fin de establecer planes binacionales de desarrollo.

Aura María Puyana, como investigadora independiente, considera que hoy en día el desarrollo en Colombia ha estado ligado a la lucha contra el narcotráfico, lo que ha dado como resultado el posicionamiento de la agricultura ilícita, el pequeño tráfico y el consumo en el centro de las políticas de desarrollo que se formulan y ejecutan a nivel nacional, regional y local. Menciona también que en la década de los noventa, las entidades encargadas de la sustitución de cultivos asumieron el “desarrollo alternativo integral” y el “desarrollo regional integral” como su responsabilidad, sobrecargando de expectativas y demandas su propia capacidad de cambio; con muchas externalidades en contra y escasos puntos de apoyo a su favor. Por tal motivo enfatiza que los resultados fueron cada vez más distantes de los objetivos a alcanzar. La cooperación internacional también alimentó a su manera la espiral inflacionaria sobre los alcances del desarrollo alternativo. De esa evaluación retrospectiva se arriba a la reflexión inversa: *no es el control de drogas el que debe contribuir al desarrollo, sino el desarrollo el que debe contribuir al control de las drogas*, una premisa que en el caso colombiano bien podría aplicarse a la seguridad.

El gobernador del departamento colombiano de Nariño, Antonio Navarro Wolff, hace una breve reseña sobre una propuesta social de desarrollo que esté más vinculado al ser humano que en el mercado; de igual manera, describe varias maneras para incentivar el desarrollo binacional una vez que se hayan superado los obstáculos que impiden la armonía entre lo social, la economía, lo político y lo cultural.

Carlos Larrea, consultor internacional en temas de desarrollo sustentable, inicia su estudio diciendo que a pesar de que las provincias amazónicas cubren el 47% del territorio ecuatoriano, la región ha permanecido históricamente aislada en términos económicos y demográficos, mientras la Sierra y la Costa han concentrado la mayor parte de la actividad económica y la población. Aunque no se conoce con precisión su magnitud ya que las cifras disponibles muestran una notable heterogeneidad, las estimaciones más confiables y recientes provenientes de la FAO establecen valores próximos a las 189 000 hectáreas por año, ubicando al Ecuador como el segundo país con la más alta tasa de deforestación del conti-

nente. Por otra parte, el ciclo petrolero ha dejado una secuela de impactos negativos sobre la biodiversidad, los recursos naturales, las culturas indígenas y los ecosistemas, sin haber logrado proporcionar condiciones de vida más allá del límite de subsistencia para la mayor parte de la población regional. Además, añade desde una perspectiva más amplia, el petróleo desde la década de los 70 se convirtió en el producto más importante de la economía nacional; sin embargo, su disponibilidad ha conllevado también a una expansión no sustentable de consumo interno de hidrocarburos, y ha retardado o debilitado la necesaria expansión de fuentes renovables de electricidad y energía en general. El ensayo contribuye a un balance sobre los efectos de la actividad petrolera en la Amazonía norte, tanto en términos sociales, productivos y demográficos como desde una visión enfocada en la sustentabilidad. Complementaria-mente, se enfoca los límites y las opciones para una transición hacia una economía post-petrolera en la región y en el país en general.

Por último, se anexa las propuestas de políticas públicas para la conformación de una agenda común de desarrollo binacional.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador. Estadísticas en línea. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000203>
- Cámara de Comercio Ecuatoriano-Colombiana. Fuente: Cámara de Comercio Ecuatoriano-Colombiana (CAMECOL). Disponible en línea: www.camecol.com
- CRS Congress Report Service (2006) “Colombia: Issues for Congress”. Washington, Library of Congress: RL32250 en <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/searchform.tkl>
- Diario El Comercio de Quito. En <http://www.elcomercio.com>
- Diario Expreso de Guayaquil. En <http://www.expreso.ec/especialcolombia/s7.asp>
- Organización de Estados Americanos (2008). *Resolución 930 (1632/08)*. En <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/XXV%20reunion%20de%20consulta%20Mar%2017%2008.asp>

- Rangel, Alfredo (2008). “Fronterización de la relación, securitización de la frontera y militarización de la seguridad” en Ramírez, Socorro (ed.) *Miradas Binacionales*. Bogotá: Universidad Nacional, IEPRI, Academia Diplomática San Carlos, MRE.
- Sánchez, Juan Carlos (2002). “Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador- Colombia”, en Bonilla, Adrián (ed.) *Orfeo en el Infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.