

# 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

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

2. INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA:  
REALIDADES Y POSIBILIDADES

|   |     |
|---|-----|
| <b>Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana:<br/>avances, obstáculos y retos</b> .....  | 131 |
| <i>Socorro Ramírez</i>  |     |
| <b>Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la<br/>Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una<br/>transición hacia una sociedad post-petrolera</b> ..... | 145 |
| <i>Carlos Larrea, Ana Isabel Larrea, Ana Lucía Bravo</i>  |     |
| <b>Desarrollo binacional visto desde Nariño</b> .....   | 175 |
| <i>Antonio Navarro Wolff</i>  |     |
| <b>La integración fronteriza desde lo local</b> .....   | 181 |
| <i>Pedro Velasco</i>  |     |

3. SOCIEDAD Y CONFLICTO:  
DILEMAS ACTUALES Y POSIBLES SALIDAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Las Fuerzas Armadas colombianas<br/>frente a las tensiones fronterizas</b> .....   | 197 |
| <i>Alejo Vargas Velásquez</i>   |     |
| <b>Necesidad de un diálogo hemisférico sobre<br/>seguridad regional a propósito de la crisis<br/>diplomática entre Ecuador y Colombia</b> ..... | 221 |
| <i>César Montúfar</i>   |     |
| <b>Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el<br/>marco de una agenda de convergencia binacional</b> .....                                | 251 |
| <i>Saúl Pineda Hoyos</i>  |     |
| <b>Hacia una agenda pública para la<br/>frontera colombo-ecuatoriana</b> .....  | 267 |
| <i>Efrén Piña Rivera</i>  |     |

4. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES BINACIONALES

|   |     |
|---|-----|
| <b>Plan Ecuador: fronteras de paz</b> .....                                   | 287 |
| <i>Juan Martínez</i>  |     |
| <b>Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos</b> .....                   | 291 |
| <i>Victoria Eugenia Restrepo Uribe</i>  |     |
| <b>Propuestas para construir una<br/>política binacional fronteriza</b> ..... | 299 |
| <i>José Tates</i>   |     |
| <b>Notas sobre los autores</b> .....  | 303 |

## **2. Integración transfronteriza: realidades y posibilidades**

# Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos

Socorro Ramírez

Profesora del Instituto de Estudios Políticos  
y Relaciones Internacionales –IEPRI–  
Universidad Nacional de Colombia

En el marco de la Comunidad Andina (CAN), Colombia y Ecuador han delimitado una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) que ha mostrado prometedoras posibilidades. Una de esas posibilidades, la planificación conjunta del desarrollo había comenzado en el ámbito fronterizo andino pero 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 quiere desarrollar esas zonas y evitar que las dinámicas irregulares sigan copando el espacio que deja la falta de presencia y coordinación interestatal. Así lo veremos en las tres partes de esta ponencia. Primera, el surgimiento de la primera ZIF en los noventa en medio de un buen entendimiento binacional y de la reactivación de la integración andina. Segunda, la redefinición de la ZIF en los años dos mil, en medio de las tensiones binacionales que paralizaron su puesta en marcha. Tercera, la necesidad de reactivar la ZIF como parte de la normalización de las relaciones.

## Surgimiento y avance de la ZIF

La primera ZIF colombo-ecuatoriana surgió como reflejo de un buen entendimiento entre los dos gobiernos centrales el cual se concretó en el convenio de Esmeraldas, de 1991, sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aéreas, y otros asuntos binacionales.

La amplia concepción del tema fronterizo que materializaba ese convenio interesó a amplios sectores de los dos países que presionaron por la ampliación sucesiva de la ZIF en 1993, 1997 y agosto de 2002, como lo muestra el cuadro 1.

| Cuadro 1.<br>Conformación y ampliación de la ZIF colombo-ecuatoriana |                                      |   |
|--|--------------------------------------|---|
| Acuerdos   | Territorios de Colombia              | Territorios de Ecuador  |
| Abril 1990, conformación   | Dos departamentos: Nariño y Putumayo | Cinco provincias: Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo, Sucumbios |
| Agosto 1993, ampliación  | Cauca                                |   |
| Septiembre 1997, ampliación  | Cali, Buenaventura                   | Quito y aeropuerto de Manta                                     |
| Agosto 2002, ampliación  | Huila, Amazonas                      | Orellana, Manabí  |

Fuente: Estudio de caracterización, ZIF colombo-ecuatoriana, Ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y Ecuador, 2004.

Inicialmente la ZIF estuvo conformada por dos departamentos de Colombia y cinco provincias de Ecuador, como lo muestra el cuadro 1, que también muestra cómo se vincularon a la ZIF otros cuatro departamentos colombianos y otras cuatro provincias ecuatorianas. Esas sucesivas ampliaciones que involucraron a la mitad de Ecuador y a una tercera parte de Colombia en la ZIF, si bien ofrecían una oportunidad de articular bastas regiones de los dos países y de vincular nuevos actores —empresariales, laborales, ambientales, culturales— a la dinámica de la vecindad, hicieron inoperante la ZIF y desdibujaron el objetivo inicial de promover desarrollo e integración fronteriza. Más que resultado de una planeación conjunta del desarrollo o de proyectos de conservación y de protección, esas ampliaciones fueron producto, sobre todo, de una negociación política presionada por distintas regiones del interior de los dos países que buscaban gozar de ventajas y beneficios concedidos a los participantes de la ZIF en la libre circulación de personas, transportes, capitales, servicios. Muchas de esas ampliaciones también expresaban el interés de involucrar

al Huila y Amazonas, Orellana y Manabí, Cali y Quito en circuitos turísticos así como de vincular a Buenaventura y Manta en nuevas posibilidades para el transporte transfronterizo.

El resultado de esa primera etapa de la ZIF fue contradictorio. Como aspectos positivos hay que resaltar que la ZIF sintetiza una mirada de las fronteras no como áreas separadas por la línea limítrofe sino como zonas articuladas por diversos asuntos transfronterizos. El marco creado por la integración andina y por la propia ZIF incrementó la movilidad terrestre, fluvial y aérea; posibilitó el aumento de flujos poblacionales, la inversión, la instalación de empresas o la prestación de servicios. Como parte de los acuerdos andinos y binacionales simultáneos a la delimitación de la ZIF se encuentra la definición de varios regímenes para el manejo de asuntos de la cotidianidad fronteriza: indocumentados y migrantes ilegales, ferias y eventos fronterizos, recuperación y devolución de embarcaciones y vehículos hurtados, tráfico marítimo y fluvial, tránsito transfronterizo aéreo y terrestre, movilidad de grupos turísticos. También, reiteró la necesidad de abrir las negociaciones para la conformación de un plan de ordenamiento y desarrollo sostenible de las cuencas binacionales de los ríos Mira y Mataje, de saneamiento y control de la contaminación de la cuenca Carchi-Guaitara, y de manejo conjunto de riesgos para evitar desastres naturales. Asimismo, se acordaron importantes obras de infraestructura como la carretera Tumaco-Esmeraldas o el puente de San Miguel y se nombraron los respectivos comités técnicos para comenzar el proceso.

Por otra parte, en la primera ZIF también hubo aspectos deficitarios o claramente negativos. Ante todo, las cancillerías se limitaron a negociar los límites de la ZIF y no hubo un compromiso real de las dos naciones en torno a la generación de estrategias y acciones específicas de promoción del desarrollo de la zona delimitada, como elemento central del proceso de integración. Tampoco las presiones por la ampliación de la ZIF fueron acompañadas simultáneamente con iniciativas concretas de planeación conjunta del aprovechamiento o la protección de recursos compartidos ni el estímulo a motores de desarrollo. Además, los mayores intercambios económicos vinieron desde y hacia los centros productivos de los dos países, pasaron por sobre el ámbito andino sin ayudar a reconvertirlo mientras esa zona, en razón de la apertura y la libre movilidad, perdía su

papel tradicional ligado a las funciones de protección del límite fronterizo; los otros dos ámbitos fronterizos, el amazónico y el pacífico continuaron marginados hasta de esos flujos binacionales.

Las dificultades de la ZIF y la parálisis de las obras de infraestructura previstas acrecentó los problemas en una frontera porosa y con muy pocos pasos fronterizos formalizados. El más conocido, el puente de Rumichaca, ubicado entre los municipios de Ipiales y Tulcán y que ha sido el símbolo de la vecindad por su alta importancia para el intercambio comercial, no pudo ampliarse y más bien empezó a sentir las protestas de transportistas locales o las presiones por su cierre dados los problemas de seguridad. El otro paso fronterizo, el puente internacional de San Miguel, entre Putumayo y Sucumbíos, por la falta de la vía del lado colombiano en razón de la concentración en esa zona de la confrontación armada, ha impedido concretar el plan de unir por terreno plano a Quito y Bogotá a través de Lago Agrio-San Miguel-Mocoa-Pitalito y Neiva lo que facilitaría el comercio de todos los países andinos. El tercer compromiso binacional de ampliación de pasos fronterizos es el que a través de un puente sobre el río Mataje y una carretera del lado colombiano facilitaría la articulación de este ámbito del Pacífico y reforzaría la conexión de transporte marítimo entre los puertos de Tumaco y Esmeraldas, pero ha estado paralizado por razones financieras, ambientales y de seguridad. En la medida en que no se han concretado esos compromisos también se han frenado las perspectivas de la ZIF de consolidar un anillo vial a partir de una cierta interconexión transversal que del lado colombiano une la costa pacífica y la zona andina de Nariño con el Putumayo, y del lado ecuatoriano la interconexión de Sucumbíos con Carchi y Esmeraldas; y ha frenado la articulación con la vía Panamericana. Asimismo se ha frenado la consolidación de una dinámica complementaria que origina el hecho espontáneo e informal de la movilidad de pobladores de un país por las carreteras del otro para conectarse entre puntos internos.

El peso de los temas nacionales —el conflicto colombiano y la inestabilidad de Ecuador— fue reduciendo la ZIF al paso del dinámico comercio binacional y postergó la incorporación de la problemática de la frontera colombo-ecuatoriana en las agendas binacionales que siguieron dependiendo de las coyunturas internas y de las prioridades de cada gobier-

no central. De hecho, al examinar las memorias de las diversas reuniones relacionadas con la ZIF se observa que ni siquiera hubo una consideración oportuna del contexto local afectado, desde mediados de los noventa, por el incremento de asuntos de seguridad derivados de la cuestión de las drogas y de su ligazón con la confrontación armada colombiana, lo que impidió ver los efectos sobre Ecuador y las articulaciones que desde Ecuador se generaban con tal problemática.

En suma, los factores negativos pesaron más que los positivos para impedir la puesta en marcha de la ZIF que al estancarse impidió la concreción de las prometedoras posibilidades de la integración fronteriza y no generó mayor capacidad binacional de manejo de los asuntos transfronterizos comunes. Esa incapacidad hizo que la política de vecindad fuera sobredeterminada por razones internas a cada país y por dinámicas hemisféricas y globales.

### **Redefinición de la ZIF obstaculizada por las tensiones binacionales**

Al hacer una revisión de prensa de ambos países he encontrado cómo, a finales de los noventa pero sobre todo a comienzos de los años dos mil, comienza un nuevo proceso contradictorio, por un lado, aumentan los desencuentros entre los gobiernos centrales; por otro lado, las interdependencias económicas fronterizas y binacionales acrecentadas por la ZIF y la política andina de desarrollo e integración fronteriza, sintetizadas en el cuadro 2, presionan por la redefinición de la ZIF.

**Cuadro 2.**  
**Las definiciones andinas sobre frontera**

| Año                | Organismo                                    | Medida   |
|--------------------|--|--|
| junio 1997         | Consejo ministros Quito                      | Toma la decisión 399 sobre el libre tránsito del transporte internacional de mercancías por carretera.   |
| 4 abril de 1998    | X Consejo presidencial andino, en Guayaquil  | Plantea la necesidad de desarrollo fronterizo e integración física para fortalecer el proceso de integración (art. 26). Pide a los cancilleres priorizar proyectos al respecto y convoca a ministros de transporte, comunicaciones y obras públicas a trabajar por la integración física.  |
| 27 de mayo de 1999 | XI Consejo presidencial andino, en Cartagena | Acuerda generar una agenda social y una política comunitaria de desarrollo e integración fronterizo y le pide al consejo andino de cancilleres adoptar esas políticas para impulsar el desarrollo regional, elevar la calidad de vida de sus poblaciones y facilitar la movilización de personas, bienes y vehículos en dichas zonas (art. 18).  |
| 28 de mayo de 1999 | Consejo andino de cancilleres, en Cartagena  | Acuerda la decisión 459 la política de integración y desarrollo fronterizo<br>*los principios: confianza, paz, estabilidad, seguridad, solidaridad, cooperación, complementariedad económica para mutuo beneficio, ZIF e integración;<br>*los lineamientos: es parte de la agenda andina, está basada en acciones bilaterales, políticas nacionales y desarrollo subregional; incorpora zonas fronterizas como ámbitos de la integración, respeta identidad fronteriza y promueve sus vínculos de entendimiento y cooperación, delimita ZIF como escenarios de ejecución;<br>*los objetivos: elevar la calidad de vida y el desarrollo institucional fronterizo, facilitar libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, impulsar desarrollo en ZIF, asegurar infraestructura social básica, fortalecer diálogo, consulta y cooperación local;<br>*la institucionalidad: está dirigida por el consejo de cancilleres que coordinará un grupo de trabajo de alto nivel que propone programas y planes y contará con el apoyo de mecanismos binacionales existentes y del grupo consultivo regional del BIB-CAF. |
| 2001               | Consejo presidencial andino, en Valencia     | Toma las decisiones 501 sobre las ZIF, 502 acerca de los Centro Binacionales de Atención en Fronteras (Cebaf), 503 para el desplazamiento intraandino de turistas sin visa y con identificación nacional, 504 de pasaporte andino a partir del 1 de enero de 2006, y 505 con el plan andino de cooperación en la lucha antidrogas ilícitas y delitos conexos.  |
| 2001               | Consejo de cancilleres, en Valencia          | Asume el compromiso de conformar, en un año, al menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes; crea un grupo de alto nivel, un grupo consultivo, un fondo comunitario y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo.   |
| 2001               | Grupo consultivo                             | Entrega estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza.  |
| 2003               | XIV consejo presidencial, Quirama            | Acuerda encomendar al consejo de cancilleres la promoción de las ZIF con terceros países limítrofes de la Comunidad Andina y el acuerdo CAN – Mercosur abre la posibilidad de que se piensen en ese nuevo marco.   |

Síntesis elaborada a partir de las decisiones andinas <http://www.comunidadandina.org>

La redefinición de la ZIF colombo-ecuatoriana se hizo el 28 de noviembre de 2002. Según las dos cancillerías para esa redefinición partieron de una recopilación de información sobre la frontera común y del criterio de dejar sólo a los municipios en los que se observara el impacto del intercambio y de la interacción fronteriza cotidiana. En la nueva ZIF, el 51.5% del territorio pertenece al Ecuador y el 48.5% a Colombia, como lo muestra el cuadro 3.

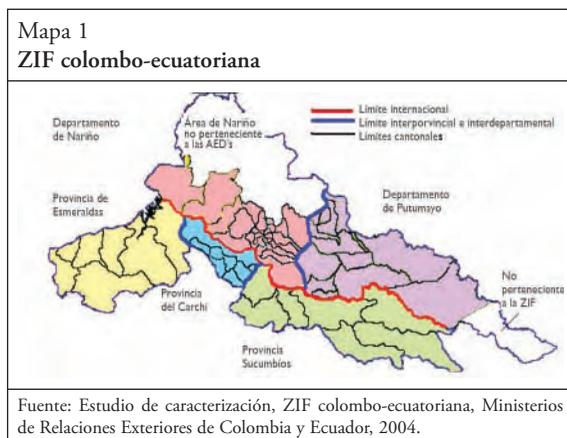
**Cuadro 3**  
**Redefinición de la ZIF con áreas estratégicas de desarrollo**

| Región       | Municipios y territorio colombiano   | Cantones y territorio ecuatoriano  | Población  |
|--------------|--|--|--|
| Andina       | 23 de Nariño: Ipiales, Cumbal, Cuaspud, Aldana, Contadero, Córdoba, Funes, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Illes, Imués, Mallama, Ospina, Pasto, Potosí Providencia, Puerres, Pupiales, Sta Cruz, Sapuyes, TanguaTúquerres. | Seis de Carchi: Tulcán, Espejo, Montúfar, Mira, Bolívar y San Pedro de Huaca.                          | Total 997 061 personas<br>48.4% de la población de la ZIF. |
| Amazónica    | Trece de Putumayo: Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Pto. Asís, Pto. Guzmán, Pto. Caicedo, Villagarzón, Mocoa, Santiago, San Francisco, Colón, Sibundoy y Pto. Leguízamo.  | Ocho de Sucumbíos: Lago Agrio, Shushufindi, Cascales, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Sucumbíos y Cuyabeno. | 479 700 personas<br>23.2% de la población de la ZIF.       |
| Pacífica     | Tres de Nariño: Barbacoas, Ricaurte y Tumaco.  | Ocho de Esmeraldas: Atacames, San Lorenzo, Quinidé, Esmeraldas, Río Verde, Eloy Alfaro, Muisne         | 588 084 personas<br>28.4% de la población de la ZIF.       |
| Total de ZIF | 38 343, km <sup>2</sup> del territorio de la ZIF.  | 40 715 km <sup>2</sup> , 51.5% del territorio de la ZIF.   | Total población ZIF 2 064 845.                             |

Fuente: Estudio de caracterización, ZIF colombo-ecuatoriana, Ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y Ecuador, 2004

Al revisar los documentos de las cancillerías para la nueva delimitación de la ZIF se encuentra que no constituyen estudios sistemáticos de caracterización de las diversas áreas y dinámicas de la frontera sino un recuento de datos tomados de censos o de estadísticas e informes nacionales de

diverso orden. Se observa también que el criterio de interacciones no fue tan claramente aplicado. Como lo muestra el mapa, la Nueva ZIF dejó por fuera áreas de los departamentos colombianos fronterizos y la provincia de Imbabura que tienen interacciones significativas con la frontera a pesar de no estar sobre la línea limítrofe.



Analizar los criterios manejados en la redelimitación de la ZIF no es asunto secundario. La CAN define las ZIF como escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes con el fin de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza así como con el propósito de responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido y de generar un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas. Sin embargo, al hacer un análisis comparado de las diversas ZIF andinas he encontrado que el caso colombo-ecuatoriano no ha logrado aplicar los objetivos ni los criterios definidos por la CAN para la delimitación de las ZIF y que sintetizo en el cuadro 4, pese a que los dos gobiernos en su redefinición asumieron el marco de la CAN y la definieron como un instrumento para reforzar el pasado cultural común y los lazos de las poblaciones fronterizas, formular proyectos biogeográficos compartidos, articular actividades productivas similares o que pueden ser complementarias.

| Cuadro 4<br>Decisión 501 de la CAN   |   |
|--|---|
| Fines generales y objetivos específicos  | Criterios delimitación de las ZIF   |
| Art. 4: cinco fines: desarrollo social, económico, ambiental, institucional.<br>Art. 5: trece objetivos: específicos: -fortalecer vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos;<br>- crear mecanismos para el intercambio comercial;<br>- flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos;<br>- manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales;<br>- potenciar las capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica;<br>- profundizar la descentralización administrativa y económica;<br>- estimular las relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas;<br>- atender las demandas económicas, sociales y culturales;<br>- incrementar la oferta y abastecimiento de servicios básicos sociales;<br>- usar y conservar sosteniblemente los recursos naturales;<br>- conservar la diversidad biológica;<br>- desarrollar programas de transferencia de conocimientos técnicos entre países miembros o regiones fronterizas;<br>- otros que se acuerden bilateralmente. | Primero el carácter adyacente de las áreas involucradas para desarrollar políticas, planes, programas y proyectos conjuntos, compartidos, coordinados de mutuo beneficio.<br>Luego, agrega otros cinco criterios:<br>- condiciones administrativas y jurídicas para funcionar;<br>- vinculación de ciudades que dinamicen el desarrollo y tengan ejes viales articuladores;<br>- participación de áreas económicas y sociales deprimidas para revertir su situación;<br>- articulación de zonas marginales con recursos naturales compartidos;<br>- coordinación de áreas naturales protegidas y de cuencas hidrográficas binacionales. |
| Cuadro elaborado a partir de las decisiones andinas <a href="http://www.comunidadandina.org">http://www.comunidadandina.org</a>  |   |

Conviene señalar el caso más interesante de delimitación de una ZIF que ha sido el colombo-ecuatoriano el cual, además, de aplicar esos criterios de la CAN los mezcló con otros que permiten una mayor y mejor caracterización de las interacciones fronterizas. Gracias a la propuesta realizada por las universidades fronterizas y apoyada por los gobiernos locales, por las dos cancillerías y las comisiones de vecindad en el ámbito andino que es el más poblado y relativamente desarrollado de esa frontera se escogieron los municipios cuyas interacciones ameritaban la conformación de una ZIF específica: 1) objetivos comunes entendidos como construcción conjunta de visión de futuro, de estrategias de influencia en las políticas nacionales, de capacidad de gestión empresarial y de un mínimo de confianza mutua, 2) estructura económica dinamizadora, 3) existencia de

recursos compartidos, 4) infraestructura de soporte o municipios en los cuales se prevén proyectos de integración física, 5) dimensión espacial territorial delimitada por sus interacciones, 6) condiciones ambientales comunes, 7) capacidad institucional para la gestión de la ZIF, 8) entorno jurídico institucional favorable, 9) adyacencia geográfica, 10) percepción de los actores locales sobre el trabajo común transfronterizo y acerca de ventajas y desventajas para su municipio por ser parte de la ZIF.

La mezcla de esos criterios llevó a concluir en el caso colombo-venezolano que no era conveniente una sola ZIF de toda la frontera sino de los municipios que demostraban ese tipo de interacciones. En cambio, las cancillerías de Colombia y Ecuador acordaron mantener una sola ZIF para toda la frontera y definir a su interior tres áreas de desarrollo estratégico, aunque al interior de éstas se encuentran subregiones que requerirían redefiniciones más específicas. Diferenciar las tres áreas estratégicas de desarrollo pacífica, andina y amazónica buscaba con justa razón descubrir las especificidades subregionales con el fin de posibilitar una mejor planificación y evitar una homogenización de la aplicación de políticas públicas a toda la frontera.

Por las tensiones binacionales, la nueva ZIF quedó reducida a la exclusión de algunas zonas pero el problema no era sólo su ampliación. Era sobre todo la falta de planeación conjunta del desarrollo, la conservación y la protección en cada ámbito fronterizo, la generación de consensos y de participación local. Aunque para su redefinición las cancillerías hicieron algunos contactos con autoridades locales no se aproximaron ni tomaron en cuenta los ricos procesos en curso de planeación participativa entre comunidades indígenas que habitan ambos lados de la frontera. Más bien esas iniciativas locales se han visto interferidos por los problemas transfronterizos de seguridad y la incapacidad de los gobiernos centrales de llegar a acuerdos para su manejo.

### Retos de la ZIF en la normalización de relaciones

Conviene presentar una rápida caracterización y una mirada comparada de dichas zonas a partir de los documentos de las cancillerías, del foro de frontera, realizado en Pasto en septiembre de 2006 en el marco del pro-

grama académico colombo-ecuatoriano, y de las entrevistas realizadas en varios recorridos por diversas áreas fronterizas. Su mirada nos permite ubicar los retos que se plantean a la normalización de las relaciones para reactivar la ZIF o para transformar en ZIF cada una de las tres áreas de desarrollo estratégico como lo han propuesto algunos gobiernos y cámaras de comercio locales.

La primera área, la amazónica, en la redefinición de la ZIF quedó con trece municipios de Putumayo y ocho cantones de Sucumbíos, y reúne varias subregiones. En el caso colombiano incluye el alto Putumayo como zona andina de páramos, cordilleras y del valle del Sibundoy, el medio Putumayo como piedemonte de la cordillera Central y Oriental, y el bajo Putumayo con la llanura amazónica. En el caso ecuatoriano involucra la llanura selvática hasta la sierra; subregiones con gran riqueza hidrográfica y en biodiversidad que han compartido su poblamiento con indígenas de las mismas familias primero y luego con similares procesos migratorios generados por la colonización cauchera, petrolera y de la coca.

La segunda, la andina, quedó con las ex provincias de Pasto, Túquerres e Ipiales que involucran 23 municipios colombianos y la provincia del Carchi con 6 cantones ecuatorianos, y constituye una zona montañosa con diversidad climática. Se trata, además, de una zona con características productivas similares a ambos lados de la frontera como generador de materias primas agropecuarias –papa y leche– que suministran insumos a regiones del interior de cada país. Es también, paso del intercambio económico de los dos países y centro de comercio informal originado por el diferencial cambiario y la dolarización de la economía ecuatoriana. Es, en fin, el ámbito de mayor población articulación social y cultural generada, intercambio comercial y actividad integracionista.

La tercera área de desarrollo estratégico, la del Pacífico, quedó con tres municipios de Nariño y ocho cantones de Esmeraldas, hace parte de la selva húmeda costera marcada en ambos lados por el abandono y aislamiento. En el Pacífico sobresalen los tradicionales lazos sociales y culturales de las comunidades afrodescendientes ecuatorianas y colombianas aunque perturbados por la violencia.

Al comparar las tres zonas se observa que la andina es la de mayor población (48.4%) y dinámica generada por la movilidad de personas o el inter-

cambio comercial y en la que se comparten lazos familiares y entre las comunidades indígenas Pastos y Awa. En población le sigue la del Pacífico (28.4%) con fuertes lazos entre las comunidades negras e indígenas Awa. La amazónica, más bien despoblada (23.2% de la población de la ZIF), cuenta con fuertes interacciones entre comunidades indígenas que habitan ambos países como los Cofanes y Secoyas. Cada región articula cuencas binacionales diferenciadas, la Mira-Mataje en el Pacífico, la Carchi - Guáitara en los Andes y la San Miguel-Putumayo en la Amazonia.

Los ámbitos amazónico y pacífico comparten baja presencia estatal que se expresa en la limitada cobertura en servicios básicos, educación, salud, energía, acueducto; son los más desarticulados por las economías ilegales y por el conflicto armado, y han estado marginadas de la ZIF de los noventa y de la redefinida en 2002. En cambio, el ámbito andino es el más poblado y el que cuenta con mayor presencia institucional, infraestructura, intercambio comercial y desarrollo relativo; cuenta con mayor articulación entre autoridades, gremios y líderes comunitarios locales lo que les da mayor participación y concertación con los entes nacionales y con los mecanismos binacionales.

En cuanto a iniciativas de comunidades locales conviene destacar algunos esfuerzos conjuntos de pensar su realidad y su futuro. Es el caso del plan de vida de los indígenas Awa diseñado con el fin de hacerle frente a los problemas de descomposición social y cultural así como a los riesgos de perder el conocimiento y el manejo ancestral tanto del territorio como de los caminos que tradicionalmente articulaban a su comunidad pero que se han visto interferidos por grupos irregulares o por la acción de los estados. Está, además, el plan de vida y de ordenamiento ambiental de los indígenas Cofán que asumen su condición transfronteriza amazónica. También, el plan estratégico binacional de los indígenas Pastos de conservación ambiental de nudos montañosos centrales entre los que está el Nudo de los Pasto, así como de recuperación cultural y territorial. Asimismo, la asociación de catorce comunidades afrocolombianas y su articulación con las afroecuatorianas ha generado un proceso de elaboración participativa de planes para sus territorios.

Igualmente es posible reseñar iniciativas de las autoridades de Nariño y el Carchi de planificación conjunta con el propósito de que la ZIF esti-

mule un mejoramiento de la integración espontánea entre autoridades y poblaciones fronterizas y permita aunar las fortalezas o complementariedades del otro lado para superar las deficiencias y propiciar la integración fronteriza para lograr el desarrollo local. Es el caso del programa de desarrollo local fronterizo andino colombo-ecuatoriano que comenzó con fuerza con la expectativa de convertirse en una experiencia piloto de concertación de los actores locales para definir problemas y soluciones en torno a la integración, el desarrollo sostenible, las potencialidades locales, la competitividad, la productividad y el desarrollo humano integral.

Desde junio de 2004 con la declaración de Ibarra, los gobiernos locales fronterizos con empresarios y comunidades organizadas, decidieron avanzar con actividades conjuntas en cuatro ejes fundamentales. En el primero, productividad y comercio, instalan unas mesas sectoriales sobre un corredor turístico que cuente con facilidades gastronómicas, micro y mediana industria, emprendimiento y creación de empresas, el sector agropecuario, el artesanal, el comercio, la academia. En el segundo, fortalecimiento administrativo e institucional, revisan el cumplimiento de acuerdos locales, nacionales e internacionales e impulsan agencias de desarrollo local con el compromiso de realizar encuentros binacionales y de construir una red de agencias para el intercambio de experiencias y de proyectos. En el tercero, bienestar social, conforman mesas sobre salud, educación. En el cuarto, identidades y culturas, ponen en marcha intercambios culturales, ferias artesanales y de integración cultural, diplomado para conformar una visión común, construcción del currículo binacional para la educación básica. Todas esas iniciativas llevaron a conformar un primer plan de desarrollo binacional andino 2006-2011 con metas y cronogramas específicos en esos cuatro ejes: productivo y comercial, administrativo e institucional, bienestar social, identidades y culturas.

En síntesis, todas esas iniciativas de comunidades indígenas o negras y del ámbito andino se han visto interferidas por el aumento de la confrontación colombiana en esa frontera desde mediados de los años noventa y de las interacciones ecuatorianas con esa confrontación que hicieron más compleja la agenda binacional. También abrieron un periodo de tensiones entre los gobiernos centrales ante su mutua incapacidad de reconocer la situación y las necesidades de su vecino y socio, así como ante la impo-

sibilidad de asumir que la mutua recriminación es estéril cuando se enfrentan asuntos transfronterizos que requieren de cooperación.

La normalización de las relaciones tiene el imperativo de reactivar la ZIF para lograr la integración fronteriza base del desarrollo local. Pero cualquier reactivación o redefinición de la ZIF tendrá que partir de las iniciativas y realidades locales y no puede quedar reducida a una carta de negociación entre las cancillerías.

### **Fuentes**

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

[www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co)

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

[www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec)

Comunidad Andina de Naciones

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)