

# Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia

Grace Jaramillo, compiladora

# Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia



# 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>	
Prólogo	
<b>La crisis entre Ecuador y Colombia</b> .....	11
<i>Adrián Bonilla</i>	
Estudio introductorio	
<b>Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura</b> .....	15
<i>Grace Jaramillo</i>	
1. ESCENARIOS DISPARES: VULNERABILIDAD Y SECURITIZACIÓN EN LA FRONTERA	
<b>Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades</b> .....	35
<i>Hernán Moreano Urigüen</i>	
<b>El desarrollo regional en escenarios glociales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado</b> .....	57
<i>Aura María Puyana</i>	
<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: avances, obstáculos y retos</b> .....	131
<i>Socorro Ramírez</i>	
<b>Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una 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 frente a las tensiones fronterizas</b> .....	197
<i>Alejo Vargas Velásquez</i>	
<b>Necesidad de un diálogo hemisférico sobre seguridad regional a propósito de la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia</b> .....	221
<i>César Montúfar</i>	
<b>Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional</b> .....	251
<i>Saúl Pineda Hoyos</i>	
<b>Hacia una agenda pública para la 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 política binacional fronteriza</b> .....	299
<i>José Tates</i>	
<b>Notas sobre los autores</b> .....	303

# Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional

Saúl Pineda Hoyos

Director del Centro de Pensamiento  
en Estrategias Competitivas  
Universidad del Rosario

## Introducción: más allá de los estereotipos

Los sucesos ocurridos el primero de marzo de 2008 en territorio ecuatoriano provocaron la crisis diplomática más profunda entre nuestros dos países, desde el comienzo de la vida republicana. Las percepciones que se han exagerado de lado y lado de la frontera han contribuido a caldear aún más los ánimos de nuestros dirigentes. Mientras tanto, en nuestra “frontera viva”, de 586 kilómetros de longitud, las poblaciones soportan con éxito relativo los pronunciamientos oficiales que se empeñan en poner en riesgo la relación binacional.

Los estereotipos se han encargado de hacer aún más densa la niebla que obstruye la búsqueda de espacios de convergencia. Las comparaciones entre los estilos de los mandatarios de las dos naciones y sus posiciones aparentemente antagónicas no solo contribuyen a personalizar el distanciamiento, sino que además lo nutren de nuevos nubarrones.

Existen razones para pensar en la necesidad de buscar acercamientos en un marco de respeto a la diversidad.

Resulta evidente, por ejemplo, que en el caso de Ecuador la concepción de seguridad ha estado asociada desde los años cuarenta a la “amenaza externa” que sobre la unidad territorial representó el diferendo limítrofe con el Perú y más recientemente al riesgo que significa la presencia de grupos irregulares que han hecho su incursión desde Colombia hacia las provincias del norte ecuatoriano. Colombia, por su parte, ha enfatizado

desde finales de los ochenta en una concepción de la seguridad asociada fundamentalmente a la “amenaza interna” que representa la presencia de grupos armados al margen de la ley –así como la disputa territorial entre ellos– y su enfrentamiento con las fuerzas legítimas en vastas zonas del territorio nacional. En la actualidad, cuando el conflicto colombiano se ha desplazado en gran medida a las fronteras, es apenas lógico que estas visiones de la seguridad hayan entrado en franca desavenencia.

Algo similar ocurre con los modelos de desarrollo e inserción regional y global que hoy impulsan los dos países. Pero es aquí donde las comparaciones corren el riesgo de incursionar en las simplificaciones estériles. Con frecuencia se señala que la base social que guía las acciones –ceranas al “socialismo del siglo XXI”– que ha puesto en marcha el Presidente Correa, entran en choque con la fuerte base empresarial que guía las decisiones económicas del Presidente Uribe, y que reafirman la orientación del país hacia la economía de mercado y a la promoción de la competencia. Pero estas simplificaciones suelen ocultar posiciones que marcan oportunidades para el acercamiento más que para el distanciamiento promovido desde ámbitos que le apuestan a profundizar la confrontación. Así por ejemplo, los empresarios colombianos con exportaciones hacia el vecino país o que presentan inversiones de magnitud en sus provincias, no reportan obstáculos insalvables ni ven amenazada su actividad privada como sí lo perciben en relación con las políticas de Venezuela. Entre tanto, Colombia ha mantenido en el gobierno del Presidente Uribe la tendencia histórica de preservar el principio de “tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario”, aunque permanezcan algunas prácticas que privilegian la “captura de rentas” a través de las operaciones de subsidio a grupos empresariales afectados por la revaluación reciente y la ineficiencia productiva.

Algún grado de convergencia parece haber, además, en las posiciones que ambos países han defendido en sus estrategias de inserción regional y hemisférica, durante los últimos años. Colombia, que inició de manera tímida su vinculación a la Comunidad Suramericana –hoy UNASUR–, parece haber valorado recientemente el riesgo de aislamiento que representaría concentrar su estrategia hemisférica en una alianza excluyente con los Estados Unidos. Así se explica su ingreso de la mano del Brasil al

mecanismo de defensa y seguridad regional, así como su real preocupación por la defensa de la institucionalidad en Bolivia. Por su parte, el Gobierno del Presidente Correa, firme en sus convicciones de autonomía frente a los Estados Unidos y firme en su apuesta a fondo por la integración suramericana, ha aplazado su ingreso al ALBA para evitar innecesarias confrontaciones internas, pero al mismo tiempo ha mostrado interés en mantener una relación comercial fluida con el gobierno norteamericano, aunque no en el marco de un acuerdo de libre comercio, sino en uno de complementación económica (Jaramillo, 2000: 25).

Un análisis más riguroso de las políticas internas y externas de los dos países hace pensar en el riesgo de incurrir en estereotipos de cualquier índole e invitan, en todo caso, a evitar el “relacionamiento de suma cero”<sup>1</sup> y las mutuas descalificaciones ideológicas, como condición esencial para reconstruir la confianza y las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador.

### Los espacios de la convergencia

Son muchas las razones que confirman la existencia de una agenda binacional en marcha en asuntos de interés común para los dos países que sirven de marco y fortalecen la perspectiva de un trabajo conjunto en los temas del desarrollo transfronterizo.

### La condición de socios estratégicos

La condición de vecindad ha contribuido para que Ecuador y Colombia se constituyan, en la práctica, como “mercado ampliado” para los productos en los cuales cada nación ha desarrollado ventaja comparativa revelada. El comercio binacional ha tenido un comportamiento dinámico en la presente década. En efecto, este pasó de \$ 735 millones de dólares en el

1 Se trata de una expresión utilizada por el Observatorio de Venezuela, adscrito a la Facultad de Ciencia Política de la Universidad del Rosario, como criterio guía en el restablecimiento en las relaciones colombianas con el vecino país, que también adquiere vigencia en la actual coyuntura diplomática con Ecuador.

año 2000 a una cifra cercana a los \$ 2 000 millones de dólares en el año 2007, con una tendencia creciente para los dos países hasta el año 2006 –aunque ciertamente con una balanza favorable a Colombia– y un visible estancamiento para ambos en el último año con información disponible. En estas condiciones, Colombia se ha convertido en el cuarto destino de las exportaciones de Ecuador, mientras que este último ocupa el tercer lugar en el destino de las exportaciones colombianas.

Pero más allá de estas cifras, que pueden resultar un tanto anecdóticas, debe destacarse la calidad del intercambio que se ha desarrollado entre los dos países en el marco institucional de la Comunidad Andina. Entre los principales rubros enviados por Colombia al vecino país se destacan los automóviles y sus partes, los plásticos, el papel y el cartón, así como los productos farmacéuticos. Por su parte entre los productos de valor agregado que Ecuador envía a Colombia se destacan, de nuevo, los automóviles y sus partes, así como los aparatos y el material eléctrico, los productos de fundición de hierro, además de los cereales y la carne. Se trata, como se puede apreciar, de bienes y productos con una importante presencia de las pequeñas y medianas empresas de ambos países y, por tanto, de sectores con un enorme potencial de generación de empleo digno para las dos naciones.

De hecho, el espacio de convergencia productiva al interior de la CAN ha permitido, según un estudio preparado por la Secretaría General de ese organismo, que tanto las empresas colombianas como las ecuatorianas hayan encontrado en el marco de la integración subregional oportunidades de aprendizaje con destino a nuevos mercados de exportación. Se trata básicamente de productos que inician su itinerario exportador en la Comunidad Andina y que posteriormente adquieren la suficiente experiencia para dar el salto hacia nuevos mercados, sin abandonar necesariamente el mercado subregional. Así se ha comprobado en la industria química, los productos de la madera, la industria alimenticia y las manufacturas de cerámica en el caso de Ecuador. Por su parte, este “efecto plataforma” de la CAN en relación con otros mercados, ha sido visible para la industria química, los plásticos, el papel y el cartón, así como los aparatos y el material eléctrico en el caso de Colombia.<sup>2</sup>

2 Treinta y cinco años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos. Secretaría General de la Comunidad Andina. Marzo de 2004.

Un hecho menos notorio, pero de gran trascendencia para los asuntos de la integración binacional, se expresa en el resultado obtenido en las negociaciones conjuntas entre Venezuela, Colombia y Ecuador con los países del MERCOSUR, que concluyeron con la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE 59) en diciembre del 2003.

Un documento de la Secretaría General de la CAN, señala de manera sintética los resultados de esta negociación conjunta en relación con los obtenidos por Bolivia (diciembre de 1996) y Perú (agosto de 2003) a través de sus negociaciones individuales. Entre las principales bondades del trabajo “en convoy”, el informe señala el reconocimiento de las asimetrías por grado de desarrollo, plasmado en disciplinas tales como el Programa de Liberación Comercial en el que se contemplan tratamientos diferenciales tanto en lo que respecta a los plazos como a los puntos iniciales de desgravación. Así por ejemplo, mientras que Bolivia sacó poco beneficio de su negociación individual con plazos de desgravación mucho más rápidos frente a Brasil y Argentina, Ecuador obtuvo un trato asimétrico en su condición de país de menor desarrollo relativo y Colombia obtuvo logros mucho más razonables en períodos de desgravación y en reconocimiento de sensibilidades que los obtenidos por Perú.

### La agenda de la dignidad frente a Europa

La tristemente célebre “Directiva de Retorno”, aprobada por la Unión Europea para armonizar las normas de detención y expulsión de inmigrantes irregulares en la UE, afectará a casi 4 millones de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor en España (país donde residen la mayor parte de colombianos y ecuatorianos en la UE). Debe recordarse que Ecuador y Colombia concentran el 10% y 6%, respectivamente de los inmigrantes (es decir 395 mil y 254 mil personas), lo cual les consolida como la tercera y cuarta nación, después de Marruecos y Rumanía, con mayor presencia de nacionales en dicho país.

En estas condiciones, nuestros países están en la obligación de buscar una gestión conjunta que evite la aplicación de esta directiva y, en todo caso, promueva la acogida de los inmigrantes con las comunidades auto-

nómicas, al tiempo que deben prepararse para enfrentar un eventual endurecimiento de la actual presidencia europea en cabeza de Francia. Mucho más en momentos en los que se anuncia otra Directiva, conocida como la Tarjeta Azul, que establece las condiciones y garantías para los esquemas de migración altamente cualificada y que podría convertirse en otra fuente de discriminación para los migrantes de nuestros países.

Un ejemplo del éxito que puede representar el apoyo mutuo en coyunturas desafiantes lo representa la defensa que en el pasado reciente ha hecho Ecuador de sus intereses como país relevante en la producción de banano, a raíz de la aplicación de un arancel de 176 euros por tonelada a la importación de la fruta proveniente de los países de América Latina. Ecuador denunció esta medida ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) –en una acción que contó con el apoyo de Colombia– por considerarla abiertamente discriminatoria frente a las preferencias que la UE otorga a otros países. Ecuador, primer exportador mundial de banano, defiende un sistema basado solamente en un impuesto aduanero –sin licencias ni cuotas como ocurre en la actualidad– pero con un importe inferior a los 176 euros por tonelada. Esta es una propuesta que va en franca defensa del millón de empleos que representa el cultivo de la fruta para la economía ecuatoriana y que, por obvias razones, también interesa a Colombia, aunque el impacto del banano en empleos directos e indirectos no resulta tan significativo en relación con el vecino país (unos 100 mil puestos de trabajo).

Como resultado de estos buenos oficios, la OMC adoptó una decisión en el mes de abril de 2008 a favor de Ecuador, en la cual señala que el “arancel de 176 euros por tonelada a la importación de banano de Latinoamérica vulnera las reglas del comercio” dadas las amplias preferencias que concede a los países ACP (África, Caribe, Pacífico). La tarea que seguía pendiente al concluir estas páginas, era el trabajo conjunto de Ecuador y Colombia para enfrentar la apelación de la Comisión Europea (con una posición más flexible de España) ante el fallo de la OMC que debía entrar en vigor el pasado 29 de agosto y que significaba el reinicio de acciones legales que se extenderían hasta concluir el año 2008.

## Agenda común para el desarrollo productivo

En los últimos meses de 2008 ya era prácticamente un hecho la decisión de la Unión Europea de negociar individualmente con los países andinos que así lo desearan, para avanzar hacia un acuerdo de asociación que incluye el libre comercio. De esta manera, se habría escapado una de las últimas oportunidades para persistir en el empeño de la integración andina.

Ante esta circunstancia, parece entonces necesario actuar con realismo para buscar opciones de trabajo conjunto de Colombia y Ecuador en otros frentes multilaterales, como una de las vías para el restablecimiento de las relaciones bilaterales entre las dos naciones. Un buen pretexto para transitar este camino podría ser la construcción de una agenda común en torno al fomento productivo de las pequeñas y medianas empresas de ambas naciones, que hoy enfrentan presiones competitivas de distinta naturaleza, tanto en los mercados internos como en los internacionales.

De acuerdo con las cifras oficiales de los dos países, las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) representan un 46% y 26% del empleo total en Colombia y Ecuador, respectivamente. Se trata, por lo tanto, de un sector con gran impacto en el ingreso y en la calidad de vida de nuestros conciudadanos, lo cual amerita el desarrollo de “bienes públicos” para su promoción. Tanto Ecuador como Colombia presentan una importante tradición de políticas frente a este segmento y estamos convencidos que su puesta en común permitiría intercambiar las fortalezas construidas, pero al mismo tiempo identificar aquellos vacíos que podrían llenarse a través de la cooperación.

En el contexto del debilitamiento de otras posiciones comunes frente a Europa y los países de Asia Pacífico, en la perspectiva del libre comercio y la cooperación económica, creemos que el escenario más propicio para el desarrollo de una agenda común para las PYMES podría ser el actual proceso de inserción de nuestros países en la Comunidad Suramericana –hoy UNASUR– y en el proyectado espacio de libre comercio latinoamericano (ELC) que durante los últimos años ha liderado la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) a partir del mandato de la Resolución 59 del Comité de Representantes.

La reducción de las asimetrías ha sido identificada como una tarea central en la construcción de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR). En este sentido, su desafío –más allá de la consolidación de una zona de libre comercio– “es el de enfrentar las disparidades económicas y sociales a través de un programa de convergencia hacia el desarrollo sostenible y sustentable de los países miembros”.<sup>3</sup>

Para tal efecto se propone un nuevo enfoque del tratamiento de las asimetrías en la región, que se sustentaría en tres pilares básicos: el acceso a mercados, políticas de tratamiento de asimetrías estructurales y políticas de tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas. En la dirección del trabajo conjunto de Colombia y Ecuador en un marco suramericano, queremos destacar los programas específicos que se han sugerido en el contexto de UNASUR para el fomento de las PYMES:

- Promover la definición de un Estatuto Sudamericano de la PYME, que permita armonizar conceptos e indicadores para la clasificación de las empresas, de manera que puedan identificarse aquellas que puedan calificar dentro de programas especiales de promoción y financiamiento.
- Impulsar la creación de un Sistema Sudamericano de Garantías, que actúe como reasegurador de los fondos de garantía nacionales para favorecer el financiamiento de las micro y pequeñas empresas –PYME. En su primera etapa debería estar centrado en el apoyo a los fondos nacionales de los países de menor desarrollo, para posteriormente, con su consolidación, lograr su extensión a toda la región sudamericana.
- Apoyar la creación de un Comité de instituciones públicas encargadas de la promoción de la competitividad en los países miembros, con el fin de intercambiar experiencias y desarrollar proyectos conjuntos que puedan ser aprovechados por los países de menor desarrollo económico relativo.

3 Un nuevo tratamiento de las simetrías en la integración Sudamericana. ALADI, CAN, MERCOSUR, SELA, OTCA, CEPAL y CAF. Lima – Montevideo 2006.

- Promover la creación de una red de centros de innovación tecnológica que fomente el intercambio de experiencias y la asistencia técnica, priorizando sus acciones hacia los países menos desarrollados. Esta red debería apoyar acciones y proyectos tendientes a incrementar la innovación y el desarrollo tecnológico de los sectores productivos y exportadores de estos países.
- Apoyar programas de capacitación y proyectos que tengan como objetivo mejorar la gestión empresarial, con especial énfasis en las PYMES de los países de menor desarrollo económico relativo.

Una voluntad decidida de Ecuador y Colombia por restablecer sus relaciones en un marco de afianzamiento de la integración suramericana, podría contribuir sin duda al desarrollo de una agenda productiva que contemple a las PYMES nacionales como actores centrales en esta alianza posible y deseable.

### Un nuevo marco para la integración fronteriza

Un hecho sobre el que es necesario llamar la atención es el bajo grado de cohesión social y territorial que caracteriza a nuestros países, una realidad que Colombia y Ecuador comparten con las demás naciones andinas. En efecto, mientras en Europa solo un 17% de las regiones subnacionales se encontraba por debajo del promedio del PIB per cápita comunitario al inicio de los programas estructurales<sup>4</sup>, en el caso de la Comunidad Andina –en un análisis para el conjunto de los cuatro países que la conforman– se estimaba que el 56% de las regiones interiores se encontraba por debajo del promedio del PIB per cápita de la subregión<sup>5</sup>.

Las disparidades al interior de la Comunidad Andina también se han reflejado históricamente en la débil participación del conjunto de los te-

4 Ver: Segundo Reporte sobre Cohesión Económica y Social (2001) [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm)

5 Ver: Documento Informativo SG/di 621 de la Comunidad Andina (mayo de 2004).

territorios subnacionales en la dinámica del intercambio entre los países miembros. Así lo demuestra la concentración del flujo de exportaciones intracomunitarias en un pequeño grupo de regiones o provincias dentro de cada país. Un análisis de la CAN sobre la participación de las 83 regiones en el intercambio de bienes –que también consideraba a Venezuela– reveló que sólo el 16% de ellas (14 regiones) eran “activas en alto grado” en el comercio subregional. De éstas, sólo 2 son regiones fronterizas, Zulia (Venezuela) y Sucumbíos (Ecuador), caracterizadas por la exportación de petróleo. En general –señala el informe– las regiones fronterizas se encuentran entre las más deprimidas de cada país y son poco significativas en el comercio registrado intracomunitario (Moncayo, 2003).

#### Las iniciativas de integración fronteriza en la última década

Por esta misma razón, tanto en el plano binacional como en el marco de la integración andina se han desarrollado una serie de iniciativas orientadas a fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo, que han contado con comisiones de vecindad, normativa e instrumentos comunitarios y, con algunos proyectos específicos financiados por organismos como la CAF y el BID.

La Comisión de Vecindad colombo-ecuatoriana, creada en 1989 por iniciativa del Presidente Virgilio Barco, fue recibida en un principio como un instrumento novedoso, que permitió el despliegue de algunas actividades conjuntas en la frontera alrededor de temas como el comercio y el turismo, la circulación de personas y el intercambio de experiencias en materia de desarrollo económico local. Quince años después, el ex canciller Guillermo Fernández de Soto (1998 - 2002) reconocía que la casi total parálisis de esta Comisión y de las otras creadas con Venezuela, Brasil y Panamá se originaba, en gran medida, en la dinámica seguida por los procesos políticos, económicos y sociales en cada uno de los países y, en casos específicos, en los afanes y las prioridades internas de los gobiernos (Fernández de Soto, 2004). Esta es una explicación que recobra actualidad en el caso de las difíciles relaciones recientes entre Colombia y Ecuador.

Por su parte, la Decisión 459 de la Comunidad Andina, expedida paradójicamente en la ciudad costera de Cartagena de Indias en mayo de 1999, creó el marco de política para la integración y el desarrollo fronterizo en la subregión con lineamientos de carácter general, que presentan dos énfasis específicos: a) incorporación de las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración; y b) instrumentación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades concretas de cada ámbito territorial. Este último instrumento, que ya había sido habilitado por Colombia y Ecuador en 1991, fue definido y elevado a la categoría de instrumento comunitario –aunque con total respeto de las iniciativas binacionales– a través de la Decisión 501 de la CAN del mes de junio de 2001. En la misma reunión Ministerial fueron creados los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), mediante Decisión 502, para evitar la duplicación de trámites, armonizar horarios en la atención en pasos de frontera y reducir costos y tiempos en todas las operaciones asociadas.

Una evaluación de Socorro Ramírez sobre los alcances de las Zonas de Integración Fronteriza, que contempla valoraciones específicas para el caso de Colombia y Ecuador, permite sacar algunas conclusiones preliminares sobre los resultados de este escenario conjunto para el desarrollo fronterizo (Ramírez, 2005):

- La ZIF colombo-ecuatoriana, tal como se redefinió en el marco andino, involucra a la mitad de Ecuador y a una tercera parte de Colombia, lo cual la hace inoperante en la práctica. De esta manera, se pierde foco en las acciones propias de la integración y el desarrollo fronterizo con base en el criterio de proximidad y las áreas de posible concertación: planificación conjunta, proyectos de desarrollo económico y social compartidos, mejoramiento en infraestructura básica común, educación, salud, servicios públicos.
- La redefinición de la ZIF señaló como objetivos el reforzamiento del pasado cultural común y de los lazos de las poblaciones fronterizas, la formulación de proyectos biogeográficos compartidos, la articulación

de actividades productivas similares o que pueden ser complementarias, pero esos fines están paralizados por las tensiones binacionales surgidas por problemas de seguridad en las fronteras.

- No existen políticas para fomentar el desarrollo económico y social en la zona, con el propósito de enfrentar en común el atraso en las condiciones de vida. La economía local va al vaivén de las decisiones de los niveles centrales que no suelen coincidir y de las diferencias en el manejo de las economías de los dos países, y no aparece claro cuál podría ser un motor de desarrollo que jalone un dinamismo transfronterizo.
- Tampoco se consideran los aspectos relacionados con el reforzamiento institucional y de la descentralización, con la prestación de servicios públicos comunes, con la regulación del mercado laboral y la cuestión migratoria, ni con la coexistencia pacífica entre los países involucrados en las ZIF.

Deben destacarse también, los proyectos integración frontera que hoy se impulsan por parte de la Unión Europea en el marco de un convenio de cooperación reciente con la CAN<sup>6</sup>, así como los recursos financieros presupuestados por la CAF para apoyar proyectos de desarrollo fronterizo entre nuestros países, en el marco del Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) creado en el año 2007 y el Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) constituido en abril de 2008. Este último fondo, en particular, toma en cuenta el Informe de la Comisión de la OEA elevado a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores el 17 de marzo de 2008, donde establece como una de sus recomendaciones: “El desarrollo de programas de cooperación e integración fronteriza, incluyendo proyectos en el área medio ambiental, con el apoyo de organismos y entidades internacionales como el BID, la CAF, el PNUD, entre otros.”<sup>7</sup>

6 Convenio de Financiación Proyecto “CAN-Cohesión Económica y Social - Condiciones Particulares. No. DCI-ALAI2007118 993.

7 Rodríguez, Juan Pablo. Integración regional y desarrollo fronterizo: el aporte de la CAF.

Estas iniciativas son, desde luego, bienvenidas porque apuntan a poner en marcha, en el caso específico de la integración andina, más de 50 proyectos de desarrollo fronterizo que ya habían sido identificados con el concurso de distintos organismos a lo largo de la presente década, sin que se hubieran logrado concretar en obras específicas, salvo contadas excepciones. De hecho, tanto la Unión Europea como la CAF coinciden como cooperantes en el desarrollo de un proyecto de aprovechamiento de residuos sólidos en la zona de integración fronteriza Ipiales-Tulcán que cuenta con el activo interés de los gobiernos locales en ambos lados de la frontera y cuya inversión se estima en \$ 1 400 000 dólares.<sup>8</sup>

### La integración fronteriza debe apuntar a la cohesión social y territorial

Creemos que inversiones como las enunciadas, no solo responden a la preocupación que ha suscitado la posible reactivación de conflictos en la frontera entre nuestros países, sino que obedecen al interés real de los organismos internacionales, financieros y de cooperación por darle una mayor importancia a las zonas de frontera como actores de primer orden en la integración andina y suramericana. Pero también debemos decirlo sin rodeos: después de una década de frustraciones en las estrategias de integración fronteriza, es un buen momento para sacar a relucir las lecciones aprendidas. Estas señalan, por ejemplo, que no bastará con el “voluntarismo” y el pragmatismo, que se aprecian con frecuencia, para poner en marcha proyectos largamente evaluados. Se requiere, como condición esencial en el desarrollo de las estrategias y proyectos, la presencia activa de gobiernos, empresarios y comunidades locales fortalecidos en su capacidad de trabajo conjunto entre ellos y con las autoridades locales e insti-

Conferencia ante el Seminario Internacional “Ecuador- Colombia: construyendo puentes”, organizado por la OEA, PNUD y FLACSO, septiembre 8 y 9 de 2008.

8 Otros proyectos que se busca poner en marcha en las fronteras andinas con el apoyo de la cooperación europea son: el plan de gestión ambiental de residuos sólidos de Desaguadero (Bolivia-Perú); Red binacional de salud Zumba-Namballe (Perú-Ecuador); y Red de telemedicina rural en la cuenca del río Putumayo (Colombia-Perú).

tuciones internacionales. Parte importante de las dificultades presentadas en la presente década para sacar adelante múltiples proyectos estuvieron asociadas a esta omisión.

Es un momento propicio 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. Tal vez allí podría estar la clave para evitar otra etapa de frustraciones. 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 (Pineda, 2002):

- El territorio como factor de producción de “capital social” –la capacidad de construcción de consensos locales y regionales– que constituye uno de los secretos esenciales en la superación de la exclusión y la construcción de ventajas competitivas.
- La relación entre construcción de instituciones y gestión estratégica de los proyectos derivados de una visión territorial compartida.
- La calidad de vida y la cohesión social como elemento clave de la competitividad territorial y concepto central en las estrategias a promover en las zonas de frontera.
- El espacio regional como un escenario de construcción de consensos para hacer posibles los procesos de cambio estructural, a partir del aprovechamiento del potencial económico local y a través del diálogo entre sus instituciones<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Vázquez Barquero, Antonio (2000). Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) -Deutsche Gesellschaft Fur Technishche Zusammenarbeit (GTZ).

La presencia deliberante y propositiva de las autoridades, de los empresarios y de las comunidades locales de nuestra frontera viva, en un evento de tanta trascendencia como este al que fuimos convocados, señala que nuestra preocupación se sustenta en hechos de la realidad, que están más allá de cualquier veleidad intelectual.

### Bibliografía

- Aladi, Can, Mercosur, Sela, Otca, Cepal y Caf (2006). *Un nuevo tratamiento de las simetrías en la integración Sudamericana*. Lima-Montevideo.
- Comisión Europea (2001) *Segundo Reporte sobre Cohesión Económica y Social*. Disponible en [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm)
- Fernández de Soto, Guillermo (2004). *La ilusión posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Bogota: Editorial Norma.
- Jaramillo-Jassir, Mauricio; Ana María Tibocha; Tatiana Duarte (2008). *La revolución democrática de Rafael Correa*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Universidad del Rosario.
- Moncayo, Edgard (2003). *Geografía Económica de la Comunidad Andina. Las regiones: nuevos actores en la integración*. Bogotá: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Pineda, Saúl (2002). *Construcción colectiva de una visión económica para Bogotá - Cundinamarca*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Ramírez, Socorro (2005). “Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana” en *La frontera colombiano-venezolana: Problemas y posibilidades* apoyadas por la División de Investigación de la Universidad Nacional y de la Cátedra de Integración del Convenio Andrés Bello.
- Rodríguez, Juan Pablo (2008). *Integración regional y desarrollo fronterizo: el aporte de la CAF*. Conferencia ante el Seminario Internacional “Ecuador-Colombia: construyendo puentes”, organizado por la OEA y FLACSO, septiembre 8 y 9. Quito.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2004). *Documento Informativo SG/di 621* Lima: Comunidad Andina. Mayo.

Secretaría General de la Comunidad Andina (2004). *Treinta y cinco años de integración económica y comercial*. Un balance para los países andinos. Lima. Marzo.

Vázquez Barquero, Antonio (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) -Deutsche Gesellschaft Fur Technishche Zusammenarbeit (GTZ).