

# Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia-Perú)

**PLANEX**  
**2020**

Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020

# Índice

## **Presentación**

*Emb. Francisco Carrión Mena* ..... 3

## **¿Qué es el PLANEX 2020?**

*Javier Ponce Leiva* ..... 5

## **Introducción**

*Javier Ponce Leiva* ..... 11

## **Relaciones Ecuador-Colombia**

### **Ecuador – Colombia, Percepciones mutuas**

La visión de Ecuador desde los medios de comunicación colombianos

*Omar Ospina* ..... 31

La visión de Colombia desde los medios de comunicación ecuatorianos

*Juan Carlos Calderón* ..... 45

La cooperación entre los medios de comunicación de Ecuador y Colombia

*León Valencia* ..... 57

### **La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia**

La política de seguridad democrática de Colombia,

*Alfredo Rangel Suárez* ..... 59

La política de Defensa del Ecuador frente al conflicto colombiano

*Oswaldo Jarrín* ..... 71

*Enrique Ayala Mora* ..... 90

### **Delincuencia transnacional: narcotráfico, corrupción, terrorismo y lavado de dinero**

*Washington Pesantez* ..... 95

*Carlos Espinosa* ..... 117

*Michel Rowland* ..... 127

## **El impacto internacional del conflicto colombiano**

La política de los países vecinos respecto a Colombia	
<i>Alejo Vargas</i> .....	129
Las gestiones internacionales sobre el conflicto colombiano	
<i>Hernán Moreano</i> .....	163
<i>Luis Narváez</i> .....	183

## **Las relaciones económicas Ecuador – Colombia**

Inversiones, turismo e intercambio comercial	
<i>Marco Romero</i> .....	187

## **Integración fronteriza**

Los proyectos binacionales de integración	
<i>Claudio Cevallos</i> .....	207
Desarrollo y Seguridad ciudadana en la zona fronteriza	
<i>Maximiliano Donoso</i> .....	227

## **Inmigrantes colombianos en Ecuador**

Elementos para una política de extranjería	
<i>Raúl Baca</i> .....	239
<i>Jorge León</i> .....	251

## **Los refugiados colombianos en Ecuador**

<i>Gina Benavides</i> .....	261
<i>Felipe Adolf</i> .....	284
<i>Luis Túpac-Yupanqui</i> .....	286
<i>Durval Martínez</i> .....	292

## **Relaciones Ecuador – Perú**

Relaciones económicas Ecuador-Perú	
<i>Ignacio Basombrio</i> .....	297
La integración Fronteriza	
<i>José Morillo</i> .....	313
Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1998 entre Ecuador y Perú	
<i>Galo García Feraud</i> .....	325

## Los proyectos binacionales de integración

*Claudio Cevallos Berrazueta*  
Ministerio Relaciones Exteriores

### Marco Teórico Conceptual

El embajador **Francisco Carrión Mena**, en su obra “Política Exterior del Ecuador”, reproduce el **concepto** del tratadista guatemalteco Francisco Villagrán Kramer sobre “**integración**”, recogido en su libro “Teoría General del Derecho de Integración Económica”: “integración es un proceso en el que diversos Estados intentan resolver problemas económicos, sociales, políticos y culturales comunes a ellos, agrupándose para tal efecto en distintas formas de organización y estableciendo en mayor o menor medida y por etapas, según el caso, la libre movilidad de los factores y de las personas”; e **interpreta a la integración** como una manifestación del principio de cooperación internacional en los variados campos del quehacer estatal que se concreta contractualmente en sistemas y organizaciones comunes con el propósito de propender al desarrollo conjunto de naciones unidas geográficamente.

Dentro de las **estrategias y mecanismos de la política exterior ecuatoriana** que el Ecuador debe hacer uso para concretar sus objetivos, Carrión Mena, considera a la integración y explica que esta puede darse en tres **ámbitos geográficos**: regional ( latinoamericano) ; subregional ( andino) y; vecinal (fronterizo), que nace de una irremediable vinculación geográfica de vecindad, que para el caso ecuatoriano, dice, exige una constante preocupación por razones históricas y agrega que las poblaciones que habitan en las fajas limítrofes mantienen una relación económica y social de hecho, muy intensa, que llega inclusive en ciertas zonas a superar las nacionalidades, situación de facto ante la cual Ecuador y sus vecinos se han visto precisados a

estructurar mecanismos que regulen y al mismo tiempo promuevan una integración controlada que facilite el comercio, el tránsito de personas y vehículos, el régimen sanitario y otras materias, fijando disposiciones especiales para las respectivas zonas limítrofes, integración fronteriza, que para el caso de la frontera norte se dio en sus comienzos a través de la Comisión Mixta Ecuatoriano-Colombiana.

El Canciller Carrión justifica, en su obra, la **prioritaria atención que la política exterior ecuatoriana debe dar a la integración**, en vista de que las poblaciones que habitan en las fajas limítrofes mantienen una relación económica y social muy intensa, la misma se da de hecho; es decir, con o sin ordenamiento, se produce la relación directa y efectiva entre las poblaciones colindantes; por razones de seguridad nacional, pues a través de una integración vigilada se tiene cabal conocimiento de la zona, sus poblaciones e intereses y de todos los factores de la convivencia internacional vecinal; con el objeto de elevar el nivel de vida de las poblaciones asentadas en ambos márgenes de la línea limítrofe, con cuya mutua colaboración y esfuerzo se pueden concretar proyectos de beneficio compartido; y para acrecentar y promover el nacionalismo en esos sectores atalayas de la Patria, proclives a la influencia vecinal, - y en las circunstancias actuales podríamos complementar diciendo, que sufren las terribles consecuencias del conflicto colombiano enraizado de manera peligrosa en las vecindades de nuestra frontera norte-.

Nuestro Canciller termina señalando que el **Ecuador debe sacar lecciones de su Historia** y adoptar actitudes como las de impulsar la integración, de tal manera que impidan que se repitan las trágicas experiencias que hemos sufrido en perjuicio de la heredad territorial, y que a la vez conlleva el reconocimiento de nuestros límites y la formación de poblaciones conscientes de su nacionalidad y de su condición de fronteras vivas.<sup>1</sup>

La conceptualización de la frontera como espacio de integración surge en América Latina en la década de los 80 y coincide con la aparición de gobiernos democráticos en la región que privilegian la integración latinoamericana. Se pasa de una posición de frontera rígida y aislante a una de acercamiento, unión y apertura; es decir, a la reconceptualización como espacio integrador, sobre el cual se deben orientar estrategias de desarrollo a través de acciones conjuntas entre países vecinos.

<sup>1</sup> Carrión Mena Francisco. Política Exterior del Ecuador, Evolución, teoría y práctica. Edit. Universitaria. Quito, 1986

Dentro de este cambio estructural, es que se empieza a perfilar la integración y la cooperación fronteriza, a través de proyectos binacionales y hasta trinacionales, en una gama de variados temas propios de la vecindad fronteriza.<sup>2</sup>

### **Disposiciones Constitucionales ecuatorianas sobre Integración**

A pesar del entusiasmo de los enunciados políticos, la referencia al tema de la integración fronteriza en la Constitución Política del Ecuador, es mínima, así, se recoge en su **Art. 4.-** Principios de Derecho Internacional.- El Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional: **5.-** Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana.

El **Art. 5.-** Integración Internacional.- dispone: “**El Ecuador podrá formar asociaciones con uno o más Estados**, para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios”

En el **Art. 8.- Ecuatorianos por naturalización.-** Se establece que son ecuatorianos por naturalización, **5.-** “Los habitantes de territorio extranjero en las **zonas de frontera**, que acrediten pertenecer al mismo pueblo ancestral ecuatoriano, con sujeción a los convenios y tratados internacionales y que manifiesten su voluntad expresa de ser ecuatorianos.

En el **Capítulo IV “De los Regímenes Especiales”**, el último inciso del **Art. 238**, dice “ Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo relativo, especialmente en las **provincias limítrofes”**.

Finalmente, en las disposiciones **Transitorias**, entre las **generales**, la **Cuadragésima Cuarta**, se refiere al tema que nos ocupa al manifestar que “El Estado impulsará con los países limítrofes, convenios tendientes a promover el desarrollo de las zonas de frontera y a resolver problemas de identificación, cedulaación y tránsito de sus habitantes.

**La Integración Ecuatoriano-Colombiana.-** Al revisar la historia de las relaciones bilaterales entre el Ecuador y Colombia, se puede constatar la existencia de muchos intentos de aplicar mecanismos de integración en los siglos XIX y XX, sin mayor éxito. Tales ensayos fracasaron porque giraron alrededor de la creación de un

<sup>2</sup> Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del MERCOSUR, <http://www.amersur.org.ar/Integ/EspaciosTerritoriales.htm>

aparato burocrático internacional y en estériles discusiones en torno a la elección de la sede: si en Quito o en Bogotá, Pasto o Ibarra.<sup>3</sup>

Un cálculo estadístico desde 1905, permitió descubrir que entre Ecuador y Colombia se llegó a suscribir un instrumento jurídico cada 495 días, que si bien incrementó la bibliografía jurídica, en la práctica no se cumplía.<sup>4</sup>

En la **Declaración de Quito de 1987**, los Presidentes de los países miembros del Pacto Andino rescataron la importancia de la integración fronteriza como factor especial del proceso de integración subregional andina.

El 20 de junio de 1989, mediante **Declaración Conjunta** suscrita en Bogotá, los **Presidentes Rodrigo Borja de Ecuador y Virgilio Barco de Colombia**, considerando las amplias posibilidades de cooperación y complementación que la vecindad ofrece a los dos pueblos, toman la decisión de crear un mecanismo bilateral ágil y eficiente, que impulse la integración y el desarrollo entre los dos países, la **Comisión de Vecindad Colombo ecuatoriana**, que está presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores o sus delegados, y cuenta con la participación de los sectores público y privado.

Mediante **Memorando de Entendimiento** suscrito el 28 de noviembre del 2002, los Cancilleres Heinz Moeller de Ecuador y Carolina Barco de Colombia, proceden a **reestructurar la Comisión de Vecindad e Integración** Ecuatoriano-Colombiana, ratificando su carácter de mecanismo de nivel político y representativo y dotándolo de nuevas funciones que le permitan asumir los nuevos retos de la integración binacional y fronteriza.

A esta **Comisión, se le encargó** promover la integración, la cooperación y el desarrollo binacional, con énfasis en la Zona de Integración Fronteriza, impulsando y coordinando planes, programas y proyectos de interés común, a la luz de los principios de la Decisión 501 de la Comunidad Andina, sobre Zonas de Integración Fronteriza.

La Comisión de Vecindad no sustituye a institución nacional o mecanismo bilateral alguno, sino que coordina y armoniza sus esfuerzos e impulsa la consecución de sus objetivos.

---

<sup>3</sup> Moreno Guerra Luis.- Integración Fronteriza.- El Ejemplo del Ecuador y Colombia.- AFESE-Ildis; 1996.

<sup>4</sup> www.minrelext.gov.co.-Comision de Vecindad Colombia-Ecuador.- Antecedentes.

## Objetivos de la Comisión de Vecindad

- Le corresponde coordinar, brindar apoyo y seguimiento al proceso de integración bilateral, con particular énfasis en la Zona de Integración Fronteriza.
- Proponer y gestionar la elaboración o modificación del marco jurídico requerido para viabilizar el proceso de integración.
- Fortalecer el proceso de integración, a través de la gestión ante las entidades correspondientes para el diseño de planes, programas y proyectos binacionales y coordinar los mecanismos, acciones y procedimientos para su implementación, así como la búsqueda de fuentes alternativas de recursos.
- Consolidarse como la instancia a nivel político y representativo, encargada de impulsar, apoyar y coordinar en forma dinámica la cooperación e integración binacionales, prestando especial atención al desarrollo socio económico de la región fronteriza.
- Estrechar vínculos entre sectores económicos de los dos países, incluyendo los intercambios comerciales, la inversión privada y el desarrollo productivo.

## Estructura de la Comisión de Vecindad e Integración

Está constituida por un Capítulo Nacional ecuatoriano y por un Capítulo Nacional colombiano y 6 Subcomisiones Binacionales. La **Presidencia** de cada Capítulo corresponde al respectivo Canciller.

Cada país designa un **Secretario Ejecutivo**, al más alto nivel, a quien corresponde realizar la coordinación, seguimiento y evaluación permanente de las acciones de los Capítulos Nacionales de la Comisión de Vecindad.

Actualmente, la Secretaría Ejecutiva ecuatoriana la desempeña el Subsecretario de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo de la Cancillería y por Colombia, la desempeña el Director General de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Cada Secretaría Ejecutiva cuenta con un **Coordinador**, designado por las respectivas Cancillerías, al que corresponde colaborar con la Presidencia de la Comisión y con el Secretario Ejecutivo, en el cumplimiento de sus funciones. En el Ecuador



desempeña este cargo el Director General de Relaciones Fronterizas con Colombia de la Cancillería ecuatoriana.

La **Comisión de Vecindad** está integrada, además de los Ministros de Relaciones Exteriores y los Secretarios Ejecutivos, por 10 Comisionados por cada Capítulo Nacional en representación del Sector Público y Privado, entre los cuales tenemos:

- 1 Representante de los Prefectos Provinciales Fronterizos del Ecuador y 1 Representante de los Gobernadores de los Departamentos Fronterizos de Colombia.
- 1 Representante de los Alcaldes de los municipios limítrofes de cada país.
- 1 Representante de las Cámaras de Comercio Fronterizas de cada país.
- 1 Representante del sector académico universitario de cada país.
- 6 Comisionados, que serán designados por cada país, tratando que esta representación sea equivalente.

**Invitados Permanentes en la Comisión de Vecindad:**

- 1 Representante del organismo estatal de planificación de cada país
- ( SEMPLADES)
- 1 Representante del Ministerio de Economía y Finanzas de cada país
- Los Jefes de las Misiones Diplomáticas del Ecuador y Colombia acreditados en cada país.

**Reuniones Plenarias de la Comisión de Vecindad**

Deben efectuarse 2 veces al año, de manera alternativa en territorio ecuatoriano y en territorio colombiano y cuando sea necesario de manera extraordinaria.

Las Partes deben realizar las reuniones interinstitucionales previas a fin de preparar los temas, asuntos y documentos que conformarán la Agenda de la Plenaria de la Comisión de Vecindad.

La Comisión de Vecindad acaba de reunirse el lunes 24 de abril del 2006, luego de dos años que había permanecido inactiva, por el impulso y mandato dado por los Cancilleres del Ecuador y Colombia en su reunión de 7 de diciembre de 2005, logrando reactivar temas de vital interés para la agenda bilateral entre los dos países

y de manera particular para la integración fronteriza ecuatoriano colombiana.

### **Atribuciones de la Comisión de Vecindad**

- Aprobar los lineamientos de los programas de cooperación e integración fronteriza ecuatoriano-colombiana.
- Impartir instrucciones a las Secretarías Ejecutivas, a los Coordinadores y a las Subcomisiones Binacionales.
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los objetivos y las instrucciones impartidas
- Apoyar, evaluar y hacer seguimiento de los acuerdos suscritos por los dos Gobiernos en este marco.
- Crear o disolver las Subcomisiones, de acuerdo a las necesidades identificadas.
- Las establecidas en la Declaración Conjunta de 20 de junio de 1989

### **Las Subcomisiones Binacionales**

Para el mejor desarrollo de las actividades de la Comisión, se estableció la conformación de las Subcomisiones Binacionales de infraestructura; asuntos ambientales y cuencas hidrográficas; desarrollo económico, desarrollo social; educación ciencia y cultura; Subcomisión binacional de Derechos Humanos y Asuntos Judiciales, en las cuales participan activamente las entidades pública y privadas del orden nacional, municipal o regional, que deben ser convocadas según el tema que se trate.

Los temas como el control, vigilancia y seguridad fronterizos, serán tratados en el ámbito de la Comisión Binacional Fronteriza ( COMBIFROM). Los temas migratorios son tratados en el marco de la Reunión de Altas Autoridades Migratorias de Ecuador y Colombia.

Ámbito geográfico de la Comisión de Vecindad.- Conforme lo acordado por Canje de Notas de 22 de noviembre de 2002, entre los Cancilleres de Ecuador Heins Moeller y de Colombia Carolina Barco, la Zona de Integración Fronteriza ecuatoriano-colombiana estableció tres áreas estratégicas de desarrollo: en la región del Pacífico, en la región andina y en la región amazónica. En el caso de Ecuador, estas regiones coinciden con todos los

cantones que conforman las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos y en Colombia, algunos municipios del Departamento de Nariño que abarca la zona del Pacífico y Andina y algunos municipios del Departamento de Putumayo, en la región amazónica.

Durante la XV Reunión de la Comisión de vecindad y ante las reiteradas solicitudes de representantes de la Provincia de Imbabura, para ser integrada a la Zona de Integración Fronteriza, los Vicecancilleres acordaron incorporar a esta provincia a la ZIF para lo cual se comprometieron a realizar un Acuerdo por Canje de Notas .

Entre los logros alcanzados en 17 años de existencia de la Comisión de Vecindad se pueden citar , entre los principales: el acuerdo sobre tránsito de personas y vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas; la regularización de migrantes; el reglamento de tránsito terrestre fronterizo; tarifas de integración entre empresas estatales de telecomunicaciones; transporte transfronterizo de pasajeros; interconexión eléctrica; construcción del puente internacional sobre el río San Miguel, y muchos otros en los campos de infraestructura, desarrollo social, desarrollo económico, ambiente y cuencas hidrográficas binacionales, educación ciencia y cultura, asuntos judiciales.

### **Comentarios generales**

De lo anterior se desprende que la Comisión de Vecindad se encarga de tratar lo que se ha denominado “ agenda positiva” entre los dos países, lo cual no significa dejar de lado la posición del país en temas delicados que generen controversia o desacuerdo entre Ecuador y Colombia, como son por ejemplo los relacionados con las incursiones por parte de efectivos militares de Colombia en territorio ecuatoriano, frente al cual se ha sostenido de manera firme el respeto a la soberanía nacional e integridad territorial; el problema de las aspersiones aéreas con glifosato y sus coadyuvantes que realiza Colombia en la frontera con el Ecuador, tema en el cual hemos sostenido de manera invariable la observación del Principio de Precaución y se les ha sugerido la adopción por parte de Colombia de mecanismos alternativos de destrucción de cultivos ilícitos como la erradicación manual y que no se realicen las aspersiones aéreas con el herbicida y sus componentes químicos en una extensión de 10 Km. hacia adentro del territorio colombiano, desde límite fronterizo con el Ecuador; y, de manera general, la política adoptada frente al conjun-

to de situaciones y problemas que configuran lo que se conoce como conflicto colombiano, el Ecuador ha venido sosteniendo de manera invariable, firme y definitiva, que su posición será la “No intervención”, que cuenta con el respaldo unánime de todos los ecuatorianos, lo cual no significa que nuestro país descuide las obligaciones y responsabilidades que como Estado tiene respecto a su propia seguridad y el cuidado de sus fronteras, así como las obligaciones internacionales contraídas al ser Parte de convenciones internacionales multilaterales contra las drogas y la delincuencia internacional.

El Canciller Francisco Carrión, con mucha objetividad, firmeza y pragmatismo, ha sostenido que no debemos “monotematizar” la relación con Colombia, - y, toda vez que los temas conflictivos o de desacuerdo están siendo tratados por canales especiales del más alto nivel, como son los propios Cancilleres y Jefes de Estado, como por ejemplo, de manera particular, el tema de las aspersiones, que fue elevado al más alto foro mundial, como es el de las Naciones Unidas, en el cual el Presidente de la República del Ecuador solicitó durante la última Asamblea General el envío de una Misión Técnico Científica a la frontera norte del Ecuador, para determinar los efectos de las aspersiones aéreas con glifosato y sus coadyuvantes por parte de Colombia, lo cual fue atendido favorablemente por el Secretario General e la ONU, que envió una Misión Técnica preliminar, que presentará un Informe recomendando los tipos de estudio que considera apropiado realizar para tal efecto, - lo cual ha permitido por otro lado destrabar las relaciones con Colombia y reactivar el mecanismo de la Comisión de Vecindad e Integración para poder retomar, de buena fe, el tratamiento de la variada gama de temas de la “agenda positiva”, entre los cuales podemos citar los temas de salud, los educativos y culturales, los de infraestructura, los de ambiente, los de fortalecimiento institucional, interconexión eléctrica y muchos otros temas propios de la vecindad fronteriza entre Ecuador y Colombia.

Como lo ha reconocido recientemente la Subsecretaria de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, la decisión del Gobierno de Colombia de suspender temporalmente las fumigaciones aéreas con glifosato y sus mezclas químicas en la frontera del Ecuador ha contribuido para la reactivación de las relaciones ecuatoriano-colombianas y ha impulsado el tratamiento de los temas de la agenda positiva, entre ellos el de la adopción de un Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza ecuatoriano-colombiana, cuyo

texto, inspirado en la decisión soberana y la vocación integracionista de los dos países y bajo la orientación de los principios establecidos en la Decisión 501 de la Comunidad Andina sobre Integración Fronteriza, se está discutiendo y una vez aprobado por las respectivas Cancillerías, será suscrito por los Cancilleres de los dos países, al que se adjuntará un paquete de 11 proyectos binacionales con los cuales se iniciará la aplicación de este plan, que justamente fueron aprobados durante la XV Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración celebrada en Quito en días pasados, para el cual las Naciones Unidas ha confirmado su decidido apoyo y colaboración y ha merecido también el interés de los organismos internacionales y oficinas de la cooperación internacional.

Hay que destacar que la Representación de las Naciones Unidas en el Ecuador, a través de sus Agencias Especializadas, ha prestado un apoyo decidido al proceso que ha venido realizando la Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia, en primer lugar elaborando un Informe Interagencial sobre la Frontera Norte del Ecuador y luego con la cooperación de una consultoría destinada a sistematizar los insumos recogidos, con miras a la adopción del Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la ZIF, y para la priorización de los proyectos recogidos directamente de los actores de la integración fronteriza en varias visitas de trabajo que se realizó a las tres provincias fronterizas de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, en dos talleres y en tres encuentros bilaterales con delegados de Colombia, destinados a sistematizar y ordenar los proyectos más viables para ser aprobados de entre los 164 iniciativas que se recogieron en la frontera norte del Ecuador durante este proceso, que se inició bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República-SEMPLEDES y la Unidad de Desarrollo para la Frontera Norte- UDENOR, así como con la participación de los ministerios y entidades públicas a nivel nacional y de los gobiernos seccionales y entidades privadas de la frontera norte, que participaron en este proceso.

Los criterios que se aplicaron para esta selección y priorización de proyectos binacionales fueron los de: binacionalidad; que se encuentren considerados en los respectivos programas operativos del 2006 a nivel seccional y nacional y en los presupuestos correspondientes; el estado del proyecto, es decir si se encontraba en estado de idea, perfil o prefactibilidad, factibilidad o de ejecución ya iniciada o

inmediata; y, finalmente su temporalidad, es decir si son a corto, mediano o largo plazo.

De la misma manera, algunas Oficinas de Cooperación Internacional como la española, japonesa, coreana, belga y USAID, y organismos como la CAF, la OPS-OMS, la Secretaría del Convenio Andrés Bello, para citar unas pocas han demostrado especial interés por conocer los detalles de los proyectos priorizados y aprobados bilateralmente, para ser ejecutados dentro de un primer paquete con el que se iniciará la aplicación del Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la ZIF ecuatoriano-colombiana.

Sabido es en el ámbito internacional, que América latina ha dejado de ser un área de interés prioritaria para la cooperación internacional, y que esa característica se ha trasladado a países de gran conflictividad en Asia y África, como por ejemplo Afganistán, Irak, Sudán, entre otros; sin embargo de lo cual coinciden los expertos e internacionalistas, así como los funcionarios de la cooperación internacional, que queda aún un sector de interés primordial en América Latina y este es la frontera ecuatoriano-colombiana, por los fenómenos y conflictos que allí se originan y los efectos negativos para las poblaciones fronterizas de ambos países, por lo cual hay fundadas esperanzas en que los países amigos y los organismos internacionales, puedan sensibilizarse alrededor de este gran proyecto integracionista para la frontera ecuatoriano-colombiana, azotada por un clima de extremada conflictividad, y ofrecer nos los recursos que sean necesarios para ayudar a financiar los proyectos que han sido aprobados para beneficio y mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones fronterizas, sin perjuicio de la obligación que tienen cada uno de los países de adoptar las previsiones necesarias para incorporar en sus respectivos Planes de Desarrollo, presupuestos de inversión para la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo que se acuerden para las Zonas de Integración Fronteriza, conforme lo establece el artículo 12 de la Decisión 501 de la CAN, que es de carácter obligatorio y tiene, dentro del nivel jurídico internacional, la misma validez que un tratado formalmente acordado, por lo que de acuerdo al artículo 163 de la Constitución Política de la República del Ecuador, es de obligatorio cumplimiento, está incorporada al ordenamiento jurídico interno y en caso de conflicto con una norma de menor jerarquía prevalece frente a ella.

Sin embargo de que debemos orientar nuestras acciones con un sentido positivo, dentro del análisis de los escenarios posibles y previsiones a adoptarse en el marco de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, no debe descartarse que el estado de cordialidad y entendimiento que por fortuna hoy caracteriza a la relación bilateral, puedan nuevamente deteriorarse, como resultado de acciones que en el futuro podría adoptar el Gobierno de Colombia, que afecten de manera directa los intereses del país y las firmes posiciones de defensa de la soberanía y dignidad nacionales, como ser por ejemplo, la reanudación de las aspersiones en la frontera sur de Colombia, que causan graves impactos a la salud de las poblaciones fronterizas ecuatorianas y al medio ambiente; o la reiterada violación de la soberanía nacional por las incursiones de sus efectivos militares en territorio ecuatoriano, lo cual sería inaceptable y obligaría al Ecuador a reconsiderar la continuación de los procesos de integración que con tanto entusiasmo y buena fe hemos iniciado con Colombia y que esperamos que continúen, para beneficio de las poblaciones de ambos lados de la frontera. Ante la eventualidad, no deseada por el Ecuador, de que se de esta situación, debemos preparar con urgencia una verdadera Política de Estado para el desarrollo de la frontera norte, lo cual requiere de la voluntad política de los poderes públicos y de un compromiso de todas las instituciones del Estado para trabajar por las poblaciones marginadas de nuestra frontera norte, ahora golpeadas por los efectos del conflicto colombiano.

Hay que advertir igualmente, que detrás de los planes de seguridad y defensa que Colombia aplica en su territorio para la lucha contra los irregulares, se encuentran los intereses estratégicos de los Estados Unidos, en tal virtud, en esta materia directa e indirectamente nos encontraremos con la influencia de Washington, que es otro elemento que el Ecuador debe considerar al momento de fijar posiciones frente al conflicto colombiano.

### **Percepciones sobre la política exterior de Colombia**

Debemos comenzar reconociendo las potencialidades de nuestro vecino del norte, que posee 1'138.910 Km<sup>2</sup> de territorio y 44 millones de habitantes, con costas a dos mares y vecino al Canal de Panamá, donde tiene gratuidad de peaje, como compensación a la pérdida de la provincia de Panamá; inmensamente rico en recursos

naturales y con una vocación para el comercio que se podría decir que es genética en su población.

Los estudiosos de la política exterior de Colombia aseguran que nunca fue un país pacífico, pues si se revisa su historia, siempre ha debido soportar guerras civiles y revoluciones, pero ha sido justamente esta coyuntura de permanente crisis política interna, la que ha llevado a los actores de la política colombiana a mantener a la política exterior, alejada de las contingencias del enfrentamiento interno, lo que le permite una manifestación continua y consensuada a lo largo del siglo XX., de bajo perfil y fuertemente orientada a la promoción comercial de sus productos.

Después de la catastrófica pérdida del Istmo por parte de Colombia, es el Canciller Marco Fidel Suárez, quien inspira y guía los objetivos de la política exterior colombiana hacia el restablecimiento de relaciones con los Estados Unidos y posteriormente como Presidente de la República, consolida ese acercamiento incondicional hacia la potencia norteamericana, bajo el lema “Respice Polum” mirar al norte, lo que se cristalizó en una tendencia constante para la política exterior colombiana, que llevó a sus líderes al convencimiento de que sólo con una relación de estrecha vinculación y alianza con los Estados Unidos, como la planteada por la doctrina Suárez, Colombia tendría acceso a recursos financieros y condiciones comerciales preferenciales necesarios para su desarrollo económico. Para la década de los 40, los Estados Unidos ya era el mercado principal para sus exportaciones, específicamente, para el 80% de su café.

La política exterior de Colombia ha caminado siempre en sintonía con la política exterior norteamericana, y es así como durante la II Guerra Mundial acepta rearmar su ejército con la ley norteamericana de préstamo y arriendo, con el objetivo de participar en la eventual defensa del Canal de Panamá, frente una posible invasión japonesa; rompió relaciones con las potencias del eje e incautó propiedades de alemanes en Colombia y, le declaró la guerra a Alemania en 1944.

Por su posición en la lucha contra el comunismo internacional, mereció algunas consideraciones de parte de los Estados Unidos que la visualizaba como un modelo de democracia liberal en América latina. lo que influyó para que en 1948, Bogotá sea sede de la Primera Conferencia Interamericana que dio nacimiento a la OEA, siendo su Primer Secretario General, el doctor Alberto Lleras Camargo, que luego fue Presidente de Colombia, quien tuvo a su cargo también la



redacción del TIAR. Colombia fue también el único país que participó en la guerra de Corea, donde envió fuerzas militares; se eligió al colombiano Carlos Sanz de Santamaría como Presidente del Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso; ese país recibió los mayores desembolsos en el marco de la Alianza para el Progreso, lo que posibilitó la visita del Presidente Kennedy a Colombia en 1961 a inaugurar varias obras. En 1982, durante la Guerra de Las Malvinas, junto con Chile, fueron los dos únicos países que se opusieron a la activación del TIAR ante la llegada de las tropas británicas a las Islas Malvinas tomadas por las fuerzas argentinas, acción que fue justificada por el Presidente Julio César Turbay al decir "Es una verdad indiscutible, que nos movemos en la órbita en la que los Estados Unidos ejerce su mayor influencia". Los indicios de injerencia cubana, por el entrenamiento de la guerrilla colombiana, lo llevó al poco tiempo a romper relaciones diplomáticas con Cuba.

La diplomacia norteamericana auspició y promovió con entusiasmo la elección del Ex Presidente de Colombia César Gaviria, como Secretario general de la OEA, quien defendió y aplicó con fuerza las tesis económicas neoliberales en Colombia; y, más recientemente la vinculación con los Estados Unidos se ha estrechado más firmemente durante los gobiernos del Ex Presidente Andrés Pastrana y con el actual Presidente Álvaro Uribe, con el apoyo decidido y generoso al Plan Colombia para la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla en el vecino país, - que ha provocado efectos negativos en la frontera norte del Ecuador.-<sup>5</sup>

Historiadores colombianos como Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo han criticado a la Cancillería colombiana, acusándola de ser un Ministerio de Fronteras y consideran que el sesgo pan económico de la política exterior colombiana, llevó a esta, a un fraccionamiento, a una descentralización de la gestión diplomática, que no se ha limitado a lo económico, pues en la coyuntura actual abarcaría también otros frentes como el militar, lo tecnológico y el tráfico de drogas, que se tratarían en Colombia como diplomacias separadas.

Esta breve radiografía sobre la política exterior colombiana, desde la perspectiva de sus propios analistas nos permitirá comprender mejor la orientación y tendencia permanente de la política exterior de Colombia, de manera especial su vieja alianza con los Estados

<sup>5</sup> Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo.- La Política Exterior de Colombia, dentro de la nueva Historia de Colombia, Tomo III. Planeta, Bogotá, 2001

Unidos, y nos ayudará a diseñar mejor nuestras posiciones en materia de política internacional con respecto a Colombia, país cuya vecindad es permanente, no la podemos cambiar, por tanto debemos aprender a convivir con ella. Además, debemos reconocer que existen inversiones colombianas en el Ecuador por un monto de US 74 millones de dólares, según estadísticas del Banco Central del Ecuador; que en nuestro país funcionan 1.010 empresas colombianas entre grandes, medianas y pequeñas, según datos de la Embajada de Colombia; y que el monto del intercambio comercial bilateral es de US 1.288 millones de dólares, de los cuales US 926 millones corresponden a exportaciones de Colombia al Ecuador; y US 362 millones corresponden a exportaciones ecuatorianas a Colombia, lo que significa que hay una balanza comercial negativa para el Ecuador de US 564 millones de dólares.<sup>6</sup>

### **Esfuerzos de Colombia en materia de desarrollo fronterizo**

Los diagnósticos realizados en ese país permitieron constatar una realidad que es válida para el Ecuador, el modelo tradicional de desarrollo privilegió el fortalecimiento del centro sobre la periferia, lo que condenó a las zonas fronterizas a ser regiones de colonización, que quedaron con la gran responsabilidad de velar por la soberanía e integridad territorial, sin mayor apoyo que el sentimiento de Patria. En Colombia, el Estado comienza a preocuparse del desarrollo fronterizo en 1983, con la expedición de la Ley No. 10, que definió el ámbito geográfico de las zonas fronterizas, permite la creación de corporaciones autónomas, crea una Secretaría de Fronteras adscrita a la Presidencia de la República y establece un régimen especial de estímulos e incentivos fiscales, tributarios, de fomento y crédito. El Decreto 3448 de 1983, sobre “Estatuto de Fronteras” complementa el esfuerzo de Colombia por el desarrollo de las regiones fronterizas, que se ve reforzado con la normativa constitucional introducida por la Asamblea Constituyente de ese país en 1991, ( Arts.289,310 y337) que permite crear normas especiales para promover el desarrollo fronterizo y generar acuerdos entre autoridades de las entidades regionales fronterizas con sus homólogos de los países vecinos. Para el desarrollo de dichos artículos, Colombia expide la Ley 191 de 1995, dirigida a establecer un

<sup>6</sup> Corporación de Estudios para el Desarrollo.- Boletín No. 5; 23 Noviembre 2004.

régimen especial para las Zonas Fronterizas, con el fin de facilitar su desarrollo integral. Sin embargo de esta importante normativa en Colombia, las evaluaciones realizadas al respecto, permiten advertir que su aplicación no se ha materializado todavía, que las entidades territoriales beneficiadas no aplicaron los mecanismos ofrecidos, ni generaron propuestas para su reforma y que las regiones fronterizas han tenido un desarrollo inferior a las del resto de ese país.<sup>7</sup>

### **Acciones del Ecuador para el Desarrollo Fronterizo**

Si comparamos con los esfuerzos de Colombia por crear una normativa en beneficio de la integración fronteriza, podemos decir que en el Ecuador ha sido considerablemente menor. Hay que resaltar sin embargo la creación en 1982 de la Dirección General de Desarrollo Fronterizo en la Cancillería ecuatoriana, como un esfuerzo inicial del Estado para impulsar el desarrollo de nuestras abandonadas fronteras, con los exiguos recursos estatales existentes para ese objeto y la ayuda complementaria de la cooperación internacional, que tampoco era abundante. Otro esfuerzo importante de destacar en ese sentido, fue la creación de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR), por Decreto Ejecutivo 1357, de marzo de 2001, durante el Gobierno del Presidente Gustavo Noboa, como una respuesta del Estado a los efectos negativos del conflicto colombiano en la frontera norte del Ecuador, que ha realizado una importante labor a favor del desarrollo de las zonas más remotas de las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, así como en las provincias vecinas consideradas de impacto. Desafortunadamente esta institución ha sufrido en el pasado los efectos de la inestabilidad institucional y el clientelismo político, por lo cual actualmente se encuentra en un proceso importante de reinstitucionalización, con el objeto de poder cumplir su cometido de carácter técnico, en beneficio del desarrollo de la frontera norte, para el que fue creada.

Finalmente, mediante Decreto 1666, de mayo de 2004, se crea en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo, que está integrada por las Direcciones Generales de Relaciones Fronterizas con Colombia, Relaciones Fronterizas con Perú; Asuntos Amazónicos y Regionales y Soberanía Nacional, encargadas de apoyar desde el campo de sus

---

<sup>7</sup> Documento Conpes 3155, Consejo Nacional de Política Económica y Social.- Departamento Nacional de Planeación.- "Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo.- 2002"

respectivas competencias, todas las acciones de las instituciones nacionales y seccionales que tienen a su cargo funciones de desarrollo e integración fronteriza.

### **Propuestas para una Política de Estado para el Desarrollo Fronterizo**

Salvo los esfuerzos aislados antes citados, podemos afirmar sin lugar a dudas, que el Estado ecuatoriano ha carecido de una política de estado para el desarrollo de sus fronteras, a lo cual, entre otras causas, se han debido las traumáticas desmembraciones territoriales que nuestro país ha sufrido a lo largo de su historia, por la falta de presencia soberana en los bordes de la Patria.

En tal virtud, es prioritario y estratégico que el Estado ecuatoriano inicie de inmediato:

- 1.- La articulación de una política de integración y desarrollo fronterizo, generando estrategias especiales para fomentar la integración y el desarrollo socio económico de las regiones fronterizas a corto, mediano y largo plazo, fortaleciendo la presencia del Estado y fomentando la activa participación de las autoridades y de la población fronteriza en el proceso de desarrollo e integración de nuestras fronteras.
- 2.- Tomando en cuenta que la integración y el desarrollo fronterizo es de responsabilidad y competencia de diferentes entidades del Estado, todas ellas deberían participar en el proceso de elaboración de un Plan Nacional de Fronteras como una Política de Estado sobre la materia.
- 3.- Sobre la base de dicha planificación técnica y concertada de políticas de desarrollo e integración fronteriza, es necesario crear el marco jurídico adecuado que la respalde, impulse y financie, para lo cual se requiere el compromiso serio del poder político, particularmente del Ejecutivo y Legislativo, que de manera responsable deben comprometerse a promulgar una Ley sobre Desarrollo fronterizo, que respalde la aplicación del Plan.
- 4.- Una vez aprobado el Plan Nacional de Fronteras y la Ley sobre Desarrollo Fronterizo, se debe articular un mecanismo

institucional para coordinar las acciones de las diferentes entidades del Estado que tienen competencia en el desarrollo de fronteras, a fin de evitar la dispersión de recursos y la duplicación de esfuerzos; buscando que entre el nivel institucional nacional y el provincial fronterizo se establezcan las sinergias y coordinaciones necesarias, e incorporando al proceso de desarrollo e integración fronterizo a la empresa privada, al sector académico, a las organizaciones de la sociedad civil y de manera especial a los grupos étnicos ancestrales, indígenas y afroecuatorianos que viven en la zona. La coordinación y dirección de este mecanismo articulador interinstitucional, sin perjuicio de las competencias técnicas de cada una de las otras instituciones estatales que deberán ser respetadas, debe quedar radicado en la Subsecretaría de Soberanía nacional y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores, no sólo por ser un tema, que la mayor parte de países que tienen experiencia en la materia lo han entregado a divisiones especializadas de sus respectivas Cancillerías, que son instituciones profesionales permanentes, que no están sujetas a los avatares de los cambios políticos, sino porque el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador ha sido pionero en esta materia, tiene experiencia en el manejo del desarrollo e integración fronteriza con Colombia, Perú y en el ámbito amazónico y, es además la entidad pública competente por mandato constitucional y por la Ley, para tratar los temas relacionados con la frontera, la integración fronteriza y el manejo de la cooperación internacional, - cuyo apoyo es fundamental para el financiamiento de los planes programas y proyectos que integren el Plan Nacional de Fronteras,- materias que caen en el ámbito del Derecho Internacional cuyo tratamiento corresponde a la Cancillería ecuatoriana.

**5.-** Finalmente el último elemento es el del financiamiento de dicho Plan, sin el cual, cualquier esfuerzo de planificación queda en letra muerta, aún con la existencia de un cuerpo legal de apoyo como la sugerida Ley sobre Desarrollo Fronterizo. Para ello se necesita de una verdadera voluntad política del Ejecutivo, que deberá tener la suficiente entereza para disponer que el Ministerio de Finanzas y Crédito público ubique los fondos fiscales necesarios en los presupuestos de las instituciones naciona-

les y locales provinciales encargadas de ejecutar los planes de desarrollo fronterizo.

También se requiere que el poder legislativo apoye y apruebe los presupuestos necesarios y no los reduzca, como ha sucedido en la práctica con los presupuestos para UDENOR, que han merecido considerables reducciones, afectando a las poblaciones fronterizas que se quedan sin recursos para la ejecución de proyectos vitales para su supervivencia. Esta obligación, no sólo obedece a un compromiso de tipo moral con las fronteras de la Patria, sino que está establecido en el artículo 12 de la Decisión 501 de la Comunidad Andina, sobre Zonas de Integración Fronteriza, que establece la obligación que tienen los Países miembros de adoptar las previsiones en sus respectivos planes de desarrollo, presupuestos de inversión y como parte de sus políticas nacionales de fronteras, los planes, programas y proyectos de desarrollo para la ZIF., más aún si se considera que la cooperación internacional exige como una condición para aportar con recursos, que el Estado solicitante de la cooperación, también comprometa en contrapartida, recursos estatales para la ejecución de los proyectos.

