

**UNA MIRADA  
AL ECUADOR**

**CÁTEDRA ECUADOR  
FRONTERAS, VECINDAD  
E INTEGRACIÓN**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

## **República de Colombia**

Ministerio de Relaciones Exteriores

### **Presidente de la República**

Álvaro Uribe Vélez

### **Ministro de Relaciones Exteriores**

Fernando Araújo Perdomo

### **Viceministro de Relaciones Exteriores**

Camilo Reyes Rodríguez

### **Viceministra de Asuntos Multilaterales**

Adriana Mejía Hernández

### **Secretaria General**

María del Pilar Ordóñez Méndez

### **Directora de la Academia Diplomática**

María Clara Isaza Merchán

### **Directora de Asuntos Culturales**

María Claudia Parias Durán

### **Coordinación editorial**

Comité Editorial Ministerio de  
Relaciones Exteriores

### **Revisión editorial**

Marcela Giraldo Samper  
Martha Patricia Jiménez

### **Diseño**

La Silueta Ediciones Ltda.

### **Impresión**

Imprenta Nacional de Colombia

ISBN 978-xxxxxxx

Primera edición, 500 ejemplares

Bogotá, febrero de 2008

© Universidad Nacional de Colombia  
Instituto de Estudios Políticos y  
Relaciones Internacionales (IEPRI)

© Academia Diplomática de San Carlos  
Ministerio de Relaciones Exteriores

© Socorro Ramírez  
Coordinadora y editora

Primera edición: marzo de 2008  
Bogotá, Colombia

#### Catalogación

*Una mirada al Ecuador* / ed. Socorro Ramírez –  
Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto  
de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales:  
Academia Diplomática de San Carlos. Ministerio de  
Relaciones Exteriores de Colombia, 2007.

Xxx páginas

ISBN: 978-xxxxxxxxxxx

1. Relaciones exteriores 2. Integración 3. Ecuador 4.  
Colombia I. Ramírez Vargas, Luz del Socorro, - editora.

# Contenido

---

**FRONTERAS, VECINDAD E INTEGRACIÓN  
CÁTEDRA ECUADOR** 17

Socorro Ramírez

**PRÓLOGO** 29

**PRIMERA SESIÓN**

**CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA  
VECINDAD COLOMBO ECUATORIANA** 33

**UNA MIRADA DE LARGO PLAZO** 35

Socorro Ramírez

**CAPÍTULOS DE LA HISTORIA DE LA VECINDAD  
COLOMBO–ECUATORIANA** 39

Jorge Núñez Sánchez

**CONOCERNOS MÁS PARA JUZGARNOS MEJOR** 81

Francisco Huerta Montalvo

**DEBATE** 87

**NECESIDAD DE MIRADAS CONJUNTAS DE EPISODIOS  
COMPARTIDOS** 93

Socorro Ramírez

## SEGUNDA SESIÓN

### **GRANDES TRAZOS DE LA HISTORIA POLÍTICA DE ECUADOR Y DE LA SITUACIÓN ACTUAL** 99

#### **NO SE CONOCE A ECUADOR Y SE SIMPLIFICA SU SITUACIÓN** 101

Socorro Ramírez

#### **LA NACIÓN ECUATORIANA EN LA HISTORIA** 105

Enrique Ayala

#### **BIBLIOGRAFÍA** 117

#### **ECONOMÍA POLÍTICA DE UNA TRANSICIÓN NO ESTÁNDAR** 121

Francisco Gutiérrez

#### **CONCLUSIONES** 149

#### **BIBLIOGRAFÍA** 151

#### **DEBATE** 159

#### **UNA MIRADA CONTRASTADA** 169

Socorro Ramírez

## TERCERA SESIÓN

### **LINEAMIENTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR** 173

#### **EXAMEN COMPARADO DE METAS Y ESTRATEGIAS INTERNACIONALES** 175

Socorro Ramírez

**ECUADOR Y COLOMBIA, MÁS EN COMÚN DE LO QUE SE PIENSA** 177

Javier Ponce

**COLOMBIA – ECUADOR: PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN AMBOS PAÍSES** 189

Fabio Ocaziones

**DEBATE** 197

**CONVERGENCIAS Y DIFERENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA Y ECUADOR** 203

Socorro Ramírez

**CUARTA SESIÓN**

**ECONOMÍA ECUATORIANA E INTEGRACIÓN CON COLOMBIA** 207

**REALIDADES ECONÓMICAS FRONTERIZAS Y BINACIONALES** 209

Socorro Ramírez

**POCA RELEVANCIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA** 213

Marco Romero

**CAPACIDAD ECUATORIANA DE ADAPTACIÓN** 233

Tomás Uribe Mosquera

**DEBATE** 245

**ECUADOR SIGNIFICA MUCHO PARA COLOMBIA** 251

Socorro Ramírez

## QUINTA SESIÓN

### **LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL MANEJO DE LA RELACIÓN COLOMBO – ECUATORIANA** 257

**CAMBIOS EN LA RELACIÓN BINACIONAL** 259  
Socorro Ramírez

**LA MIRADA DE UN EDITORIALISTA** 263  
Joaquín Hernández

**LA MIRADA DE UN ANALISTA** 281  
Germán Rey

**LA MIRADA DE UN DIRECTOR** 287  
Carlos Alberto Patiño Villa

**DEBATE** 291

**TEMAS DE EXPLORACIÓN ACADÉMICA** 295  
Socorro Ramírez

## SEXTA SESIÓN

### **ECUADOR COMO PAÍS DE EMIGRANTES Y COMO RECEPTOR DE MIGRACIONES Y REFUGIO** 299

**NECESIDAD DE UNA MIRADA INTEGRAL A LA  
MIGRACIÓN Y AL REFUGIO** 301  
Socorro Ramírez

**CORRESPONSABILIDAD COLOMBO – ECUATORIANA  
EN MIGRACIONES Y REFUGIO** 305  
Freddy Rivera

<b>COLOMBIANOS EN ECUADOR: AGENDA POLÍTICA Y ACADÉMICA</b>	<b>321</b>
Marcela Ceballos	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>331</b>
<b>ECUADOR ORIGEN Y DESTINO DE LAS MIGRACIONES</b>	<b>333</b>
María Isabel Moncayo	
<b>DEBATE</b>	<b>345</b>
<b>AGENDA INVESTIGATIVA EN TEMAS MIGRATORIOS</b>	<b>353</b>
Socorro Ramírez	

#### SÉPTIMA SESIÓN

<b>ÁMBITOS FRONTERIZOS COLOMBO – ECUATORIANOS: SITUACIÓN Y DESAFÍOS DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN</b>	<b>357</b>
<b>DINÁMICAS TRANSFRONTERIZAS Y ENCRUCIJADAS PARA LOS ESTADOS</b>	<b>359</b>
Socorro Ramírez	
<b>DESDRAMATIZAR Y NO CRIMINALIZAR LA FRONTERA</b>	<b>363</b>
Roque Espinosa	
<b>DECISIONES CON LAS FRONTERAS, NO A PESAR DE ELLAS</b>	<b>377</b>
Ricardo Montenegro	
<b>DEBATE</b>	<b>391</b>

<b>PUNTOS DEL DEBATE SOBRE LA PROBLEMÁTICA FRONTERIZA</b>	<b>399</b>
Socorro Ramírez	

## OCTAVA SESIÓN

<b>SEGURIDAD TRANSFRONTERIZA: CONFLICTO COLOMBIANO E INTERACCIONES ECUATORIANAS</b>	<b>403</b>
---	------------

<b>DESENCUENTROS BINACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD</b>	<b>405</b>
Socorro Ramírez	

<b>URGE SUPERAR CONTEXTO DE DESCONFIANZA MUTUA</b>	<b>411</b>
Francisco Carrión Mena	

<b>“FRONTERIZACIÓN” DE LA RELACIÓN, “SECURITIZACIÓN” DE LA FRONTERA Y MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD</b>	<b>425</b>
Alfredo Rangel	

<b>DEBATE</b>	<b>439</b>
---------------	------------

<b>AGENDA INVESTIGATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD</b>	<b>449</b>
Socorro Ramírez	



## NOVENA SESIÓN

### **ECONOMÍAS ILEGALES Y REDES ILEGALES TRANSFRONTERIZAS 451**

**GRAVES EFECTOS DEL MUTUO DESCONOCIMIENTO 453**  
Socorro Ramírez

**COOPERACIÓN ANTE AMENAZAS TRANSNACIONALES 457**  
Carlos Espinosa

**DROGAS, TRANSNACIONALISMO Y COOPERACIÓN 469**  
Ricardo Vargas

**DEBATE 481**

**INICIATIVAS COMUNITARIAS A PESAR DEL CONFLICTO 489**  
Socorro Ramírez

## DÉCIMA SESIÓN

### **RELACIÓN DE ECUADOR CON ESTADOS UNIDOS 491**

**DISTINTAS REALIDADES Y OPCIONES QUE  
TENSIONAN LA RELACIÓN BINACIONAL 493**  
Socorro Ramírez

**ECUADOR Y ESTADOS UNIDOS: AGENDAS DISTINTAS  
SIN CONFRONTACIÓN 495**  
Adrián Bonilla

**RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS JUEGA DE MANERA  
DISTINTA A CADA LADO 513**  
Diana Rojas

**RELACIÓN DE COLOMBIA CON ESTADOS UNIDOS,  
EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE** 517

Arlene Tickner

**DEBATE** 523

**PUNTOS ÁLGIDOS DE DEBATE** 533

Socorro Ramírez

**UNDÉCIMA SESIÓN**

**EDUCACIÓN Y CULTURA EN LA  
INTEGRACIÓN** 535

**LAS AGENDAS CULTURALES Y EDUCATIVAS** 537

Socorro Ramírez

**INCORPORAR LA REALIDAD Y LA INTEGRACIÓN  
EN LA EDUCACIÓN** 539

José María Leyton

**DEBATE** 547

**LO EDUCATIVO Y CULTURAL EN EL PROGRAMA  
COLOMBIA ECUADOR** 553

Socorro Ramírez

**DUODÉCIMA SESIÓN**

**ECUADOR Y COLOMBIA EN LA  
DINÁMICA ANDINA Y SURAMERICANA  
DE INTEGRACIÓN** 555

**RUMBOS IMPREDECIBLES DE LA CAN** 557  
Socorro Ramírez

**COLOMBIA Y ECUADOR ENTRE DOS PROYECTOS DE  
REGIONALIZACIÓN EN CONFLICTO** 561  
César Montúfar

**BIBLIOGRAFÍA** 579

**RECONCEPTUALIZAR LA INTEGRACIÓN** 581  
Edgar Vieira

**CONFRONTACIONES Y VASOS COMUNICANTES  
SURAMERICANOS** 591  
Socorro Ramírez

**DECIMOTERCERA SESIÓN**

**EL ESTADO DE LA RELACIÓN COLOMBO  
ECUATORIANA** 597

**CELEBRAMOS EL RETORNO DEL EMBAJADOR  
DE ECUADOR** 599  
Socorro Ramírez

**NUEVO CONTEXTO DE LAS RELACIONES  
ECUATORIANO-COLOMBIANAS** 603  
Pablo Celi

**EL PLAN ECUADOR, UNA OPORTUNIDAD PARA EL  
DESARROLLO FRONTERIZO** 613  
Alejandro Suárez

**DEBATE** 621

<b>ENCRUCIJADAS DE LA RELACIÓN COLOMBO-ECUATORIANA</b> Socorro Ramírez	<b>631</b>
<b>GLOSARIO DE SIGLAS</b>	<b>643</b>
<b>ANEXO 1</b>	<b>653</b>

**DECIMOTERCERA SESIÓN**

**EL ESTADO DE LA  
RELACIÓN COLOMBO-  
ECUATORIANA**

# Encrucijadas de la relación colombo-ecuatoriana

---

Socorro Ramírez\*

---

En esta sesión, que examina el estado de la relación entre los dos países, quisiera mirar el tema retrospectivamente para ubicar la coyuntura crítica actual en un marco más amplio, porque a veces pareciera como que si entre Colombia y Ecuador todo fuera desentendimiento, dificultad y mutuo entorpecimiento. Quiero mostrar cómo la relación de ambos países ha atravesado por tres etapas claramente diferenciadas a lo largo del siglo XX y de lo que va corrido del XXI. Luego, me detendré en las encrucijadas actuales.

## **1. DE LA RUTINA DIPLOMÁTICA A LA INTEGRACIÓN**

En una primera etapa, centrada en la fijación de límites terrestres y luego marítimos –a pesar de que los dos países compartían muchos nexos, empezando por poblaciones comunes indígenas y afrodescendientes a lo largo de la frontera, y aunque buena parte del resto de pobladores fronterizos siempre

---

\* Profesora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

han mantenido lazos muy estrechos de orden económico, familiar, social y cultural-, la relación binacional era manejada fundamentalmente por Quito y Bogotá, es decir, por las dos cancillerías. La agenda no era entonces muy compleja. Bastaba la exaltación periódica y retórica que cada uno de los dos países hacía de los factores geográficos, culturales e históricos que nos unen, y esas proclamas eventuales permitían suponer que existía una buena vecindad. No por ello se puede minimizar el valor de ese periodo. Por esa época ambos países obtuvieron un logro mayor: la temprana delimitación pacífica, en 1916, de los límites terrestres y, en 1975, de los marítimos, logro que contrasta fuertemente, como lo hemos visto en esta Cátedra, con la simultánea y traumática experiencia del Ecuador en la delimitación con Perú. Con todo, hay que reconocer que, fuera de los lazos existentes entre las poblaciones de frontera, la relación se reducía a las rutinas diplomáticas.

Una segunda etapa la podemos inscribir en el marco de la integración andina. En los años noventa, Ecuador y Colombia conformaron el área de libre comercio y fueron los primeros países andinos que construyeron una zona de integración fronteriza. Al comienzo esta experiencia interesó tanto que estimuló un forcejeo de gobernadores y alcaldes locales de ambos países en búsqueda de que su municipio y su departamento hicieran parte de esa zona de integración fronteriza (ZIF). De hecho, desde Quito hasta Cali se podía circular libremente en los vehículos del país vecino con su propia cédula de ciudadanía. El proceso indujo un crecimiento del empleo a ambos lados, derivado del comercio binacional y del entrecruzamiento de las dos economías, que no ha sido suficientemente valorado. Pero, finalmente, la acogida tan entusiasta que recibió la iniciativa condujo a que la mitad de Ecuador y un tercio de Colombia llegaran a ser parte de la ZIF, con lo cual, la zona se hizo inoperante. De algún modo, su excesivo éxito fue responsable de su fracaso. Por otra parte, esa ZIF, que prefiguraba lo que deben ser las relaciones de vecindad en un contexto de globalización, terminó también desdibujándose por los momentos críticos que comenzaron a experimentar ambos países.

En efecto, la agudización del conflicto colombiano a mediados de los años noventa fue convirtiendo la frontera colombo-ecuatoriana en uno de los escenarios más dramáticos de la confrontación armada, puesto que en

esa frontera se ha concentrado el mayor número de cultivos de coca y una buena cantidad de laboratorios de cocaína, así como de rutas de la droga, más paramilitares y guerrillas. Incluso las FARC y el ELN multiplicaron sus combates en disputa por el control de territorios y caminos. La frontera ha llegado a concentrar, además, dramáticamente, el mayor número de minas antipersona. También se ha convertido en el escenario privilegiado de la aplicación del Plan Colombia, del enfrentamiento entre ejército y guerrillas, así como con las fumigaciones de los cultivos ilegales.

Como lo hemos visto en la Cátedra, el comienzo de los años dos mil correspondió a uno de los momentos más críticos desde el punto de vista económico, político y social en el lado ecuatoriano. Turbulencias financieras, caída de gobiernos, aumento de la migración, agudización de la movilización social sacudieron fuertemente a la nación vecina.

En estas circunstancias, el dinamismo de los años noventa y el incremento de las interdependencias económicas, fronterizas y binacionales no favorecieron, desafortunadamente, un salto en el desarrollo de la relación binacional a partir de la ZIF. Tampoco dejaron como legado una mayor capacidad de los dos gobiernos para una mejor comprensión mutua.

## **2. LA CENTRALIDAD DEL COMERCIO REEMPLAZADA POR EL TEMA DE SEGURIDAD**

Una tercera etapa de la relación colombo-ecuatoriana, en la que la relación asume un desafortunado carácter negativo y crítico, comienza a abrirse desde los inicios de los años dos mil. A partir de entonces, los efectos en Ecuador del conflicto derivados del uso de la frontera por parte de grupos irregulares, las denuncias de traspasos de la línea por parte de efectivos de las fuerzas armadas colombianas que intentan responder a las ofensivas lanzadas por la guerrilla aprovechando la condición fronteriza, y el tema de las fumigaciones, que sintetiza todo lo que en Ecuador se rechaza, así como la presencia norteamericana en el conflicto, conducen la relación a su nivel más bajo.



Fenómenos transfronterizos como las economías ilegales, que articulan poblaciones mucho más rápido que los gobiernos, y cuyo manejo rebasa la capacidad de cada país, se miran desde una óptica exclusivamente nacional. Los temas de seguridad reemplazan el peso que en la etapa anterior habían tenido el comercio y la construcción de la ZIF. Al mismo tiempo, la política de vecindad no responde a la agenda binacional. Se ve más bien asfixiada, por una parte, por las situaciones críticas de cada país y, por otra, por la presencia de Estados Unidos y las posiciones encontradas de los dos países al respecto.

Los gobiernos colombianos que se han visto enfrentados al deterioro de la relación no parecen haber tomado suficiente conciencia de los cambios ocurridos en la región y se resisten a entender que hay percepciones y prioridades distintas y que hay otras formas de asumir fenómenos comunes, como lo ha subrayado Pablo Celi en su intervención. En Ecuador, sumergido en la crisis económica, en recurrentes cambios de gobierno y en una dinámica de convulsión social, la relación con Colombia se fue convirtiendo en tema de la política interna.

Como lo hemos analizado en la sesión que le dedicamos en esta Cátedra al tema migratorio, este empezó a ser explosivo no solo por su real magnitud sino porque de alguna manera competía por el empleo con los ecuatorianos, presionaba sistemas de salud y presupuestos locales. Sobre los gobiernos empezó entonces a gravitar una presión social muy fuerte para que se adoptara una política crítica y de distanciamiento frente a la dinámica colombiana, que empezaba a ser vista como una mera consecuencia de la presencia de Estados Unidos en la región a través del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina. De alguna manera, la presencia estadounidense trata de aprovechar tanto la necesidad de Colombia de fortalecer el Estado para responder una ofensiva armada, como la inestabilidad política, la fragilidad institucional y los desacuerdos entre los vecinos, para avanzar en su propio proyecto de seguridad. Estados Unidos ha privilegiado, además, un manejo bilateral de la relación con cada país y no ha ayudado, peor aún, ha dificultado la creación de espacios para la tramitación de las discrepancias y problemas existentes entre los países vecinos.

En ese contexto de tensiones entre los gobiernos de Colombia y Ecuador, crecieron las percepciones negativas de distintos sectores de ambas sociedades acerca de su vecino. Ese fenómeno es nuevo en la relación y tal vez se trata del efecto más peligroso porque las cancillerías pueden y tienen que entenderse, pero la xenofobia anticolombiana y la molestia creciente de amplios sectores sociales del Ecuador con Colombia, más el tono de exasperación en los medios, es un fenómeno preocupante, que ha surgido y crecido en esta tercera etapa de la relación, y que puede incubar una enemistad duradera entre países que son vecinos para siempre.

### **3. DESFASES EN LAS PERCEPCIONES Y LOS DEBATES**

En este año de esfuerzos académicos binacionales se puede observar un cierto acercamiento progresivo de puntos de vista hasta hoy discordantes en los dos países. Pero en muchos sectores ecuatorianos persiste un notable desconocimiento y una cierta subvaloración de lo que significa el conflicto para los colombianos. Hemos debatido con Pablo Celi y con otros colegas en muchos escenarios al respecto. Algunos de nuestros colegas ecuatorianos parten, en su análisis, del Plan Colombia, y no de la dinámica del conflicto mismo y de su agudización, no solo por la presencia de Estados Unidos sino como parte de una apuesta estratégica de las FARC y de los paramilitares, que se han propuesto lanzar una ofensiva, en particular en esa frontera. No parece tenerse en cuenta el hastío mayoritario de los colombianos con el conflicto, que los ha motivado, entre otras cosas, a marchar en contravía política de lo que está aconteciendo en otros países de Suramérica.

Pablo Celi plantea que el redimensionamiento estratégico de la relación binacional pasa por la “des securitización” de la agenda y por sacar la fuerza militar de la respuesta al conflicto. Coincido, como muchos colombianos y hasta los mismos gobiernos, en la necesidad de buscar una solución política al problema, pero no podemos desconocer que el conflicto posee una ineludible dimensión militar, que no ha sido creada por el Estado. Está en marcha una ofensiva armada de guerrillas y paramilitares,

cuya indiscutible fuerza se deriva de los ingentes recursos obtenidos de la industria del secuestro y de la economía ilegal, y no es proporcional a su nula capacidad de representar las aspiraciones de la población colombiana. Como muchos otros ecuatorianos, el profesor Celi plantea también la decisión del Ecuador de no involucrarse en acciones militares conjuntas con Colombia para hacerle frente a las organizaciones irregulares. Esta decisión es, desde luego, comprensible y respetable, entre otras razones, por los enormes costos injustificados que se vería obligado a pagar.

El esfuerzo que ha hecho el gobierno del país vecino para formular el Plan Ecuador –elaborado, además, en un tiempo record de menos de cien días después de iniciado el nuevo mandato– debe ser reconocido y correspondido por Colombia. Sin embargo, con todo el aprecio que merece esa iniciativa, me sorprende la carátula de su publicación. En la parte baja de la carátula aparece una zona boscosa, verde y luminosa, acompañada de la frase “construyamos fronteras positivas”, mientras de una línea medianera hacia arriba el bosque se convierte en una zona oscura y brumosa, acuñada por la frase: “Sin fronteras negativas”. La realidad es más compleja. Desgraciadamente, los dos lados de la frontera están siendo articulados de manera nefasta por dinámicas de la economía ilegal, y en buena medida el desentendimiento entre Quito y Bogotá ha deteriorado aún más la situación.

En algunos periódicos colombianos, el Plan Ecuador ha sido presentado como un plan contra el Plan Colombia. Ecuador ha insistido en que es un esfuerzo por mejorar lo que venía haciendo de tiempo atrás y por construir un plan de desarrollo en la frontera, que de alguna manera llene ese vacío que están llenado las economías y los grupos ilegales. Esa fue la experiencia de la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR). Coincido, pues, con el embajador sobre lo nuevo del Plan Ecuador.

Ante todo, es un instrumento de coordinación interinstitucional. Una parte de los problemas que se le señalaron en su momento a UDENOR tenía que ver con su dificultad para generar el fortalecimiento institucional indispensable en la zona, porque se diluía en una multiplicidad de pequeños proyectos, en algunos casos hechos por ONG extranjeras que tenían su propia agenda y que no necesariamente se traducían en dinámicas de

fortalecimiento de la presencia del Estado. En el Plan Ecuador hay una clara apuesta por el fortalecimiento de la presencia estatal en la región, y Colombia tiene que valorar ese esfuerzo esencial.

En segundo lugar, el Plan Ecuador tiene un responsable en el gobierno central, el ministro de Seguridad Interna y Externa, Fernando Bustamante, quien se propone combinar justamente esas dos dimensiones que de alguna forma el Plan quiere enfrentar. Eso es nuevo. El gobierno central va a poner una parte muy importante de recursos nacionales para comenzar a concretar la cooperación internacional. Y la mayor parte de organismos multilaterales y embajadores que asistieron a la presentación del Plan Ecuador señalaban que la cooperación internacional fluirá si el plan se vuelve binacional. Si los dos países le apuestan a un proceso de construcción de un plan de desarrollo fronterizo binacional, pueden comprometer a la comunidad internacional más fuertemente. Colombia debería hacer un esfuerzo para que en el nivel central no se miren las fronteras como el nido de la ilegalidad, la informalidad y la violencia, sino también como ese lugar de las oportunidades para un mejoramiento de la vecindad.

#### **4. INTENTOS FALLIDOS DE ACERCAMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS CENTRALES**

Los gobiernos de Colombia y Ecuador han tenido dos intentos fallidos de acercamiento en los últimos años. El primero fue el que acordaron los dos cancilleres, Carrión y Barco, el 7 de diciembre de 2005, que ayudó a relanzar la relación, a identificar los intereses y miradas de cada lado, a establecer una agenda binacional con prioridades consensuadas, y a relanzar todos los mecanismos de la relación binacional; 2006 fue el año más cooperativo entre Colombia y Ecuador en los últimos lustros. Sin embargo, la reanudación de las fumigaciones por parte del gobierno colombiano suscitó el llamado al embajador de Ecuador. Colombia tiene ahí una responsabilidad enorme al haber enajenado la voluntad ecuatoriana por el recurso a un instrumento que, como lo hemos visto en sesiones de esta Cátedra, no solo ha sido ineficaz sino contraproducente para la eliminación de los cultivos

ilegales. El gobierno colombiano tiene que aprovechar el cambio político en Estados Unidos para mostrar cómo las fumigaciones, en vez de contribuir a una solución del problema, generan un daño aún mayor, porque lo trasladan a otros lugares, a otras poblaciones y al mismo ambiente, y deterioran gravemente las relaciones con los vecinos cuya cooperación necesita Colombia para resolver el conflicto.

El Presidente Correa, recién electo, y el Presidente Uribe tuvieron en Managua el segundo intento de reencuentro. Los dos llegaron a un acuerdo, que fue sin embargo deslegitimado y rechazado en Ecuador por sectores de opinión y por el mismo canciller en ejercicio, Francisco Carrión, ya que, a su modo de ver, rompía la tradición y el proceso que venía adelantando el gobierno ecuatoriano saliente. Independientemente de la naturaleza que haya tenido el acuerdo, el intento de acercamiento estaba mostrando el interés en la normalización de las relaciones, y ahí le cabe la responsabilidad a Ecuador de haber frustrado un proceso de diálogo en marcha.

La tercera oportunidad, que se abre con el Plan Ecuador, no puede perderse. Es de desear que el Plan se transforme en un plan binacional de desarrollo fronterizo. Ese es el reto de una relación que tiene muchas interdependencias positivas y negativas a las que debe hacerle frente. La normalización no puede reducir la relación a una agenda mínima, de nivel formal. El desentendimiento no lo están pagando solamente Bogotá y Quito, sino sobre todo las poblaciones de ambos lados de la frontera. La relación binacional ya no puede transcurrir como en la primera etapa, reducida a las cancillerías. A ambos lados de la frontera existen agendas positivas y negativas y diversos sectores implicados en la vecindad a los que hay que escuchar. Si esta relación se queda rezagada en una agenda mínima, rápidamente vuelve a deteriorarse y los deterioros pueden ser cada vez más profundos y más costosos.

El tema del glifosato no es solo un asunto técnico. Es un problema político que cristaliza las diferentes visiones y prioridades de los gobiernos de los dos países. Sintetiza las percepciones distintas de ambas poblaciones sobre temas cruciales. La relación requiere de un esfuerzo y de señales concretas de comprensión mutua, de disposición para concretar acuerdos

en aquello que les es común y para tramitar de modo amistoso las divergencias que no se puedan resolver. De lo contrario, se asistirá a recurrentes y cada vez más dañinas tensiones en la relación binacional.

Colombia debe reconocer no solo esta doble y positiva acción de Ecuador con el Plan Ecuador y el retorno del embajador, sino también los esfuerzos que Ecuador hace y ha redoblado en los últimos años para enfrentar la responsabilidad que le cabe en el manejo de asuntos de seguridad transfronteriza. Se trata, desde luego, de esfuerzos insuficientes para la magnitud del problema, pero muy significativos para un país pequeño, que además mira con ojos distintos los asuntos de seguridad. Por su parte, Ecuador tendría que reconocer que su país no es solo víctima del conflicto colindante sino también de alguna manera un actor indirecto, y que, en consecuencia, debe evitar el uso político de las divergencias entre los dos países, pues la xenofobia que se está incubando es un daño histórico a una relación de vecinos que lo serán para siempre. Los dos países deben aceptar que el distanciamiento recíproco ha paralizado los esfuerzos de la Gobernación del Carchi y de la Gobernación de Nariño, que habían logrado en 2006 hacer un plan de desarrollo conjunto, con metas precisas, cronogramas y fechas concretas.

El contexto regional es favorable. Todos los países han aprendido a convivir con las divergencias políticas y han empezado a entender que estas no necesariamente tienen que traducirse en tensiones. Colombia y Venezuela han aprendido que, pese a tener sus dos presidentes que simbolizan de alguna manera dos opciones radicalmente distintas de la región, se puede construir no una agenda mínima sino grandes proyectos que pueden convertir a los dos países en socios estratégicos y ayudar a resolver hasta los temas territoriales que han entorpecido durante muchos años la relación.