

**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 Socorro Ramírez	101
LA NACIÓN ECUATORIANA EN LA HISTORIA Enrique Ayala	105
BIBLIOGRAFÍA	117
ECONOMÍA POLÍTICA DE UNA TRANSICIÓN NO ESTÁNDAR Francisco Gutiérrez	121
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	151
DEBATE	159
UNA MIRADA CONTRASTADA Socorro Ramírez	169

TERCERA SESIÓN

LINEAMIENTOS CENTRALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ECUADOR	173
EXAMEN COMPARADO DE METAS Y ESTRATEGIAS INTERNACIONALES Socorro Ramírez	175

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

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

SÉPTIMA SESIÓN

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

PUNTOS DEL DEBATE SOBRE LA PROBLEMÁTICA FRONTERIZA	399
Socorro Ramírez	

OCTAVA SESIÓN

SEGURIDAD TRANSFRONTERIZA: CONFLICTO COLOMBIANO E INTERACCIONES ECUATORIANAS	403
---	------------

DESENCUENTROS BINACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD	405
Socorro Ramírez	

URGE SUPERAR CONTEXTO DE DESCONFIANZA MUTUA	411
Francisco Carrión Mena	

“FRONTERIZACIÓN” DE LA RELACIÓN, “SECURITIZACIÓN” DE LA FRONTERA Y MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD	425
Alfredo Rangel	

DEBATE	439
---------------	------------

AGENDA INVESTIGATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD	449
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

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

SÉPTIMA SESIÓN

**ÁMBITOS FRONTERIZOS
COLOMBO E CUATORIANOS:
SITUACIÓN Y DESAFÍOS
DE DESARROLLO
E INTEGRACIÓN**

Decisiones con las fronteras, no a pesar de ellas

Ricardo Montenegro*

En el marco de este diálogo voy a presentar algunos elementos de lo que conjuntamente con la Cancillería, y en general con el gobierno ecuatoriano, hemos venido haciendo para un fortalecimiento de la integración en la frontera. En un cargo como el que ocupo se conjugan dos temas: soberanía territorial y desarrollo fronterizo, que con todo lo que implican en la práctica parecieran antagónicos. Justamente ese es el gran interés y el encanto que posee el cargo, que entre esos dos extremos hay un nivel intermedio que es el más apasionante, la búsqueda de integración y el fortalecimiento de los procesos que conduzcan a ello.

* Director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

1. INSTITUCIONALIDAD BINACIONAL

Empecemos por ver cómo se ha venido construyendo parte de la institucionalidad de la zona de integración fronteriza (ZIF) colombo-ecuatoriana y que comenzó con la Comisión de Vecindad e Integración generada por la declaración presidencial de 1989. Conformar la primera ZIF en Suramérica fue, sin duda, un gran aporte de los dos países al proceso de integración de la Comunidad Andina. Desafortunadamente, con el tiempo se fue desdibujando porque, como lo mencionó el profesor Espinosa, las miradas de los niveles centrales no siempre le dan a las fronteras el lugar que deben ocupar en un proceso de integración. Entonces las decisiones terminan tomándose no con las fronteras sino a pesar de las mismas.

La zona de integración fronteriza inicialmente incluía todo el departamento de Nariño y Putumayo, las tres provincias del norte de Ecuador –Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos– e Imbabura. Posteriormente, de acuerdo con los temas que se iban tocando y con algunos intereses, sobre todo de los gremios económicos, fue ampliándose hasta ocupar prácticamente las dos terceras partes del territorio ecuatoriano y un tercio de territorio colombiano, pues llegó al Cauca, Valle, Huila y Leticia, para efectos turísticos. Obviamente en la práctica, esa ZIF no generó la integración fronteriza esperada.

La Comisión de Vecindad ha venido trabajando en medio de ajustes que han sido necesarios para visualizar esa región de frontera. La política de la Comunidad Andina sobre integración y desarrollo fronterizo intentó pasar de un esquema de intercambios económicos para buscar la complementación de los mercados a darle un valor específico al ser humano, como elemento fundamental del proceso de integración. Antes de la decisión 459, en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se integraban los mercados; después de ella empiezan a generarse posibilidades de integración entre comunidades, en especial las de frontera. La decisión 501 complementa la anterior. Tuve la oportunidad de participar en su redacción como miembro del grupo de alto nivel de integración y desarrollo fronterizo de la CAN y en ese momento las visiones eran bastante divergentes. Cada uno de los países tenía una forma de ver cómo hacer ese proceso de integración y, finalmen-

te, se llegó a una decisión bastante amplia, que parte de facilitarles a los gobiernos herramientas básicas para generar esos procesos de integración.

A partir de esas decisiones andinas, con Ecuador nos dimos a la tarea de aterrizar esa desdibujada ZIF que se había dado en la década anterior y empezamos a revisar lo que hasta el momento eran los avances que se habían venido dando, por ejemplo, entre Bolivia y Perú, y luego entre el mismo Perú y Ecuador, que buscaban ejes de desarrollo. De una u otra forma el hecho de haber crecido en Túquerres, en zona de frontera con el Ecuador, me da una mirada distinta a la que normalmente se ve desde Bogotá, y, por eso en ese momento como consultor de Cancillería, me encargaron de hacer una propuesta para materializar esa zona de integración fronteriza.

2. EJES DE DESARROLLO O REGIONES DE DESARROLLO

La primera pregunta que me hice era si lo necesario para esa zona de frontera eran ejes de desarrollo o regiones de desarrollo, pues son dos formas totalmente diferentes de ver el proceso.

Si nos hubiéramos enmarcado en la teoría de los ejes de desarrollo, estaríamos hablando de lo que termina siendo común al hablar de integración fronteriza con Ecuador y es revisar qué tan bien está marchando el eje de integración Imbabura-Carchi-Nariño, pero nos quedábamos limitados a revisar qué tan fuertes son los lazos de conectividad de los núcleos poblados que le permiten a esa integración vincularse a través de una carretera como la vía Panamericana. En las diferentes conversaciones con Ecuador, lo que queríamos no eran esos ejes sino, más bien, una propuesta mucho más incluyente que le diera cabida a la frontera en su amplitud. Obviamente, considerando algo que también ya señalaba el profesor Espinosa, no caer en esa falsa ilusión de ver la frontera como un todo, sino partir, hasta donde fuera posible, de las características particulares que señalan subregiones al interior de la frontera y que obligan a los Estados, entendiendo esas realidades, a aplicar políticas públicas que sean consecuentes con ellas.

Si bien los problemas pueden ser comunes a las tres subregiones, la expresión de dichos problemas no necesariamente es la misma y casi siempre no se presenta como igual. Los fenómenos de requerimientos y necesidades en términos de salud, educación, acueductos y alcantarillados pueden suplirse, quizás, a partir de programas de orden nacional que le den un trato similar a estas subregiones. Pero al profundizar en el conocimiento de las mismas nos damos cuenta de que son comunidades que de manera particular viven lazos de interacción directa. Algo totalmente diferente es hablar de la interconexión histórica, cultural y social que han tenido las comunidades afro de Esmeraldas con las de la Costa Pacífica de Nariño y la que han tenido las comunidades del área andina de Nariño y Carchi, y, a su vez, la que de manera diferente han tenido las comunidades amazónicas de Putumayo y Sucumbíos.

El reto era cómo ajustar la posibilidad de llegar efectivamente a esa frontera haciendo esa identificación. La primera tarea a la que se dieron las cancillerías fue hacer una caracterización de las tres subregiones. Hay un documento que elaboraron las áreas técnicas de nuestras cancillerías en las direcciones de soberanía y fronteras, que nos permitió tener claridad de qué hay en cada una de esas tres subregiones desde el punto de vista geofísico, social, económico, político, cultural, ambiental, etc. Es un trabajo bastante interesante que fue el sustento y la base para tomar decisiones sobre qué hace parte de la ZIF colombo-ecuatoriana. Hoy por hoy la zona de integración fronteriza tiene una extensión de poco más de 79.000 kilómetros, que por casualidad es un área de proporciones más o menos similares, 48,5% está en territorio colombiano y 51,5% de esa extensión geográfica está en territorio ecuatoriano.

3. ÁREAS ESTRATÉGICAS DE DESARROLLO

En lugar de definir una y única zona de integración fronteriza que cubriera toda esa área o esos ejes de desarrollo indicando ciudades a lado y lado de la frontera, que serían las que debían integrarse, se establecieron, de mutuo acuerdo, tres áreas espaciales de desarrollo que justamente aplican a esas

tres subregiones. En esas áreas de desarrollo estratégico empezamos a hacer un trabajo de acercamiento a la realidad de la frontera.

El área estratégica de desarrollo andina cuenta con 23 municipios del centro y suroriente del departamento de Nariño, que son los que, después de los análisis que realizamos, identificamos como de mayor dinamismo en los flujos de intercambio social, cultural, histórico, etc. con la provincia del Carchi. Es el área de mayor dinamismo que cuenta con el paso de Rumichaca, que luego de su habilitación constituye el principal eje motor entre los dos países para todo tipo de intercambios comerciales binacionales, que no dejan mayores valores agregados en la región de frontera.

El área estratégica de desarrollo del Pacífico está conformada por tres municipios del departamento de Nariño –Tumaco, Barbacoas y Ricaurte– y por toda la provincia de Esmeraldas en Ecuador.

La subregión más grande es el área de desarrollo estratégica Amazónica, que conforman el departamento del Putumayo –a excepción del municipio de Puerto Leguízamo, que es colindante en parte también con Perú– y la provincia de Sucumbíos.

Para no quedarnos únicamente en la visión formal establecida mediante canjes de notas reversales que crearon la zona de integración fronteriza colombo-ecuatoriana, quiero hablar de en qué está y qué haría falta concretar entre los dos países para que la ZIF pase de la retórica y aterrice en realidades concretas, y supere la agenda negativa. Como mencionaba el profesor Espinosa, en la práctica no es por falta de voluntad propia de estas regiones de frontera sino por carencia de visiones desde los niveles centrales que está frenado el desarrollo en esta ZIF; por no apartarnos de esa visión de frontera línea que nos ha hecho tanto daño y que no ve que es una zona de afinidades, de tratos y manejos locales en términos económicos, comerciales.

4. SITUACIÓN DE LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA

Veamos las distintas dinámicas propias de la zona de frontera.

Primero, hay unas políticas públicas de carácter reactivo que no cuentan con una visión integral sobre la región y buscan soluciones cada vez que un tema hace crisis. En muchos casos nos ha correspondido, a quienes participamos en la discusión de la agenda bilateral, salir corriendo a atender temas que no son precisamente los de mayor interés de la región de frontera y alejarnos del entendimiento que generan las interacciones propias que se dan en esa dinámica fronteriza.

En el establecimiento de las tres áreas estratégicas de desarrollo de la ZIF se avanzó en un primer esbozo de diferenciación regional al interior de la frontera, pero, infortunadamente, todavía esa frontera se sigue viendo como un todo, como un área en la que hay que dar soluciones homogéneas a problemas que tienen diferencias sustanciales y marcadas en el área pacífica, andina y amazónica.

Segundo, hace falta ver los dos lados de la frontera como una región complementaria. Comúnmente la prioridad en términos de desarrollo e inversión es ver la frontera que llega hasta la línea. Para que esas políticas no sigan haciendo daño deben transformarse si queremos seguir hablando de una zona de integración fronteriza fortalecida y que le aporte a la construcción de los dos países en un proceso de integración sólido. De planes nacionales hay que llegar a asumir la frontera como un área complementaria en el orden social, económico, etcétera.

Los ciclos de producción de las regiones de frontera se piensan según las posibilidades de comercialización hacia al interior de cada país. Así, en algunos casos, los productores de leche o de papa de un lado venden algo de su producción al otro lado, no siempre como comercio formal.

Esos tratos no necesariamente obedecen a la existencia de un circuito económico propio sino simplemente a que en ciertos momentos el precio

de la papa o de la leche llega a niveles tan bajos que cuando la van a enviar desde Nariño a Cali o Bogotá, la plaza de abasto mayorista simplemente les dice que por ahora no la necesitan, y le corresponde a la gente de frontera mirar en dónde la venden. Además, por la dolarización, el campesino colombiano opta por enviar producción al otro lado de la frontera en búsqueda de salidas para generar un nivel de mejoramiento en esos ciclos tan complicados que tiene la productividad interna. Es parte de la precariedad de la región de frontera, al no existir complementariedad en las cadenas productivas. Se ha intentado generarlas en muchas oportunidades, sobre todo en el sector agropecuario con la tendencia a transformarlo en agroindustrial, pero no se ha logrado. El análisis del por qué estas experiencias no han prosperado amerita una presentación puntual por las sorprendentes conclusiones a las que es posible llegar.

Tercero, la ausencia de políticas públicas nacionales en ambos países que atiendan las realidades de frontera. Predomina el trato a la frontera con el mismo rasero que se le aplica al interior del país –a Soacha, Medellín, Cali o a la Costa Caribe– lo que no necesariamente le ha traído a la región de frontera los mejores beneficios. Por el contrario, ha acentuado los problemas de escasa generación de iniciativas integracionistas desde el nivel local y ha incrementado esa pasividad que en varios foros regionales les hemos cuestionado a las autoridades municipales y departamentales. Aunque las autoridades, los gremios y la academia hacen un listado interminable de lo que haría falta en la región de frontera para la integración, lo cierto es que falta un empoderamiento en los niveles locales para que el proceso de integración se construya desde la región hacia el interior y no a la inversa. Esto desde luego no quita el pecado del centralismo en la aplicación de políticas públicas que desconocen la realidad regional.

Cuarto, si se observan los planes de desarrollo municipales o departamentales, encontramos que, en el mejor de los casos, escasamente existen ciertas alusiones a propuestas hechas por los niveles centrales y que casi siempre se subsumen en párrafos retóricos que indican el interés de la administración en fortalecer el proceso de integración con los vecinos, pero esos planes no cuentan con estrategias concretas ni aterrizan en pro-

yectos puntuales. Algo similar pasa en los gobiernos centrales, porque esa deficiencia también se nota en las políticas públicas y en los planes de desarrollo de carácter nacional. Hemos tratado de subsanar ese error en el plan de desarrollo que está en trámite en el congreso colombiano y aspiramos a que quede un capítulo muy fuerte del interés del gobierno nacional en fortalecer procesos de desarrollo e integración fronteriza y el explícito interés de elaborar un plan de desarrollo binacional con cada uno de los países vecinos.

Por fortuna, en los últimos dos o tres años se ha vuelto más frecuente el diálogo directo entre las autoridades locales de ambos lados de la frontera, aun cuando sea solo para hablar de lo mal que se está o de lo mal que los gobiernos en los niveles nacionales atienden las solicitudes que se hacen desde las regiones, pero también para formalizar propuestas concretas frente a sus realidades particulares. Ese debería ser un esfuerzo continuo que tendría que darse a través de interacciones permanentes entre las autoridades locales.

Quinto, los mecanismos binacionales existentes del nivel central han disminuido su dinamismo. La Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana se reunió por última vez en abril de 2006. Propusimos hacerlo en noviembre y no se pudo y luego las coyunturas difíciles entre nuestros países han impedido esa nueva reunión. Sin embargo, las dos cancillerías han avanzado en la definición de lo que aspiramos se convierta en muy breve plazo en el esquema básico de un plan de desarrollo binacional para la zona de integración fronteriza.

Sexto, ha existido, a su vez, muy poco aprovechamiento de las herramientas andinas para la integración. Uno de los peores desastres que le puede pasar a cualquier persona es tratar de pasar en un día de mercado, ya sea viernes o lunes en la tarde, entre Rumichaca e Ipiales, fácilmente se puede llegar a demorar entre una hora y media y dos horas. Las grandes tractomulas se atraviesan en el puente, pendientes de que nuestras deficientes administraciones de aduanas y de control de ambos lados les expidan los permisos correspondientes. No ha sido factible que los dos países unan esfuerzos para lograr complementar lo que está perfectamente claro en la

decisión 502 de la Comunidad Andina sobre centros binacionales de atención en frontera e, inclusive, con la misma aplicación de la decisión andina sobre zona de integración fronteriza, que permiten controles unificados de carácter migratorio y de todo tipo, sin ningún inconveniente. Eso lo hacen en cualquier parte del mundo países que comparten frontera. Pero en los dos países el tema se sigue viendo bajo la óptica de la seguridad nacional y no de la posibilidad de volver eficientes esos controles.

En suma, si se recogen los elementos particulares que generan esa poca eficiencia en los mecanismos bilaterales existentes dirigidos a promover la integración, a mi modo de ver, son: 1) La poca capacidad de respuesta de los mecanismos bilaterales a las solicitudes que presentan las regiones de frontera, porque el nivel de entendimiento entre entidades de uno y otro país es muy lento, porque la gestión a veces se vuelve tediosa y porque esa gestión está supeditada a que haya luz verde en otros temas pendientes en esa agenda bilateral; 2) la ausencia de recursos propios determinados para fortalecer esa integración, que no necesariamente son muy altos porque para materializarse la integración se requiere más de voluntad y de buena gestión que de ingentes recursos; 3) otro elemento clave y que es necesario trabajar conjuntamente entre nuestros Estados y gobiernos es la formulación de políticas públicas de largo plazo, que más allá de las coyunturas concreten la posibilidad de generar y fortalecer esos procesos de integración. Creo que pesa más el primero que el segundo factor, pues la agenda de esa Comisión de Vecindad depende, desafortunadamente, de otros temas sensibles para los dos países, y la ausencia de políticas de largo plazo hoy por hoy es evidente.

5. ASUNTOS ECONÓMICOS SIN SATISFACTORIA SOLUCIÓN

No existe una reglamentación precisa para el comercio interfronterizo. Actualmente la gente que comercializa en fronteras tiene que asirse de las normas que regulan el comercio internacional.

Nuestras autoridades en ambos lados de la frontera asumen que, por ejemplo, hacer mercado en Ipiales –porque la coyuntura temporal puede ser la más adecuada y le permite a nuestros vecinos ecuatorianos venir y abastecerse de productos de primera necesidad o a nosotros en algunas otras épocas ir y hacerlo en el territorio ecuatoriano– debería tener las mismas regulaciones que se aplican a mercancías que vienen de Panamá por el aeropuerto El Dorado. Con esa desafortunada aplicación de normas, que pueden servir para otras latitudes, nuestras instituciones no han entendido que no son viables en un escenario que debe entenderse como complementario y flexible y no se puede pretender imponer reglas para prohibir, que es lo contrario a integrar.

La migración laboral fronteriza itinerante es un fenómeno permanente y cotidiano cuyo manejo también carece de regulación especial entre Colombia y Ecuador, aun cuando en el ámbito andino ya hay algunas normas que nos deberían guiar. Tampoco ha sido posible entender que lo que conocemos en el resto de nuestros territorios como contrabando que se produce en los grandes puertos y aeropuertos de nuestros países –desde mi punto de vista– es algo muy distinto de la canasta básica familiar que pasa de un lado a otro de la frontera como una práctica histórica, común y recurrente. En la frontera el concepto de contrabando debe ser repensado cuando se trata de abastecimiento para consumo básico familiar, pues no aplica; se trata de comercio interfronterizo, que es un valor agregado de vivir en frontera, y no un lastre, ni la oportunidad para aplicar el Código Penal.

Históricamente, el peso fundamental de la integración binacional se trasladó al aumento de las exportaciones y las importaciones que no incluyen a la frontera como circuito económico sino únicamente como corredor de paso. Ese comercio binacional no ha generado valor agregado a las provincias del norte de Ecuador, ni del sur de Colombia para que tengan la posibilidad de implementar proyectos de desarrollo económico en la frontera. Por eso, si comparan el nivel de exportaciones y de importaciones que pueda hacer Ecuador hacia Colombia o viceversa, se darán cuenta que la ínfima proporción sale como origen desde las provincias del norte de Ecuador o los departamentos del sur de Colombia.

La economía fronteriza tiende a ser cíclica y no es complementaria. Entonces, cuando un lado de la frontera está bien, desafortunadamente el otro lado está mal. Casi que para que un lado de la frontera esté bien se necesita que el otro esté mal y mientras los unos ven llenarse los almacenes, los otros están pendientes de cómo salir de las crisis. Los niveles nacionales no han estudiado de manera previa o posterior el impacto, que no necesariamente es positivo, de sus políticas económicas en la frontera. Tampoco las políticas públicas nacionales han logrado identificar de qué manera a la frontera la deben regular normas particulares que eviten el impacto negativo de esa economía pendular. Paralelamente, a medidas como la dolarización o como otras tomadas desde Colombia, hay que generar algunos mecanismos de compensación que eviten esa economía pendular.

Colombia hace dos o tres años se inventó una fórmula que pretendía ser la varita mágica con la cual algunas regiones de frontera deberían cambiar su estado de economías débiles con mínima generación de valor agregado y únicamente generadoras de materias primas, para convertirlas en grandes polos de atracción de inversiones. Son las famosas zonas económicas especiales de exportación, ley 677, que cuando se llevaron como fórmula a Cúcuta, Ipiales, Valledupar y Buenaventura, y posteriormente también a Tumaco, la gente se llenó de expectativas, pero resulta que esta norma con el tiempo fue limitada por la regulación de la Organización Mundial de Comercio. Adicionalmente, la norma desconocía eso que hemos venido repitiendo, la necesidad de ver las características particulares de la frontera.

Esa norma no había establecido cómo hacer para que un empresario que requería una inversión inicial de al menos dos millones de dólares se instalara en un municipio como Ipiales, con evidentes carencias en términos de infraestructura. Allí, el aeropuerto por su pista corta sirve únicamente para vuelos pequeños y no de carga y la infraestructura vial está atada a la vía Panamericana como su única salvación. La norma hubiera podido ser interesante para Bogotá, Medellín o Cali, pero en las ciudades de frontera solo generó expectativas que quedaron fuera de toda posibilidad y ahondaron ese sentimiento de que el nivel nacional vive totalmente divorciado de la realidad de la frontera.

Ante esa carencia de respuesta, las presiones locales llevan a que el centro opte por salidas que quitan competitividad a la frontera con el trasbordo o el contrabando. Por eso la integración fronteriza termina siendo buena solo hasta las diez de la noche, cuando se impone el cierre nocturno del puente Rumichaca y hay que volverlo a abrir hasta la mañana siguiente.

6. RETOS DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Es necesario resaltar que el proceso de integración fronteriza debe ser un elemento central de la agenda de los dos países y, por tanto, independizarlo de las coyunturas tensas. Los gobiernos locales deben ser capaces de dar señales concretas de su interés en la integración, mediante la materialización en el corto plazo de proyectos de desarrollo conjunto en la ZIF, acordes con esas características específicas de cada una de las áreas estratégicas de desarrollo. Los gobiernos centrales tienen que materializar la retórica integracionista en práctica integracionista, mediante soluciones a las comunidades de frontera. Estamos trabajando en ello, pero nos hace falta todavía mucho por andar. Hay que convertir a Rumichaca, ese símbolo de la integración entre los dos países, en un modelo de facilitación, eficiencia y agilidad en trámites y procesos binacionales e interfronterizos. El ideal no es que Rumichaca sea solo el modelo a seguir internacionalmente, en el cómo volver eficiente el paso de una tractomula que viene desde los centros productivos de Cali, Medellín o Bogotá hacia los centros de destino en Guayaquil, Quito o alguna otra ciudad, sino que Rumichaca se convierta cada vez más en el principal elemento de promoción de ese proceso de integración y no lo contrario.

Es esencial equilibrar el peso entre la integración económica bilateral y la social y productiva de la zona de integración fronteriza. Estos son elementos que hay que mirar por separado y a los que hay que darles su determinado peso específico. Hay urgencia de adaptar las legislaciones nacionales a la realidad de la frontera para subsanar los vacíos y ver si en el marco de la Comunidad Andina es factible avanzar en implementar pro-

yectos binacionales de desarrollo. Hoy por hoy la modalidad de proyecto de integración no existe en la planificación de Ecuador ni en la de Colombia. Incluso en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), si se pregunta en el banco de proyectos de inversión por cuántos proyectos de integración o de desarrollo fronterizo están inscritos, nos encontramos con la respuesta de ¿eso qué es? Es igualmente indispensable aumentar la participación de actores regionales no solo en la identificación de prioridades de trabajo conjunto sino en el liderazgo de iniciativas desde lo local. Finalmente, hay que posicionar a la Comisión de Vecindad e Integración como un mecanismo con agenda independiente de las tribulaciones de la relación bilateral. Se debe expedir prontamente un plan de desarrollo binacional específico, puntual y acorde con esa zona de integración fronteriza.