

**Construyendo Puentes entre
Ecuador y Colombia**

Grace Jaramillo, compiladora

Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia



FLACSO
ECUADOR



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

OEA

Av. González Suárez y Coruña
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 381 7733

PNUD

Av. Amazonas y La Granja
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 246 0330
registry.ec@undp.org

ISBN:

Cuidado de la edición: David Chocair
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: junio, 2009

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

2. INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA:
REALIDADES Y POSIBILIDADES

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

3. SOCIEDAD Y CONFLICTO:
DILEMAS ACTUALES Y POSIBLES SALIDAS

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

4. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES BINACIONALES

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

Presentación

Para la OEA –en el marco de la Misión de Buenos Oficios Ecuador-Colombia– y el PNUD fue muy grato auspiciar la realización del foro *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, así como la publicación de este libro. El propósito de estas contribuciones se enmarca en el esfuerzo de ambas instituciones por construir puentes de paz y desarrollo en la frontera colombo-ecuatoriana.

Como se puede advertir por la temática y los ponentes que participan en esta publicación, se procuró reunir un grupo de académicos, autoridades locales, funcionarios gubernamentales y actores de la sociedad civil, con experiencia directa en las realidades fronterizas de Ecuador y Colombia, para que compartieran ideas que pudieran servir como insumos para el diseño de propuestas de desarrollo fronterizo. Esta iniciativa expresa el compromiso e interés de la OEA y el PNUD de apoyar los esfuerzos encaminados hacia la definición de lineamientos de política para el desarrollo y la paz en la zona fronteriza.

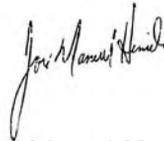
El objetivo del foro que sirvió de base para esta publicación fue iniciar un debate sobre varios aspectos relevantes como la vulnerabilidad y la seguridad en la frontera, las realidades y posibilidades de la integración fronteriza, las políticas públicas binacionales, así como las posibles salidas al conflicto. Interesaba trascender la preocupación académica y reflejar los dilemas de la sociedad misma. Para ello, muchos ciudadanos de la frontera norte del Ecuador fueron invitados al evento y más de cuarenta personas viajaron desde sus comunidades para participar en el encuentro que

se realizó en la sede de FLACSO en Quito. A todos ellos les expresamos nuestro especial agradecimiento; su participación, sus testimonios y aportes, enriquecieron la discusión sobre la problemática de esa zona.

Aspiramos a que los aportes que se recogen en esta publicación contribuyan para que los actores gubernamentales, la sociedad civil y los organismos de cooperación, tengan una comprensión real e integral de la problemática fronteriza. Dicha comprensión podría orientar el diseño de las políticas públicas en la zona, atendiendo la necesidad de fortalecer y promover espacios de articulación y programación concreta entre los diferentes niveles de gobierno de los dos países. La meta es común: fomentar una cultura de paz, integración y desarrollo en la frontera.



Antonio Aranibar
Representante de la
OEA en Ecuador



José Manuel Hermida
Representante Residente
del PNUD Ecuador

Prólogo

La crisis entre Ecuador y Colombia

La crisis actual entre Ecuador y Colombia es el resultado final de una serie de desencuentros que han sido notables a lo largo de los últimos diez años. Desafortunadamente las relaciones entre Ecuador y Colombia no han sido buenas a lo largo de varios gobiernos ecuatorianos y colombianos, por lo cual no se puede asumir que la presente crisis se deba exclusivamente a los gobiernos actuales. La explicación sobre el origen del conflicto puede provenir del hecho de que las agendas de seguridad de ambos países son distintas y en cierta medida hasta contradictorias. Esto se evidencia en la incapacidad de manejar eficientemente los temas de seguridad en una frontera larga de 600 kilómetros, débilmente poblada, con excepción de algunos sectores.

Es necesario anotar que las agendas de seguridad de ambos países son distintas porque las necesidades de seguridad y de defensa de cada país son diferentes. La naturaleza de las amenazas en cada país es concebida desde diferentes perspectivas, porque varias de estas dinámicas son de carácter transnacional y se encuentran territorializadas y operan de manera distinta en uno y otro lado de la frontera. Es así que para el Ecuador los temas urgentes de seguridad en su relación con Colombia se centran en cuatro puntos fundamentales. Primero, existe la necesidad de prevenir el desarrollo de operaciones militares en territorio ecuatoriano por parte de los actores armados colombianos, tanto legales como ilegales. Segundo, se busca proporcionar prevención para que el conflicto de Colombia no desate una tragedia humanitaria o una serie de dinámicas que hagan que el

Ecuador se responsabilice de poblaciones colombianas desplazadas o que son el resultado del refugio. Sin embargo, esto no significa que Ecuador esté tratando de neutralizar el desplazamiento, pero al ser este un tema que requiere de recursos, puede llegar a ser considerado como un tema de seguridad. Como tercer punto, se encuentra lo concerniente a la prevención de impactos ambientales en territorio ecuatoriano como consecuencia de los cultivos ilegales, el refinamiento de sustancias ilegales, y la erradicación química o biológica que pueda darse en el territorio colombiano. Y, como cuarto y último tema central, está la amenaza ante la posibilidad de que en zonas del territorio ecuatoriano ya existan o emerjan índices de inseguridad ciudadana similares a aquellas zonas conflictivas del territorio colombiano. Como es evidente, las necesidades ecuatorianas están centradas en minimizar y si se puede neutralizar los efectos del conflicto colombiano.

La agenda de seguridad colombiana difiere sustancialmente de la ecuatoriana ya que dentro de ésta, el conflicto con la guerrilla es el tema central de seguridad. La temática medular se enmarca en determinar la manera cómo el estado colombiano puede controlar el conjunto del territorio, así como también, diseñar los mecanismos para que las instituciones puedan ejercer jurisdicción en el conjunto del territorio, o buscar el modo cómo llegar a neutralizar las dinámicas de actores armados ilegales.

Más allá de todo esto, es necesario también señalar que lo que desencuentra a las agendas de seguridad de ambos países son dos visiones distintas del origen del conflicto y su eventual solución. Mientras para Colombia —cuya visión es compartida con los Estados Unidos— el conflicto colombiano es el resultado de la activación de dinámicas de carácter transnacional que retan la capacidad de los estados; para el Ecuador este conflicto se ha originado históricamente en Colombia, por lo cual asume que también será eventualmente solucionado en Colombia.

En resumen, los colombianos consideran que su conflicto es un tema de seguridad regional, mientras que la visión del Ecuador sobre esta problemática determina al conflicto colombiano como un conflicto interno mas no regional. Es por esto por lo que Ecuador no considera que deba intervenir en la solución ya que no tiene ni las capacidades militares, políticas, y económicas, ni tampoco las competencias legales para resol-

verlo. Por esta razón la estrategia ecuatoriana ha sido no involucrarse en el conflicto y más bien intentar aislarse del mismo logrando neutralizar sus efectos.

Es muy difícil evitar, en una frontera de esta naturaleza, incidentes que son provocados como consecuencia de un problema que es complejo, con múltiples actores donde los estados no tienen la capacidad absoluta para actuar. Por lo tanto, se requiere institucionalizar procedimientos de seguridad que permitan generar visiones de confianza mutua en ambos estados y conductas que no sean vistas por el otro como amenazantes. Si bien los dos países tienen agendas distintas, esto no significa que no existan intereses comunes. Tanto a Colombia como a Ecuador le interesa que en la frontera no se permita la reproducción de prácticas ilegales. Los puntos comunes pueden permitir generar algún tipo de dispositivo de procedimientos, normas e instituciones que permitan ir neutralizando o estableciendo los mecanismos de solución para que no se llegue a dar un incidente diplomático o militar cada vez que se produce un evento de transgresión que puede o no ser responsabilidad de los dos países.

Los procedimientos evitarían que cada evento se llegue a convertir en una crisis mayor, siendo así el objetivo central de generar medios que eviten arbitrariedades que generen sistemas de alerta temprana, que den certeza de la manera de cómo actuar cuando ocurre algún problema en la frontera de los dos países. Pero debido a que la relación entre los dos países está lesionada dentro de los temas de seguridad, los procedimientos requieren, como primer paso, deconstituir las imágenes. Es decir, dar señales en ambos países para que las imágenes que generan la desconfianza sean aceptadas como inciertas. Por un lado, la idea de que Colombia es un país arbitrario y que irrespeta la soberanía ecuatoriana, así como aquella imagen de que Ecuador deliberadamente cobija a las entidades armadas colombianas, son dos imágenes que han sido construidas, pero no son ciertas.

Los dos países podrían ampliar las agendas de sus relaciones de manera que el tema de seguridad sea uno más entre ellos. Sería conveniente enfatizar las interdependencias de carácter positivo en materia comercial, energética, cooperación técnica en materia de financiamiento, los cuales han sido temas que siempre han fluido, y que podrían llegar a tener aún

más importancia. Dentro de los esfuerzos complementarios, es necesario decir que difícilmente la crisis va a ser resuelta si ambos estados –a través de sus gobiernos– no enuncian la voluntad de resolverlos. Los medios de intermediación son limitados y no pueden ofrecer resultados a menos que se produzca un consenso en ambos gobiernos para que los temas sean resueltos.

Sin embargo, tanto la sociedad civil como los organismos internacionales pueden contribuir a generar múltiples temas de agenda comercial, así como múltiples escenarios de encuentro que permitan visualizar ambos lados de la frontera, que es el lugar donde se da una relación bastante importante en los temas de seguridad, pero también a temas relacionados con las dinámicas económicas y culturales que unen a las dos sociedades.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO-Ecuador

Estudio introductorio

Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura

Grace Jaramillo

FLACSO-Ecuador

Los desencuentros entre Ecuador y Colombia no empezaron el 1 de marzo del 2008, día en el que las Fuerzas Armadas colombianas incursionaron en territorio ecuatoriano para ejecutar un operativo que termine con la vida de alias Raúl Reyes, segundo en la línea de mando de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia¹. Estos han respondido a un largo proceso de distanciamiento que empezó con el Plan Colombia y la necesidad que tenía éste de encontrar contrapartes regionales para garantizar éxitos en el campo militar. La presión colombiana por obtener un apoyo militar, aunque sea tácito, para su embestida terminó siempre por alienar la voluntad ecuatoriana de permanecer alejada de un entorno de violencia regional, del que se mantuvo por décadas más o menos inmune, a pesar de sus vecinos.

El Plan Colombia además trajo consigo las fumigaciones aéreas con glifosato, que llegaron hasta la misma frontera común y socializaron las diferencias estatales existentes hacia poblaciones civiles que quedaron en medio del conflicto, sin que ninguna de las dos partes pudiera llegar a un acuerdo sobre el tema. Cuando llegó el primero de marzo de 2008, la suerte entre los dos países estaba echada. El desencuentro tomó matices de ruptura y alejamiento progresivo de cualquier posibilidad de comprensión de los problemas fronterizos existentes.

1 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

El Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) se reunió apresuradamente el 5 de marzo con el fin de evaluar los acontecimientos. La resolución que fue aprobada por los embajadores concurrentes fue la primera en condenar oficialmente la incursión militar y conformar una comisión especial de verificación de los hechos que debía emitir conclusiones y recomendaciones. Por último, se convocó a la XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para que emita una resolución sobre el conflicto latente entre los dos países², cosa que efectivamente catalizó las demandas ecuatorianas de una confrontación política al más alto nivel.

La escalada diplomática en la búsqueda de sanciones públicas por los sucesos de Angostura terminó por copar la agenda de la XX Cumbre del Grupo de Río reunida en Santo Domingo, República Dominicana, el 7 de marzo. Allí trató el conflicto diplomático desencadenado entre Ecuador y Colombia y además de condenar el ataque perpetrado por las fuerzas armadas y policiales colombianas, solicitó a los dos países reanudar relaciones diplomáticas, a Ecuador a aceptar las disculpas de Colombia y mantener abiertos los mecanismos de diálogo y reconciliación. El Grupo de Río intentó convertirse en el escenario de solución del problema, sin esperanza, convirtiéndose más bien en un foro donde los presidentes de Colombia y Venezuela arreglaron sus desavenencias y donde el gobierno ecuatoriano demostró una vez más que ésta iba a ser una herida difícil de subsanar.

El secretario general de la ONU, Ban-ki Moon, respaldó a la OEA como la instancia pertinente para garantizar el acercamiento de los dos países.

Los resultados de la intervención multilateral

El proceso de resolución de conflictos vía la Organización de Estados Americanos comenzó oficialmente el 17 de marzo del 2008, cuando la Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres emitió una resolución donde se reconocía plenamente la violación del territorio ecuatoria-

2 Resolución 930 (1632/08)

no y la violación de elementales principios de derecho internacional; pero también se reconocía las disculpas colombianas y el compromiso del Estado colombiano de no repetir la agresión bajo ninguna circunstancia.

Asimismo, la resolución instruyó al Secretario General, José Miguel Insulza, para que ejerza sus buenos oficios en la implementación de un mecanismo que permita el acercamiento diplomático de los dos países y que cree mecanismos de observación para dar cumplimiento a esta resolución y para que restaure el clima de confianza entre ambas partes.

En los meses que siguieron a marzo, una misión diplomática de buenos oficios empezó a funcionar. Dentro de este marco, se realizaron dos visitas oficiales de la OEA a los gobiernos de los dos países y se concretaron tres reuniones de vicescandalleros de los dos países en Washington, Lima y Panamá. Además, de una reunión de altos mandos militares de los dos países.

El logro fundamental de estas reuniones fue el restablecimiento temporal de una cartilla de seguridad que permitió restablecer la comunicación entre las fuerzas armadas de los dos países sobre temas sensibles de frontera.

Sin embargo, no pudo establecer procedimientos y acuerdos para sino eliminar, al menos descartar, declaraciones presidenciales que estaban alejando cada vez más las posibilidades de un acercamiento diplomático entre los dos países. Las constantes réplicas y contrarréplicas mediáticas de los meses subsiguientes cerraron las posibilidades de lograr el restablecimiento de relaciones, que era la meta del mandato, y se fueron alejando en lugar de acercarse.

El Grupo Carter y su mismo Presidente Ejecutivo, el ex presidente estadounidense Jimmy Carter, así como el Grupo Binacional de Diálogo, creado meses antes del incidente de Angostura, iniciaron acciones –desde la sociedad civil– tendientes a recuperar la confianza perdida, a reconstruir el tejido social existente y movilizarlo alrededor de la idea de diálogo abierto y puentes tendidos, pero no logró acceso al Presidente ecuatoriano Rafael Correa, aunque es necesario reconocer que estas iniciativas tuvieron buena acogida entre algunas autoridades colombianas.

De todas maneras, el proceso de distanciamiento entre los dos países no ha cesado. Existe una profunda desconfianza entre los dos Presidentes

que –en lugar de mermar– se ha agudizado con el tiempo. Cada día que pasa hay menos espacio para las concesiones³. Los equipos políticos de las dos cancillerías, que fueron testigos y actores de los sucesos inmediatos tras el 1 de marzo, también han cambiado sustancialmente. El canciller Fernando Araujo de Colombia fue cesado y el 17 de julio del 2008 Jaime Bermúdez fue posesionado. Bermúdez trató de acercarse al Ecuador de varias maneras, especialmente hablando directamente con la prensa ecuatoriana y enviando mensajes de buena vecindad al gobierno del Ecuador para tratar de tender puentes, pero sin resultados concretos. El 15 de diciembre, la canciller María Isabel Salvador fue sucedida por el economista Fander Falconí, hasta entonces Secretario Nacional de Planificación del Estado y cercano al entorno presidencial, quien no sólo dejó sentada una posición dura sobre el tema diplomático con Colombia, sino que también recordó al gobierno colombiano las demandas ecuatorianas que aún no han sido solucionadas, antes de pensar en un restablecimiento de relaciones⁴. Este hecho parece haber desvanecido el entusiasmo del Canciller colombiano por una restablecimiento completo de relaciones con el vecino país y el tema quedó en un punto muerto.

Es claro que la intervención de la OEA tuvo un escenario favorable, un momento entre los meses de marzo, abril y mayo, cuando se lograron cumplir la mayor parte de las reuniones previstas. Sin embargo, el entusiasmo decayó después de estos meses. Y las declaraciones presidenciales continuaron deteniendo cualquier tipo de acercamiento posible. El sistema multilateral demostró ser útil para actuar inmediatamente después de la agresión, no así para motivar una distensión completa entre las partes que lleve a la reanudación de las negociaciones diplomáticas. Una de las recomendaciones tanto de la OEA como del Centro Carter era evitar

3 El día 17 de diciembre de 2008, el canciller Fander Falconí emitió un comunicado de prensa precisando en cinco puntos las demandas ecuatorianas.

4 Boletín de prensa No. 716 del 23 de diciembre de 2008. Entre los requerimientos mínimos realizados se enumeran: 1. Que desvirtúe y termine con la campaña de vincular al Ecuador y a sus autoridades con las FARC; 2. Que se comprometa la presencia efectiva de la fuerza pública en la zona fronteriza; 3. Que viabilice la entrega de la información solicitada sobre la incursión del 1 de marzo; 4. Que haga efectiva la entrega de información sobre las computadoras encontradas en Angostura; 5. Que haya una contribución de Colombia al ACNUR, en relación con los refugiados. El Canciller se había posesionado ocho días antes.

declaraciones presidenciales que pudieran minar el clima de acercamiento, pero estas recomendaciones nunca fueron atendidas por los mandatarios de los dos países.

La economía política de la tensión

Desde el 1 de marzo, organismos internacionales como la OEA, la CAF, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –entre otros– han mostrado su interés y su preocupación por una solución al conflicto diplomático. Sin embargo, pocos han sido los resultados. Hasta el final del año 2008, los dos países siguieron su marcha, sin que el distanciamiento pese demasiado en el funcionamiento económico, comercial y regional. Todo parece indicar que la economía política de la tensión se ha instalado y el ambiente existente no genera ninguna necesidad –ni en Colombia ni en el Ecuador– para que se reanuden las relaciones diplomáticas. Dicho de otra manera, las condiciones político-económicas en que se desenvuelve la relación entre los dos países han quedado prácticamente intactas y por esta razón no existe una presión ni social, ni empresarial, ni privada que mueva a los dos gobiernos a restablecer relaciones diplomáticas al más alto nivel, con la única excepción del tema de inversiones.

Si empezamos analizando el comercio entre los dos países, las cifras tanto de exportaciones como de importaciones han sufrido pocas variaciones en la tendencia desde el 2005. El ritmo de crecimiento de las exportaciones a Colombia llegó a un tope a finales del 2006, mientras las importaciones tuvieron un crecimiento más moderado, excepto por el 2007, cuanto éstas se contrajeron. En parte esto puede ser atribuido a la apreciación del peso colombiano y la devaluación del dólar frente al euro.

Si analizamos solamente el período que corresponde al rompimiento de relaciones diplomáticas, es decir, desde el 1 de marzo del 2008 hasta la fecha, vemos que las exportaciones ecuatorianas a Colombia sí sufrieron una caída, que fue más pronunciada hacia finales del año. Pero de otro lado, podemos ver que las importaciones colombianas al Ecuador aumentaron significativamente al final del año, hasta cerrar con una balanza comercial un 31% más negativa para el Ecuador que en el año 2007. El

aumento significativo de importaciones –sin embargo– fue generalizado y produjo un déficit significativo en la balanza comercial ecuatoriana, hasta el punto de que el gobierno analizó algunas medidas para restringir importaciones a los socios internacionales, pero sin generar discriminación alguna contra Colombia.

Es importante enfatizar que el comportamiento comercial de los dos países no sufrió variaciones significativas debido al problema de seguridad y las repercusiones del rompimiento de relaciones, la variación se produjo sólo después del mes de septiembre del 2008, cuando Colombia devaluó, la crisis financiera mundial empezó a generar estragos en la región andina y las exportaciones ecuatorianas empezaron a decaer por efectos de la crisis. Aún más, Colombia ha podido vender mucho más al Ecuador que en años pasados.

El ranking de los principales productos ecuatorianos exportados hacia el mercado colombiano en este período de tiempo no ha sufrido mayor alteración. Los principales productos que se han exportado son vehículos, atunes en conservas, calzado, barras y perfiles de aluminio, y en el año 2008 ingresaron a este ranking productos de línea blanca⁵.

El ranking de los 10 principales importados desde Colombia en general no ha sufrido mayor alteración ya que los rubros correspondientes a vehículos de turismo, medicamentos, materiales de limpieza y de cuidado personal⁶ se han mantenido.

Sin embargo, el rubro referente a energía eléctrica sí ha cambiado en los últimos tres años. Ecuador ha dejado de comprar montos significativos de energía al hermano país desde el inicio del gobierno de Alianza PAIS. Eso debido al mejoramiento de las condiciones de producción de energía en el Ecuador, no ha existido distanciamiento por causa de la tensión diplomática.

Respecto a la inversión directa de Colombia en el Ecuador, hay que tomar en cuenta que el tercer trimestre del 2006 fue el pico de inversión colombiana en el Ecuador, a partir de allí, los rubros han decrecido lenta pero sostenidamente. Si bien en el año 2006 tuvo un incremento consi-

5 Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior del BCE

6 Fuente: Estadísticas de Comercio Exterior del BCE

derable del 17,98%, en el año 2008 hasta junio el valor ha decrecido en un 91%, lo que representa una reducción de 21 a dos millones de dólares, según cifras del Banco Central.

Los principales sectores que recibieron inversión colombiana en un inicio fueron el comercio y la industria, pero actualmente tanto la construcción como la agricultura son sectores también importantes⁷.

Dentro del área de servicios, el sector de seguros, hotelero, y financiero han llegado a tener una presencia bastante fuerte en el Ecuador en los últimos años⁸. Sin lugar a dudas, éste es el área de mayor crecimiento.

Es posible que Ecuador haya perdido oportunidades de inversión de Colombia desde el 1 de marzo, básicamente porque el clima general de inversiones en el Ecuador no fue el mejor: la Asamblea Constituyente y la expectativa de cambios sobre el patrimonio, la propiedad privada, los impuestos, etc., detuvieron la inversión extranjera directa en general y, en el caso colombiano, este clima de negocios simplemente fue más lúgubre debido a la tensión entre los dos países, pero es extremadamente difícil decir en qué dimensión las expectativas de inversión decrecieron.

Cooperación para el desarrollo fronterizo

En general, los proyectos que se han desarrollado en la zona fronteriza de Tulcán no se han visto afectados de ninguna manera debido a la situación de tensión que se ha generado a partir del 1 de marzo del 2008. Ya que, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, los proyectos de los años 2004 y 2008 se han desarrollado con total normalidad.

7 Fuente: <http://www.expreso.ec/especialcolombia/s7.asp>

8 Fuente: Cámara de Comercio Ecuatoriano-Colombiana (CAMECOL). Disponible en línea: www.camecol.com

Año	Detalle del Proyecto	Financiamiento	Monto	Estado del Proyecto
2004	Proyectos Fondo municipal para microempresarios	Fundación CIDEAL y la Cooperación española	12 000 dólares	En vigencia. Excelentes resultados
	Laboratorio informático público 10 computadoras; microempresa de confección con sastres y modistas de Tulcán 20 máquinas industriales, materia prima, capacitación	Fundación CIDEAL y la Cooperación española	50 000 dólares	En vigencia. Excelentes resultados
	Adquisición de maquinaria en el relleno sanitario, construcción de celdas para desechos hospitalarios. Adquisición de contenedores para recolección de la basura en mercados, compra de un carro para la recolección de desechos hospitalarios; adquisición de tachos de basura para la reclasificación en la fuente, capacitación y educación ambiental.	La Comunidad Europea a través de PRODERENA	25 000 euros	Proyecto terminado en este año
	Construcción de un reservorio y canal de distribución para riego en el sector rural sur de Tulcán	Gisrena	28 000 euros	
2008	Capital para fortalecer el Fondo Municipal para microempresarios	Art Redes de las NNUU		En desarrollo
	Aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos e inorgánicos de las ciudades de Tulcán e Ipiales, construcción de una planta de procesamiento ad abono, de un centro de acopio en Ipiales y una estación de transferencia en Tulcán.	Comunidad Andina de Naciones y Cooperación española	425 000 euros	Para la firma del convenio
	Proyecto sobre ordenamiento territorial y participación ciudadana contrapartes Municipio e Tulcán, Consejo Provincial del Carchi, Federación de Comunidades Awá.	DED de Alemania		Por iniciarse en el mes de noviembre
	Institucionalización de una mancomunidad binacional entre Tulcán e Ipiales, capacitación asambleas binacionales, intercambio de experiencia exitosas, elaboración del plan de desarrollo de los dos municipios	CAN Cooperación española	60 000 euros	Comienza en enero de 2009
Fuente: Municipio de Tulcán Elaboración: FLACSO REIN				

El área de cooperación es un tema importante para motivar los esfuerzos compartidos entre los dos países. En este tema, los proyectos regionales y, especialmente aquellos impulsados por los gobiernos locales, son esenciales para continuar con la relación en la frontera binacional.

Seguridad y defensa

Los dilemas de seguridad en la frontera compartida han generado movimientos presupuestarios importantes a ambos lados de la frontera. Por un lado está la gran inversión en infraestructura y equipamiento militar realizada por el estado colombiano gracias a los fondos estadounidenses canalizados a través del Plan Colombia que, hasta el 2008, sumaban cerca de cuatro mil millones de dólares⁹. Por el lado ecuatoriano, la presión que el Plan Colombia puso sobre la frontera norte llevó a movilizar una mayor cantidad de efectivos militares a la zona que cuestan anualmente alrededor de 62 millones de dólares cada año. Al menos éste es el último rubro asignado en el presupuesto del 2009. Los gastos militares ocasionados por la presión del Ejército colombiano a la guerrilla en el sur de ese país han motivado constantes quejas formales e informales, diplomáticas y políticas del Ecuador hacia Colombia sin mayor respuesta. Apenas el 23 de diciembre, Colombia anunció el despliegue de 27 000 efectivos militares de élite a la frontera sur¹⁰, en parte para responder a las demandas colombianas y en parte por la necesidad de avanzar en el cerco a las FARC en una zona donde tradicionalmente dominaba su influencia. Sin embargo, es necesario recordar que desde el 2000, Ecuador movilizó alrededor de 7 000 hombres a la frontera norte, mientras que en el mismo período Colombia no tenía más que 4 000 efectivos en la zona fronteriza¹¹. Y que la Comisión Nacional de Frontera (COMBIFRON) no logró crear mecanismos estables para evitar posibles conflictos entre fuerzas irregulares en territorio ecuatoriano, a pesar de sus esfuerzos¹².

9 CRS Informe al Congreso RL32250. Colombia: Issues for Congress. Pp. 2

10 Nota de Diario El Comercio, 26 de enero de 2009.

11 Rangel, Alfredo. "Fronterización de la relación, securitización de la frontera y militarización de la seguridad" en Ramírez, Socorro, ed. Miradas Binacionales. Pp. 426.

12 Sánchez, Juan Carlos. "Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador-Colombia" en Bonilla, Adrián Orfeo en el Infierno, FLACSO 2002.

Los sucesos del 1 de marzo sí provocaron que el gobierno ecuatoriano incurra en gastos militares de inversión, que no estaban planificados. Por ejemplo, en la compra de armamentos y equipos para la frontera norte que incluyen 30 radares y helicópteros Supertucanos para la vigilancia en la frontera. Este plan emergente tiene un costo aproximados de 30 millones de dólares para el caso de los radares y 279 millones en el caso de los helicópteros¹³.

Durante el 2008, el gobierno de Rafael Correa ha desembolsado 631 millones de dólares para la compra de aviones, embarcaciones, vehículos militares, armas entre otros. Todo el presupuesto de adquisiciones aprobado llega a 919,9 millones de dólares, según informaciones oficiales del mismo Ministerio de Defensa entregadas a la prensa.

El Ecuador ha gastado 723 millones de dólares en relación directa con el ataque de las fuerzas colombianas al sitio de Angostura el 1 de marzo. Estos programas comprenden la adquisición de helicópteros de transporte mediano, sistemas de radares nuevos de última generación, aviones de combate subsónicos, armamento aéreo para la Defensa Nacional y en general renovación de equipo, armamento, municiones y vehículos de combate.

Los problemas transfronterizos

Los dos países tienen planes y programas sociales que buscan minimizar los costos humanos del desencuentro fronterizo. En el caso colombiano, Acción Social, entidad adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, maneja los recursos de cooperación internacional destinados a ayudar a las comunidades que han sido objeto de fumigaciones y eliminación de cultivos ilícitos. En el caso ecuatoriano, el Plan Ecuador, lanzado oficialmente en abril del 2007, ha trazado objetivos que tienen que ver con generar desarrollo humano, productivo y tejido social en el cordón fronterizo. Sin embargo, como podemos anotar en las páginas de este libro, la

13 Datos oficiales proporcionados por el Ministerio de Defensa. Publicados en Diario El Comercio, 21 de diciembre 2008.

política pública para la zona fronteriza aún es incipiente, no está suficientemente acompañada con financiamiento sostenible y, lo que es más importante, no cuenta con la suficiente capacidad técnica y humana y con el concurso de gobiernos y autoridades locales para que represente una alternativa real al abandono histórico que estas regiones han vivido por años.

Los problemas de frontera sólo se han agudizado con los años, y a pesar de los ingentes recursos de cooperación internacional destinados a la zona, en especial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo y la Comunidad Europea, el impacto real ha sido mínimo.

El Libro¹⁴

Los textos que componen esta obra constituyen fundamentalmente un esfuerzo por contribuir al debate sobre la construcción de políticas comunes de desarrollo fronterizo entre Ecuador y Colombia; sin embargo, presentan también un aporte para una producción académica orientada a tender puentes y a cubrir la brecha que existe entre el espacio de toma de decisiones en política exterior y en las agendas de desarrollo fronterizo representadas en el Plan Ecuador y la Agencia Presidencial colombiana para la Acción Social de los gobiernos de los presidentes Rafael Correa y Álvaro Uribe. En este sentido, el libro propone una descripción general sobre la frontera colombo-ecuatoriana en los últimos 8 años en el aspecto social, económico, político y comercial; a partir de ellos, creemos que se podría procesar la urgencia de emitir políticas públicas y estrategias ejecutables para alcanzar objetivos binacionales.

Frente al panorama antes descrito la Organización de Estados Americanos –OEA–, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas –PNUD– y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO sede Ecuador– organizaron el evento “Ecuador-Colombia construyendo

1 Hernán Moreano contribuyó para la realización de una síntesis de cada uno de los aportes de esta obra.

puentes: política de paz y desarrollo para la frontera”, que se organizó el 8 y 9 de septiembre de 2008 con el fin de proponer políticas públicas para la integración fronteriza. Se tuvo 4 mesas que trataron los temas de: Desarrollo socio económico-local; Alternativas diplomáticas y resolución de conflictos; Integración fronteriza; y, Sociedad y conflicto interno. A continuación un breve resumen de las ponencias presentadas en este libro.

César Montúfar, politólogo y analista internacional, explora posibilidades de acercamiento y diálogo político a nivel hemisférico y entre Ecuador y Colombia, en la perspectiva de dar salidas a la crisis diplomática que han vivido los dos países desde principios de marzo del 2008. Con este propósito, el artículo sitúa como antecedente de esta reflexión una descripción de los hechos que precipitaron esta crisis bilateral. En esta parte se ubican las implicancias conceptuales y la real magnitud de los acontecimientos. Luego, el texto realiza un recuento de las diferentes iniciativas diplomáticas y del proceso que derivó en las resoluciones del Grupo de Río y de la OEA. Se analizan las razones por las que el desenlace diplomático de Santo Domingo y Washington, en vez de conducir a la normalización de las relaciones entre ambos países, siguió por un sendero de progresivo deterioro y acusaciones mutuas. Finalmente, se analiza el cambiante contexto geopolítico hemisférico y se propone la realización de un diálogo político sobre seguridad regional con el objetivo de compatibilizar diagnósticos y amenazas y empezar a tejer una agenda compartida por los estados sobre la cual se profundicen niveles de cooperación.

El economista de la Universidad del Rosario, Saúl Pineda, considera que la actual coyuntura es propicia para incorporar los objetivos de cohesión social y territorial en las fronteras como elemento central en las aproximaciones binacionales y de cooperación internacional, a partir de un acompañamiento, paralelo a los proyectos, en acciones de fortalecimiento institucional y promoción de metodologías de gestión conjunta del territorio fronterizo. Esto supone, por lo tanto, una mayor articulación entre las estrategias de integración fronteriza y los criterios del desarrollo económico local y regional que exigen tener claro, al menos, los siguientes lineamientos de política pública y de asociación público-privada, para el impulso eficaz de los proyectos que hoy están sobre la mesa.

Socorro Ramírez, académica del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales en Colombia, nos habla sobre la integración regional andina, expresada en las Zonas de Integración Fronteriza –ZIF–, que aún promete enormes posibilidades en la frontera entre Ecuador y Colombia. Una de esas posibilidades es la planificación conjunta de desarrollo, que ya había comenzado en cada una de las fronteras andinas pero que fue paralizada por las tensiones binacionales. La normalización de las relaciones entre los gobiernos centrales es un imperativo para destrabar la integración fronteriza, un proceso indispensable si se desea desarrollar esas zonas. El trabajo tiene tres partes: 1) el surgimiento de la primera ZIF en los noventa en medio de un buen entendimiento binacional y de la reactivación de la integración andina; 2) la redefinición de la ZIF en la actual década en medio de las tensiones binacionales que paralizaron su avance; y, 3) la necesidad de reactivar la ZIF como parte de la normalización de las relaciones.

Alejo Vargas, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, comenta en su ponencia sobre la política de seguridad democrática del gobierno del presidente Álvaro Uribe, la cual profundiza la tendencia de combinar la política antinarcoóticos cimentada en la fumigación de cultivos ilícitos, y la modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares colombianas con la cooperación y asesoría de los Estados Unidos. Si bien, en el gobierno de Andrés Pastrana se dio inicio a un proceso de reforma de las Fuerzas Militares, con miras a su modernización y profesionalización; los esfuerzos de la administración Uribe ha ido en pos de aumentar su capacidad disuasiva y de confrontación a los grupos armados ilegales. Así, a lo largo de los últimos cuatro años han sido creadas nuevas Brigadas Móviles, Batallones de Alta Montaña y Escuadrones Móviles de Carabineros de la Policía Nacional. Se ha aumentado de manera visible el número de efectivos de las Fuerzas Militares, mediante estrategias como el programa de soldados campesinos, denominado “soldados de mi pueblo”, el cual tiene como fin la protección de las cabeceras municipales de aquellos municipios que se encuentran en áreas de mayor presencia de los grupos armados. Por último, considera que es fundamental un esfuerzo fronterizo de desarrollo regional desde Ecuador y Colombia, el cual debe involucrar una concepción multidimensional del desarrollo y que debe

conllevar al mejoramiento sustancial de las relaciones entre las Fuerzas Armadas y de las Policías de cada país, porque esta es una de las condiciones fundamentales de garantizar una adecuada seguridad.

En el ámbito del desarrollo para las fronteras, Victoria Eugenia Restrepo, del Programa Presidencial contra cultivos ilícitos, y Juan Martínez, de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, describen los diversos programas que se vienen desarrollando para evitar la expansión de actividades ilegales en zonas con poca presencia del Estado, y a la vez incentivar en la población actividades económicas que sean más rentables que la coca. Lamentablemente, no se describe una agenda de cooperación binacional en temas de desarrollo para las fronteras.

Con lo referente a la economía de la coca, Roque Espinosa, historiador y economista, proporciona en su ensayo un conjunto de ideas de carácter interpretativo sobre la producción cocalera que se ha desarrollado en la frontera colombo-ecuatoriana. Para ello ha retomado la caracterización que la economía y la sociología del desarrollo presentaron a inicios de la década del sesenta sobre las economías de enclave. Los ajustes realizados a esa caracterización que, de una u otra forma, pone en evidencia su actualidad teórica, posibilitan comprender de mejor forma cuál es la estructura interna y dinámica de la economía cocalera. El trabajo pone especial énfasis en la base de una investigación hecha por el ponente hace poco, que trata sobre la situación de los campesinos vinculados de distintas formas a la economía de la coca.

Desde una visión del desarrollo local en el departamento del Putumayo, Efrén Piña, consultor social, manifiesta que es necesario des-securitizar y des-narcotizar la agenda binacional. Por lo tanto, se basa en la experiencia obtenida en el proyecto “San Miguel hacia Colombia y el Mundo”, que nació como iniciativa encuadrada en los programas de desarrollo regional, como resultado de un proceso de articulación y coordinación de diferentes actores institucionales, con el interés de propiciar dinámicas de desarrollo y paz en medio del conflicto en la zona fronteriza colombo-ecuatoriana. Se explica que el proyecto tuvo como objetivo contribuir al desarrollo humano integral y sostenible a partir de la creación condiciones básicas para adelantar un proceso de planeación y gestión del desarrollo. Por lo tanto, su ensayo considera valorar lo amazónico desde

sus particularidades y su definición desde lo local. El autor divide su presentación en tres partes: 1) las dinámicas regionales de la frontera y las discusiones de los gobiernos centrales; 2) un centro provinciano y la periferia globalizada; y, 3) significados de lo legal y percepciones de lo ilícito. El desarrollo de estos puntos lo lleva a defender la participación de los moradores de la frontera en definir políticas públicas de desarrollo con el fin de romper con la hegemonía del Estado centralista que desconoce las verdaderas necesidades de los gobiernos locales.

El presidente de la Cámara de Comercio de Tulcán, José Tates, también defiende la participación de los actores locales para definir, planificar, ejecutar y monitorear planes y proyectos de desarrollo que vayan acorde a la unidad y la integración. Además, argumenta que es necesario implementar un plan de seguridad a fin de contrarrestar los efectos del orden social que ocasiona el narcotráfico, la guerrilla, el Plan Colombia y el desplazamiento de ciudadanos refugiados a la región. Por último, defiende a las Zonas de Integración Fronteriza, las cuales deben desarrollar un régimen especial económico y social fronterizo, para la integración y el desarrollo zonal, con el fin de cumplir tres aspectos fundamentales: 1) traer inversión extranjera; 2) adquirir tecnología de punta; y, 3) generar fuentes de trabajo para la población fronteriza.

El alcalde de Tulcán Pedro Velasco cuenta sobre la experiencia de las mesas de trabajo binacionales que en la práctica no obtuvieron los resultados esperados, debido a la falta de liderazgo que se tuvo a nivel empresarial y político local en ambos lados de la frontera. Por ejemplo, menciona la debilidad ante: 1) la participación estudiantil para desarrollar investigación cultural y levantamiento de un inventario de patrimonio inmaterial; 2) el uso social de los medios de comunicación en la frontera; 3) el centro cultural binacional, 4) la propuesta de Colombia para desarrollar un programa binacional de educación para la paz; entre otros. Frente al desarrollo local, argumenta que el gobierno del Ecuador, con la creación de la Unidad de Desarrollo del Norte –UDENOR–, impulsó algunas gestiones que permitieron mejorar el ambiente social, pero que no fueron suficientes para satisfacer las necesidades reales de la población; por lo tanto cree que con la implementación del Plan Ecuador en el 2008 se concretarán muchas soluciones que quedaron solamente en propuesta.

Por último, hace un llamado de atención a los diferentes actores que se han reunido con el fin de establecer planes binacionales de desarrollo.

Aura María Puyana, como investigadora independiente, considera que hoy en día el desarrollo en Colombia ha estado ligado a la lucha contra el narcotráfico, lo que ha dado como resultado el posicionamiento de la agricultura ilícita, el pequeño tráfico y el consumo en el centro de las políticas de desarrollo que se formulan y ejecutan a nivel nacional, regional y local. Menciona también que en la década de los noventa, las entidades encargadas de la sustitución de cultivos asumieron el “desarrollo alternativo integral” y el “desarrollo regional integral” como su responsabilidad, sobrecargando de expectativas y demandas su propia capacidad de cambio; con muchas externalidades en contra y escasos puntos de apoyo a su favor. Por tal motivo enfatiza que los resultados fueron cada vez más distantes de los objetivos a alcanzar. La cooperación internacional también alimentó a su manera la espiral inflacionaria sobre los alcances del desarrollo alternativo. De esa evaluación retrospectiva se arriba a la reflexión inversa: *no es el control de drogas el que debe contribuir al desarrollo, sino el desarrollo el que debe contribuir al control de las drogas*, una premisa que en el caso colombiano bien podría aplicarse a la seguridad.

El gobernador del departamento colombiano de Nariño, Antonio Navarro Wolff, hace una breve reseña sobre una propuesta social de desarrollo que esté más vinculado al ser humano que en el mercado; de igual manera, describe varias maneras para incentivar el desarrollo binacional una vez que se hayan superado los obstáculos que impiden la armonía entre lo social, la economía, lo político y lo cultural.

Carlos Larrea, consultor internacional en temas de desarrollo sustentable, inicia su estudio diciendo que a pesar de que las provincias amazónicas cubren el 47% del territorio ecuatoriano, la región ha permanecido históricamente aislada en términos económicos y demográficos, mientras la Sierra y la Costa han concentrado la mayor parte de la actividad económica y la población. Aunque no se conoce con precisión su magnitud ya que las cifras disponibles muestran una notable heterogeneidad, las estimaciones más confiables y recientes provenientes de la FAO establecen valores próximos a las 189 000 hectáreas por año, ubicando al Ecuador como el segundo país con la más alta tasa de deforestación del conti-

nente. Por otra parte, el ciclo petrolero ha dejado una secuela de impactos negativos sobre la biodiversidad, los recursos naturales, las culturas indígenas y los ecosistemas, sin haber logrado proporcionar condiciones de vida más allá del límite de subsistencia para la mayor parte de la población regional. Además, añade desde una perspectiva más amplia, el petróleo desde la década de los 70 se convirtió en el producto más importante de la economía nacional; sin embargo, su disponibilidad ha conllevado también a una expansión no sustentable de consumo interno de hidrocarburos, y ha retardado o debilitado la necesaria expansión de fuentes renovables de electricidad y energía en general. El ensayo contribuye a un balance sobre los efectos de la actividad petrolera en la Amazonía norte, tanto en términos sociales, productivos y demográficos como desde una visión enfocada en la sustentabilidad. Complementaria-mente, se enfoca los límites y las opciones para una transición hacia una economía post-petrolera en la región y en el país en general.

Por último, se anexa las propuestas de políticas públicas para la conformación de una agenda común de desarrollo binacional.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador. Estadísticas en línea. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000203>
- Cámara de Comercio Ecuatoriano-Colombiana. Fuente: Cámara de Comercio Ecuatoriano-Colombiana (CAMECOL). Disponible en línea: www.camecol.com
- CRS Congress Report Service (2006) “Colombia: Issues for Congress”. Washington, Library of Congress: RL32250 en <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/searchform.tkl>
- Diario El Comercio de Quito. En <http://www.elcomercio.com>
- Diario Expreso de Guayaquil. En <http://www.expreso.ec/especialcolombia/s7.asp>
- Organización de Estados Americanos (2008). *Resolución 930 (1632/08)*. En <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/XXV%20reunion%20de%20consulta%20Mar%2017%202008.asp>

- Rangel, Alfredo (2008). “Fronterización de la relación, securitización de la frontera y militarización de la seguridad” en Ramírez, Socorro (ed.) *Miradas Binacionales*. Bogotá: Universidad Nacional, IEPRI, Academia Diplomática San Carlos, MRE.
- Sánchez, Juan Carlos (2002). “Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador- Colombia”, en Bonilla, Adrián (ed.) *Orfeo en el Infierno: una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

**1. Escenarios dispares:
vulnerabilidad y securitización
en la frontera**

Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades

Hernán Moreano Urigüen

Investigador asociado FLACSO-Ecuador

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia han transitado por momentos de tensión en varios aspectos. A más del pedido formal ecuatoriano para que no se fumigue con sustancias sospechosas¹ de producir daños en salud y medio ambiente en el intento colombiano de erradicar los cultivos de coca, las autoridades ecuatorianas impusieron medidas migratorias unilaterales como la obligación a las personas de origen colombiano de presentar su pasado judicial, medida que duró hasta mayo del 2008². Tal ha sido el nivel de tensiones en el plano diplomático que el Ecuador retiró a su embajador de Bogotá durante varios meses entre el 2006 y el 2007 en respuesta a las posiciones del gobierno del presidente Álvaro Uribe con respecto a los temas que generaron tensiones³.

Ecuador rompió relaciones con Colombia a raíz de la incursión militar en Angostura, ordenada por el presidente Álvaro Uribe el 1 de marzo del 2008 para un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, en la que fueron abatidas 25 personas, incluyendo el jefe guerrillero Raúl Reyes, un soldado colombiano, cuatro mexicanos y

1 El uso del herbicida glifosato utilizado para erradicar los cultivos de hoja de coca.

2 Medida que se implementó desde mayo del 2004 y se mantuvo hasta junio de 2008 con el fin de controlar los niveles de violencia en la frontera y la delincuencia en el país.

3 El tema de las aspersiones con glifosato para erradicar cultivos de coca en el sur de Colombia constituye solo uno de los temas de tensión bilateral. Desde hace 10 años los sucesivos gobiernos colombianos vienen presionando para que Ecuador declare a las FARC y otros grupos guerrilleros como terroristas y de esa manera obtener un mayor involucramiento en la estrategia regional.

un ecuatoriano. Desde entonces, los gobiernos de Quito y Bogotá han cruzado todo tipo de recriminaciones y señalamientos.

Ante la violación de la soberanía e integridad territorial del Ecuador, el gobierno de este país solicitó la convocatoria de una Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, que se realizó el martes 4 de marzo del 2008. Este cuerpo reafirmó, con base en el artículo 21 de la Carta de la OEA, que “el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar, ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal”.

En la reunión se concluyó que “la incursión de la fuerza armada y policial de Colombia en el territorio de Ecuador, constituyó una violación de la soberanía y de la integridad territorial de ese país”.

Luego, el Consejo Permanente de la OEA decidió convocar una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, para el lunes 17 de marzo. Decidió, asimismo, constituir una Comisión encabezada por el Secretario General para que visitara ambos países y elevara un informe a esa Reunión. La Resolución 930, aprobada por el Consejo, dejó constancia de la violación a la soberanía e integridad territorial de un país hermano.

Para el 7 de marzo los Jefes de Estado y de Gobierno a nivel hemisférico se dieron cita en la Vigésima Cumbre del Grupo de Río⁴. Fue así como los mandatarios aprobaron una Declaración, en la cual expresaron su preocupación por la incursión de fuerzas militares y efectivos de Colombia en territorio del Ecuador. El presidente Álvaro Uribe reconoció en la Cumbre de Río que su gobierno había incurrido en una la violación a la soberanía de Ecuador. Pidió disculpas al Gobierno y al pueblo ecuatoriano por lo ocurrido, y se comprometió a que –bajo ninguna circunstan-

4 A su llegada a Santo Domingo, el presidente de Ecuador Rafael Correa pidió a sus colegas que condenen al gobierno de Álvaro Uribe Vélez por invadir su territorio y porque “se corten estos comportamientos belicistas” en el continente; igualmente, solicitó en su acto de instalación que el primer tema que se trate sea el “gravísimo problema originado por el Gobierno colombiano”. Por su parte, Uribe, quien llegó de último a la cumbre, no apareció en la foto oficial, pues esta se dio mientras enviaba un saludo al pueblo ecuatoriano, en el que expresó: “un saludo lleno de afecto al hermano pueblo ecuatoriano, nuestro problema es exclusivamente con el grupo terrorista de las FARC”. “Tensión diplomática”, Diario El Universo, 20 de marzo de 2008.

cia– se repetirían hechos de esta naturaleza, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA. Cabe recalcar, que en ninguna de estas dos reuniones se logró restaurar las relaciones entre Colombia y Ecuador.

Para junio del 2008 el Centro Carter casi logra que los dos países reinicien sus relaciones diplomáticas⁵. Para ello había conseguido que los presidentes de ambos países se comprometían a bajar el tono de sus declaraciones⁶, pero todos los intentos fracasaron. Colombia aseguró que el presidente Rafael Correa rompió el compromiso con las declaraciones que dio al diario argentino Página 12 a las que consideró agresivas⁷. La versión ecuatoriana sostiene que ha sido Colombia la que está imponiendo las condiciones en los diálogos. Además, la Presidencia ecuatoriana dice que el tema de las declaraciones a Página 12 es solo un pretexto de Bogotá. De igual manera, Ecuador acusó a Colombia de desplegar una campaña mediática sobre supuestos vínculos del gobierno del presidente Rafael Correa con el grupo guerrillero de las FARC.

Ante los sucesos anteriores, se evidencian cuatro hechos: 1) Álvaro Uribe y Rafael Correa son dos líderes fuertes; 2) se corrobora que la antipatía entre los dos mandatarios es personal; 3) no hay interés entre ambos gobiernos de armar una agenda común de resolución de conflictos y

5 “Cuando el país se aproximaba a reiniciar las relaciones diplomáticas entre los encargados de negocios, nos topamos con la sorpresa de que Colombia, que es el país agresor, pone condiciones para la reanudación de estas relaciones diplomáticas”, manifestó Efrén Cocíos, embajador del Ecuador ante la OEA. A la vez Efrén Cocíos aseguró que el Ecuador, como país soberano, no aceptó condicionamientos de ninguna naturaleza de parte de otro Estado y menos del país agresor. “Sigue la desconfianza”, Diario La Hora, 6 de junio de 2008.

6 Las diplomacias de ambos países detuvieron el restablecimiento de las relaciones entre encargados de negocios, tal como acordaron el 6 de junio anterior, por sugerencia del ex presidente de EE.UU. Jimmy Carter.

7 Correa dijo al medio argentino que “el problema no es Ecuador, sino Colombia” y que el ecuatoriano que murió en ese ataque (Franklin Aisalla) murió por coletazos en el cuello. Tras esas palabras, Uribe congeló la normalización de las relaciones que se había alcanzado con la mediación del Centro Carter. A ese boletín le siguió otro en octubre. La Casa de Nariño rechazó las declaraciones de Correa al diario Folha de Sao Paulo, donde dice que el Gobierno de Colombia no es amigo. Uribe canceló su viaje a Ecuador para la reunión de la CAN en Guayaquil, y sugirió en un comunicado de prensa que Quito mantenga “una actitud prudente y respetuosa en las declaraciones y una disposición efectiva de cooperación en la lucha contra el terrorismo...”. “La Diplomacia del micrófono exaspera la relación”. Diario El Comercio, 6 de octubre de 2008.

mucho menos de desarrollo binacional; y, 4) es un problema que se maneja desde el Estado como actor primordial en el escenario internacional.

La frontera de los dos países tiene una extensión de 645 kilómetros cuadrados, sitio de encuentro de los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo con las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Sector que se ha securitizado debido a que las dinámicas domésticas se han conjugado con las intermésticas y hemisféricas porque a pesar de que el Ecuador no es un país con presencia significativa de cultivos de hoja de coca en su territorio y tampoco produce cocaína u otras drogas ilegales de exportación en cantidades suficientes para que pueda ser interpretado como un peligro para la seguridad regional e internacional, sí se encuentra integrado al circuito del combate al narcotráfico por ser un lugar de tránsito y mercado de precursores químicos, y armas. Estas circunstancias han promovido que el tema guerra contra las drogas sea asimilado como un problema de seguridad nacional que paulatinamente ha copado diversas áreas de la sociedad y política ecuatoriana.

En contraste, la dinámica económica bilateral, especialmente la comercial, está viva; más aún, al cierre del 2008, romperá la valla de los \$ 2 000 millones.

Según cifras y tendencias del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia: en el 2007, la balanza comercial favoreció al vecino del norte (\$ 564 millones; 3% más que el 2006). Entre enero y el 15 de octubre de este año, las ventas colombianas al país llegaron a \$ 1 139 millones (19% más que el 2007).

A su vez, según la misma fuente, en ese mismo período (enero-15 de octubre 2008), las ventas ecuatorianas a Colombia alcanzaron los \$ 617 millones (7% más que en similar período del año pasado). Por tanto, la balanza bilateral, para este periodo, tuvo superávit a favor de Colombia (\$ 522 millones).

¿Qué tipo de productos coloca Colombia en el mercado ecuatoriano? Los principales son: energía eléctrica (5%), automóviles (4%), medicamentos (3%), PVC (3%), polipropileno (2%).

¿Qué vende Ecuador a Colombia? En esencia: camiones (17%), autos (6%), arroz (6%), atún (4%), sardinas en salsa (4%). La estructura del intercambio por productos lo confirma: ambos países tienen economías

que se complementan. Eso permite el flujo comercial de ida y vuelta. Lo que da a entender que Ecuador y Colombia tienen un lazo histórico que ayuda a que, con ruptura diplomática de por medio, los mercados sigan abiertos y dinámicos.

A continuación, un breve análisis sobre lo desarrollado por los estados colombiano y ecuatoriano en la línea de frontera.

Planes, programas y proyectos

Se entiende como política pública al conjunto de sucesivas respuestas del Estado, estructuradas a manera de un plan permanente con directrices generales para hacer frente a situaciones problemáticas de desarrollo y seguridad, sobre las cuales se deben tomar decisiones, que traducidas en planes de acción conduzcan a la solución de los problemas

A nivel teórico toda Política tiene un Plan Nacional que establece objetivos y prioridades sociales, y determina estrategias que buscan una mejor asignación de recursos. A la vez el éxito del Plan depende de la calificada selección de proyectos y de los correspondientes programas sectoriales. Se espera una adecuada coordinación vertical, que se inicia en el plan, que compromete los programas sectoriales y regionales, y se materializa con los proyectos específicos.

En las fronteras de Ecuador y Colombia coexiste la insatisfacción de necesidades fundamentales primarias, especialmente en el ámbito rural, que compromete los sectores de: salud, alimentación, agua potable, vivienda, seguridad, educación, justicia, etc. En este sentido, en un plan de desarrollo fronterizo se puede trabajar con proyectos que resuelvan las necesidades de la población; lo que convierte al proyecto en una “unidad operativa de desarrollo”, que sirve para alcanzar los objetivos establecidos en los planes y materializar los mejores índices de bienestar y desarrollo de las comunidades.

Dado que el Plan Nacional establece objetivos y prioridades sociales, y determina estrategias que señalan pautas para una mejor asignación de recursos, es obvio que la calificación de proyectos dependerá en alguna forma de su contribución al logro de dichos objetivos. Por esta razón, es

que el éxito en la ejecución de los planes de desarrollo depende en gran parte de la adecuada selección de proyectos y de los correspondientes programas sectoriales.

En el caso de Ecuador y Colombia el interés por parte de los gobiernos centrales en atender las fronteras siguen siendo débiles, con políticas fronterizas establecidas con proyectos a corto plazo frente al fenómeno colombiano. Además, la línea de frontera aparece como los bordes y confines territoriales de un Estado en la que cada territorio es distinto del vecino que constituye un espacio uniforme y una nación única, desprovista de contradicciones y espacios diversos. Este tipo de percepciones ha generado desencuentros entre los gobiernos centrales y las poblaciones fronterizas en la manera de trabajar los problemas de desarrollo y seguridad, desconociendo que las fronteras son zonas de enlace cotidiano de una densa trama de intereses económicos, sociales y culturales. Por otra parte, las políticas de frontera en ambos países han sido desarrolladas desde un centro político-burocrático-tecnocrático (la capital) hacia la periferia que corresponde a las zonas marginales, pobres, con pocas vías de comunicación, escasamente integradas al país y con poca presencia del Estado. Además, de tener poca participación las poblaciones locales para proponer, ejecutar y monitorear sus propios proyectos que vayan acorde a sus necesidades.

Políticas binacionales de seguridad fronteriza

La Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones –CAN– es una organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI)⁸. Su objetivo es alcanzar un desarro-

8 Compuesta por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), el Tribunal de Justicia, y la Secretaría General.

llo más acelerado, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana.

Esta institución se ha propuesto avanzar en la profundización de una integración integral que contribuya de manera efectiva al desarrollo humano sustentable y equitativo para vivir bien, con respeto por la diversidad y las asimetrías que aglutine las diferentes visiones, modelos y enfoques y que sea convergente hacia la formación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Población	98 millones de habitantes
Extensión territorial	3 798 000 km ²
PIB	\$ 253 mil millones de dólares
Exportaciones intracomunitarias	\$ 5 092 millones de dólares
Exportaciones totales al mundo	\$ 64 277 millones de dólares
Importaciones del mundo	\$ 57 968 millones de dólares
Fuente: Comunidad Andina, 2008	

Instituciones binacionales: CEBAE, ZIF Y CADA

La CAN define a los estados modernos como “entidades espaciales soberanas”, de ahí que la necesidad de establecer la cobertura territorial de dicha soberanía postule la linealidad, es decir, el conocimiento preciso de los límites de esa porción de territorio dentro de los cuales el Estado ejerce su jurisdicción. Por ello, aludir a la frontera en el contexto del desarrollo socio-económico, implica, por un lado, reconocer la existencia de vínculos de una comunidad humana con otra que, siendo vecina, pertenece a otra jurisdicción nacional y, por otro, que sólo es dable percibir la frontera en la medida en que aquellos espacios situados en los confines de un Estado cuentan con una base demográfica; así definida, la frontera siempre constituye una “frontera activa”.

La frontera es un concepto y una realidad compleja, pero que siempre constituye “un espacio de actuación compartida”, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales.

Dentro de la CAN existen convenios en materia de desarrollo con el fin de dar protección a las comunidades fronterizas y evitar así que se vinculen en actividades ilícitas. Las Zonas de Integración Fronteriza –ZIF– son “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la CAN para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos”. Entre sus principales objetivos está el de diversificar y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales entre los países miembros; favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica.

En tanto que los Centros Binacionales de Atención en Frontera –CEBAF– son “el conjunto de instalaciones localizadas en una porción del territorio de un país miembro o de dos colindantes, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario para el control integrado de personas, equipajes, mercancías y vehículos”.

Con Colombia y Ecuador, se han identificado las necesidades técnicas y de inversiones necesarias para hacer posible el funcionamiento del CEBAF yuxtapuesto en las adyacencias del puente de Rumichaca que une a las ciudades de Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador). La Cancillería de Colombia informó sobre su interés de integrarse a la infraestructura que se encuentra en construcción en el CEBAF en el puente de San Miguel (Putumayo-Sucumbíos) y ofreció, en reciprocidad, disponer de un área para la operación de las autoridades ecuatorianas en el CEBAF de Mataje (Nariño-Esmeraldas), en el lado colombiano.

En documentos de las ZIF entre Ecuador y Colombia existen varios programas identificados con proyectos que apuntan hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población asentada en las zonas de frontera:

- Programa Binacional de Integración Fronteriza (subprograma de generación eléctrica, manejo de recursos naturales binacionales, cooperación binacional en el área de salud, de infraestructura física binacional, comercio, turismo, entre otros).

- Programa Nacional de Desarrollo Económico (cultivo de tuna, plan de turismo, desarrollo rural, cultivo de quinua, producción de caracoles, entre otros).
- Programa Nacional de Gestión Ambiental (manejo de recursos naturales, entre otros).
- Programa Nacional de Desarrollo Social y Cultural (agua potable, unidad móvil de salud, entre otros); y,
- Programa Nacional de Infraestructura (mejoramiento carreteras, ampliación sistema alcantarillado, construcción sistema agua potable, entre otros).

Con la decisión 549 de junio de 2003 de la CAN se crea el Comité Andino para el Desarrollo Alternativo –CADA– con el fin de formular propuestas de estrategias subregionales en materia de desarrollo alternativo y promover proyectos para el desarrollo alternativo preventivo, con el propósito de evitar la siembra y el traslado de los cultivos ilícitos de una zona o país a otros, con acciones lícitas sostenibles.

Se conoce que los gobiernos de Colombia y Ecuador no han visto a la frontera como una zona común, no existe una legislación similar que permita el desarrollo de proyectos productivos o posibilite la inversión en las regiones fronterizas y en el departamento de Nariño no ha sido posible implementar algo similar. A nivel binacional, el mayor esfuerzo se ha concentrado en la definición política de las ZIF y no en su organización en torno a proyectos de desarrollo que generen dinámicas articuladoras. Además, según entrevistas hechas a moradores de las fronteras, todos confirman que el interés de los Estados se basa en el aspecto militar y policial.

¿Existe una política binacional de seguridad y desarrollo integral?

En el caso de las Cancillerías de Ecuador y Colombia, ambas identifican, promueven e incentivan proyectos que generen intereses comerciales,

financieros, tecnológicos, culturales, educativos, turísticos, así como la cooperación mutua para lograr un efectivo desarrollo económico y social en la ZIF que redundará en el mejoramiento de la claridad de vida de las poblaciones ecuatorianas-colombianas, con la participación de los gobiernos seccionales y de la sociedad civil organizada; aplicando para ellos, en una y otra región fronteriza, los mismos programas, planes, proyectos, iniciativas, políticas y acciones, de acuerdo con las realidades propias de tales regiones.

En el caso de Ecuador y Colombia hay un solo paso oficial fronterizo habilitado, que es el puente de Rumichaca en el Carchi, el cual facilita una serie de interacciones como parte de una integración espontánea que de las medidas que hayan tomado los dos gobiernos. El de San Miguel en Sucumbíos y Putumayo no entra aún en funcionamiento a pesar de haber sido inaugurado en varias ocasiones.⁹

Así, se demuestra que los gobiernos tienen en cuenta sus fronteras sólo cuando les plantean problemas de seguridad o dificultades comerciales; y la CAN no ha logrado ayudar a que se ponga en marcha un marco permanente de articulación tanto entre los gobiernos centrales como entre las poblaciones fronterizas.

Ante este panorama es difícil hablar de un plan de desarrollo binacional cuando ambos países manejan sus fronteras desde las decisiones de la CAN. La cual no ha logrado poner en marcha un marco permanente de articulación tanto entre los gobiernos centrales como en las poblaciones fronterizas. Lo que da a entender que aún no se entiende que desarrollo e integración fronteriza son procesos que posibilitan la cooperación e interdependencia, por lo tanto, debe reforzarse mutuamente. Colombia y Ecuador poseen una ZIF difusa que no logra articular ningún proyecto productivo y los problemas de seguridad desestimulan su aplicación. Además, ha sido una demostración más que la integración ha sido vista desde el centro de los dos países hacia su periferia, que en este caso son las fronteras. De allí que se hace necesario discutir el papel de las ZIF, que en su conformación podrían jugar las regiones de frontera.

9 Su última inauguración fue a mediados del 2000 en los gobiernos de Andrés Pastrana y Gustavo Noboa.

De esta manera, la visión de la frontera como espacio donde predomina un criterio de “seguridad” depende en buena medida de la política de “securitización” implicada en el Plan Colombia ante la presencia de actores transnacionales involucrados en el mercado negro de armas, drogas, precursores químicos, delincuencia organizada, entre otros.

La estrategia colombiana

En 1998 se crea el Fondo de Inversión por la Paz –FIP– que define las características de los proyectos de desarrollo, los criterios de focalización y las prioridades en cuanto a áreas geográficas y líneas de acción. Esta entidad entrega los recursos a organizaciones no gubernamentales operativas contratadas por el gobierno colombiano y ellas se encargan de ejecutar los proyectos directamente con los campesinos.

Desde el 2005 el FIP pasa a llamarse Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos –PCI– de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el cual es una de las prioridades del gobierno del presidente Uribe en la lucha contra los cultivos ilícitos.

El PCI tiene como objetivo trabajar por la prevención y erradicación de cultivos ilícitos mediante la implementación de dos estrategias de Desarrollo Alternativo (Familias Guardabosques y Proyectos Productivos) y Erradicación Manual Forzosa (Grupo Móvil de Erradicación).

Entre los programas que funcionan en los departamentos de Nariño y Putumayo se encuentran:

- **Familias Guardabosques:** el programa vincula familias campesinas e indígenas como Guardabosques brindándoles un apoyo económico y un acompañamiento social y técnico ambiental. Se desarrolla en zonas localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección, con presencia o en riesgo de ser afectadas por los cultivos ilícitos.
- **Proyectos Productivos:** es un programa que se ejecuta en zonas focalizadas de cultivos ilícitos, mediante la gestión y apoyo a proyectos pro-

ductivos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo, sostenibles técnica, social, económica y ambientalmente. Se han empleado cultivos de yuca, maíz, palmito, banano y cacao.

El Plan Colombia potenció en el año 2000, durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana, la relación de los Estados Unidos y de Colombia en términos de política exterior. En tal sentido, este plan fue concebido como una herramienta para combatir la producción y el tráfico de drogas ilegales. A pesar de que contempla otras estrategias asociadas a la participación social, al desarrollo humano, e incluso la paz, el Plan Colombia fue básicamente concebido como un elemento militar para combatir a los grupos de narcotraficantes¹⁰. Sin embargo, los ataques del 11 de septiembre en Washington DC y Nueva York redefinieron los objetivos frente al tema de seguridad.

Esta nueva situación, coadyuvada con el término de las negociaciones de paz que el gobierno de Andrés Pastrana adelantaba con las FARC, el 20 de febrero del 2002, devino en un exacerbamiento de las acciones militares, de la violencia, y sobre todo, de la precesión sobre las zonas críticas, como en los departamentos del sur de Colombia: Nariño, Cauca, Caquetá y Putumayo, con efectos nocivos para el Ecuador en términos de ingreso de refugiados, violencia e inseguridad creciente en las poblaciones fronterizas ecuatorianas en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. A esto se suma, en buena medida, la poca eficacia de los programas y estrategias de índole social y de desarrollo alternativo que incluye el denominado Plan Colombia¹¹.

Como uno de los aspectos más visibles de la redefinición del escenario estratégico colombiano, la llegada de Álvaro Uribe (agosto del 2002

hasta la actualidad) a la presidencia ha dado un giro a la política de pacificación interna impulsada por los sucesivos gobiernos de Bogotá. La orientación de este cambio se puso de manifiesto durante la campaña electoral que condujo al poder al actual jefe del Estado. De hecho, el entonces candidato Uribe apostó por una política de seguridad que confiaba más en el reforzamiento militar¹² del Estado que en el diálogo con los grupos armados a la hora de restaurar el orden.

Este planteamiento suscitó un amplio apoyo en una opinión pública hastiada por el deterioro de la situación de seguridad y la incapacidad del presidente Andrés Pastrana para obtener avances tangibles en los procesos de paz abiertos con los principales grupos guerrilleros. Uribe logró una votación masiva que le permitió ganar la presidencia en los comicios del año anterior, sin necesidad de una segunda vuelta. El triunfo electoral marcó el ascenso de un jefe del Estado que rompe con la tradicional cultura política colombiana favorable a gestionar los problemas de seguridad interior a través del apaciguamiento de los grupos violentos y apuesta por un fortalecimiento de las instituciones estatales¹³ como vía para la pacificación de la república.

En el año 2003 se inaugura la Política de Defensa y Seguridad Democrática por parte del presidente Álvaro Uribe Vélez. Dicha política, cuyo objetivo es recuperar el orden y la seguridad como requisitos esenciales para la vigencia de las libertades y de los derechos humanos, incluye estrategias para hacer frente al secuestro, para desvincular a los jóvenes de las armas, para proteger la infraestructura de la nación, para eliminar el narcotráfico y para desmantelar las estructuras de las organizaciones terroristas.¹⁴

Mientras en agosto del 2002 el 15% de los municipios (168 en total) no tenía presencia física permanente de la fuerza pública, lo que los hacía

10 El total de la ayuda estadounidense incluye el préstamo a cero costos de mantenimiento y funcionamiento de casi 90 helicópteros Black Hawk (UH-60) y Huey (UH-1). Cada helicóptero vale aproximadamente quince millones de dólares, además de la ayuda para mantener 72 helicópteros del Ejército y 66 de la Policía. Equipos de fuerzas especiales estadounidenses del Comando Sur han capacitado a 30 mil soldados y policías en tareas de infantería ligera y en labores de inteligencia. Datos de la Policía Nacional colombiana, 16 de mayo del 2005. www.polnac.gov.co

11 Los proyectos sociales del Plan Colombia fracasaron en los departamentos del sur de Colombia debido a la alta rentabilidad que dan los negocios ilegales como es el caso del narcotráfico. (Espinosa, 2008)

12 “De los \$ 5 000 millones que Estados Unidos ha aportado al Plan Colombia, unos \$ 4 000 millones se han utilizado en el componente militar”. Diario El Tiempo, Balances del Plan Colombia, 8 de junio del 2006.

13 “De los cerca de 10 000 millones de dólares que se han invertido en esa estrategia, Estados Unidos han aportado unos 4 700 millones de dólares, a razón de aproximadamente 700 millones de dólares anuales. En el ‘componente militar’ del Plan Colombia se gastan \$ 580 millones al año”. Presidencia de la República de Colombia, Informe sobre lucha al narcotráfico, 10 de diciembre del 2006.

14 Presidencia de la República, 2003; *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, República de Colombia, pp. 24.

más vulnerables a los ataques de los grupos al margen de la ley (guerrilla y paramilitares), hasta agosto del 2006 el Ejército y la Policía hacían presencia en los 1 098 municipios¹⁵. Según la revista colombiana *Semana*¹⁶ “las cifras comprueban que se ha dado un giro radical en la manera como las Fuerzas Militares están enfrentando el conflicto armado; ahora están más a la ofensiva que en el pasado”¹⁷. Antes los grupos armados no daban tregua. Para el actual ministro de defensa colombiano, Juan Manuel Santos, en el 2002 el número de atentados terroristas llegó a 1 645, mientras que en el 2006 se redujeron a 646 (ataques a la población, a torres de energía, atentados contra oleoductos, entre otros)¹⁸.

Otra de la estrategia que forma parte de la política de seguridad democrática es el programa de desmovilización. El número de alzados en armas de las FARC, el ELN y otros grupos rebeldes que se han desmovilizado ascendió a 14 055 desde agosto del 2002 a octubre del 2006. Tan solo en el 2006 se desmovilizaron 2 791 subversivos¹⁹. A ello se suman los hombres vinculados con organizaciones paramilitares, que el gobierno estima en 30 000, una cifra que despierta controversias entre muchos analistas porque dicen que “no son todos los que están ni están todos los que son”²⁰.

Esta misma política ha desarrollado una serie de estrategias de control del poder a largo plazo²¹ conocidas como: Plan Colombia (2000), Plan Patriota (2004), Plan Victoria (2005), y el Plan Consolidación (2006)²².

15 Ver: Gasto en defensa y seguridad en Colombia. Ministerio de defensa de Colombia, agosto del 2007.

16 Ver: Revista *Semana* del 14 al 20 de enero del 2008. Especial Fuerzas Militares de Colombia.

17 *Ibíd.*

18 “Gerencia para la Guerra”, Revista *Poder*, 10 de noviembre de 2007, Bogotá, pp. 24.

19 Ver: Resultados de la Política de Seguridad Democrática y Defensa, octubre del 2007, Ministerio de Defensa colombiano

20 Comentario de Gustavo Duncan en el lanzamiento de su libro “Los señores de la guerra” en diciembre del 2006. Texto impreso.

21 Según las autoridades, “cada plan permitió decomisar 853 toneladas de cocaína evaluadas en más de \$ 20 000 millones y extraditar a Estados Unidos a más de medio millar de supuestos narcotraficantes para ser juzgados en ese país. Se dice que entre 1999 y 2006, y gracias al apoyo de Estados Unidos, se asperjaron 710 532 hectáreas y se erradicaron manualmente 93 000. Esas fumigaciones, que se hicieron con glifosato y con aviones y pilotos aportados o entrenados por Estados Unidos, generaron tensiones con países fronterizos, como Ecuador, que se quejan por los supuestos efectos nocivos del herbicida”. Ministerio de Defensa de Colombia, noviembre de 2006.

22 “El informe oficial conocido “Resultados del Plan Colombia” asegura que en los siete años del

Es necesario también recalcar “que el gobierno colombiano ha requerido que se declaren como terroristas a los grupos subversivos, así como que se coopere en los controles fronterizos para impedir la trascendencia del accionar de estos grupos”²³.

Frente al tema de los Derechos Humanos, varios movimientos han denunciado que al menos 13 634 personas murieron por “la violencia sociopolítica” en Colombia y subrayan particularmente la vigencia de los nexos “entre agentes estatales y los grupos paramilitares”. También “han aumentado dramáticamente los casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas, detenciones arbitrarias y el desplazamiento” de campesinos, expresa el texto suscrito, entre otras, por la Alianza de Organizaciones Sociales, la Asamblea de la Sociedad Civil por la Paz y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos.

La estrategia ecuatoriana

El gobierno del Ecuador, como estrategia de seguridad en la frontera con Colombia, identificó como una amenaza mayor a la débil presencia institucional del Estado. Más allá de la existencia de unidades militares y oficinas del gobierno central, se advirtió que la presencia del Estado como parte de la vida cotidiana de los habitantes de las provincias fronterizas es pobre, por lo que la política de seguridad propuso objetivos tales como fortalecer la presencia del Estado de Derecho, e impulsar la provisión estatal de bienes y servicios.

Por tal motivo el gobierno del doctor Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) creó una unidad administrativa, dependiente de la Presidencia de la República, encargada de planificar, coordinar y ejecutar el desarrollo de la frontera: la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR).

Udenor fue una agencia gubernamental ubicada en Quito, con oficinas en Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas. Concentró sus esfuerzos en coordinar

Plan Colombia se destruyeron 8 900 laboratorios para la producción de alcaloides, se incautaron 77 aeronaves, 6 868 automotores y 1 192 embarcaciones”. Dato oficial del Ministerio de Defensa Colombiano, enero 2007.

23 Revista *Vistazo*, “El Yunque y el martillo”, entrevista al coronel Jorge Brito, 14 de mayo del 2004.

acciones con otras agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, y en buscar financiamiento interno e internacional (con mayor prioridad) para los proyectos de desarrollo en las provincias consideradas fronterizas: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo. Los proyectos de Udenor fueron parte de un programa denominado “Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo de la Región Fronteriza del Norte”, cuyo objetivo primordial fue ofrecer alternativas económicas de empleo²⁴ para los habitantes de la frontera.

El proceso de toma de decisiones de la Udenor se realizaba en Quito de una manera centralizada, por medio de los comités de gestión que estaban constituidos por funcionarios de alto nivel y con capacidad de decisión, delegados por cada una de las partes: el donante, el ejecutor, Udenor, y los operadores técnicos. Lo que generó una lógica vertical al haber un alto mando que toma las decisiones y una minoría de las comunidades que podía opinar y votar, por lo tanto, no se la incluía a la población como participantes de los proyectos sino más bien como clientes.

Sus principales áreas de acción fueron: proyectos de infraestructura comunitaria y productiva, fortalecimiento de la sociedad civil y a gobiernos locales, así como asistencia a las comunidades receptoras, desplazados y refugiados, como consecuencia del conflicto colombiano. Entre las obras principales financiadas por la USAID y ejecutadas por la OIM están: sistemas de agua potable, saneamiento, mejoramiento de caminos, puentes colgantes, puentes vehiculares, canales de riego, y embalses.

En abril del 2007 el gobierno del presidente Rafael Correa lanza el Plan Ecuador que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y el desarrollo, con tres ejes: 1) consolidar la seguridad, una cultura de paz centradas en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la

24 En un informe del año 2002 se resalta que “a los múltiples problemas internos que el Gobierno Nacional ha debido enfrentar, se añadió otro de carácter exógeno, que amenaza la estabilidad política, económica y social del Ecuador y que tiene su origen en los complejos problemas internos de violencia que operan en la hermana República de Colombia, cuyo territorio fronterizo con el Ecuador es escenario de actividades de narcotraficantes y de grupos irregulares armados, los cuales comprometen gravemente el desarrollo y la seguridad de la zona, y muy particularmente afectan a las poblaciones más pobres y vulnerables de las provincias del norte ecuatoriano, zonas que además, son ecológica y económicamente muy sensibles”. Informe Primer Año de Gestión UDENOR marzo 2001-marzo 2002, pp.5.

potenciación de sus capacidades y libertades; 2) mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y, 3) afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo del territorio.

La idea del Plan Ecuador es que uno de los componentes de la inseguridad está dado por la débil articulación política del Estado con las instituciones. Según voceros del gobierno del presidente Rabel Correa, se ha invitado en los cantones a organizaciones sociales y locales para realizar sesiones de trabajo, para que ellos expresen cuáles son sus necesidades, sus problemas de seguridad y sus temores. La idea es recoger todas estas demandas y convertirlas en planes, proyectos y políticas.

Hasta ahora los principales efectos del conflicto interno que lleva Colombia son:

1. El incremento de número de refugiados en los últimos siete años.
2. Situación de inseguridad en la zona de frontera, por la violencia que genera el conflicto.
3. Diversas afecciones a la salud e impacto ambiental y económico de los pobladores de fronteras como consecuencia de las fumigaciones realizadas por el gobierno colombiano, con el herbicida glifosato con el fin de reducir los cultivos de hoja de coca en su territorio.²⁵

Para Ecuador, la presencia de subversivos en su tierra limítrofe –así como la conciencia de que ésta es utilizada como lugar de descanso, aprovisionamiento y recuperación de insurgentes heridos– y la voluntad de asepsia por parte del gobierno han hecho que desde 1999 se incremente la presencia de sus Fuerzas Armadas. Según lo expresado por el presidente Correa, existen actualmente en la zona 11 000 uniformados²⁶ organizados en 14 destacamentos militares. Se calcula que este resguardo territorial tiene un costo de \$ 100 millones de dólares anuales.

25 Comisión para el efecto del Glifosato en las poblaciones fronterizas. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

26 Repartidos de la siguiente manera: 8000 militares y 3000 policías del Ecuador.

Los ecuatorianos que habitan en la frontera con Colombia sufren una presión de la guerrilla, los grupos paramilitares y el ejército colombiano, que los fuerzan a hacerse cómplices de los grupos armados ilegales próximos a sus comunidades. A ello se suma la situación de la población que vive en la zona y es víctima de la presión tanto de las FARC, de las auto-defensas, y del ejército colombiano. En muchas ocasiones las comunidades fronterizas se vuelven cómplices de esas fuerzas y entonces es difícil para las Fuerzas Armadas del Ecuador llegar en el momento oportuno a un campamento para desmantelarlo.

Cuadro 2 Número de Hombres: Marzo 2008 en cordón fronterizo	
Fuerzas Armadas de Ecuador	11 000
Fuerzas Militares de Colombia	8 000
FARC ²⁷	1 415
ELN	556
AUC (hoy en día Águilas Negras ²⁸)	1 000
Fuentes: Ministerios de defensa de Ecuador y Colombia, 2008 (Duncan, 2007: 36)	

Las tropas ecuatorianas han destruido hasta septiembre del 2008, 120 bases de presuntos rebeldes, solo en Sucumbíos. También han detectado una cantidad mínima de plantaciones de coca, que no superan las cuatro hectáreas. El ejército reportó que hasta agosto se destruyeron 34 campamentos de las FARC y seis laboratorios de drogas, además, se decomisaron más de dos docenas de fusiles, 68 kilos de dinamita e incluso se encontró una fábrica de morteros.

27 Según un comunicado de prensa del Ministerio de Defensa de Colombia difundido el 7 de octubre del 2008, en la frontera colombo-ecuatoriana las FARC operan con narcotraficantes mexicanos para la exportación de cocaína a Norteamérica y Europa.

28 Su principal función es conseguir nuevas rutas en la frontera para enviar la droga a su destino final. Para expertos en el tema, las águilas negras trabajan para los "traquetos": su nombre suele darse, sobre todo, a los mandos medios o a quienes se destacan por la ostentación del dinero que trae el tráfico ilegal. Duncan, Gustavo, 2007; "Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia", Editorial Planeta, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, pp. 36.

Los departamentos colombianos fronterizos con el Ecuador poseen grandes hectáreas con cultivos de hoja de coca, si bien es cierto ha habido una disminución desde el año 2001, se puede notar a la vez el efecto globo en los departamentos de Nariño y Putumayo una vez que el Plan Colombia se empieza a aplicar a inicios de la actual década. El siguiente cuadro lo demuestra:

Cuadro 3 Cultivos de coca en los departamentos colombianos en la frontera con Ecuador (En hectáreas)							
Departamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nariño	7 494	15 131	17 628	14 154	13 875	15 606	20 259
Putumayo	47 120	13 725	7 559	4 386	8 963	12 254	14 813
Caquetá	14 516	8 412	7 230	6 500	4 988	4 967	6 318
Cauca	3 139	2 120	1 443	1 266	2 705	2 104	4 168
Total	73 954	40 003	36 887	28 442	31 496	35 209	45 558
Fuente: Censo de cultivos de coca 2008, UNODC							

De igual manera, los municipios con mayores cultivos de coca en Colombia se encuentran a pocos kilómetros de la frontera colombo-ecuatoriana, lo que ha originado que en poblaciones ecuatorianas como Lago Agrio, Mataje, Campanita y San Lorenzo sean descubiertos –por parte de las Fuerzas Armadas del Ecuador– laboratorios para el procesamiento de pasta y base de cocaína.

Cuadro 4 Municipios fronterizos con la mayor área cultivada con coca, 2007			
Ciudad	Departamento	Área cultivada con coca (hectáreas)	% del área cultivada con coca en Colombia
Tumaco	Nariño	5 135	5,2%
Puerto Asís	Putumayo	4 386	4,4%
Olaya Herrera	Nariño	1 864	1,9%
Fuente: Censo de cultivos de coca 2008, UNODC			

Hasta diciembre del 2006 en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo se han presentado el desplazamiento de más de 60 000 habitantes debido al conflicto con las guerrillas, paramilitares y fuerzas armadas, las fumigaciones antidrogas y las operaciones del narcotráfico en la zona, lo que ha provocado una grave crisis humanitaria. Se estima que hay unos 14 000 refugiados colombianos que viven de manera regular en Ecuador, cifra que es manejada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, para esta misma organización son 250 000 personas de su interés²⁹. Este efecto se agudiza por la falta de capacidad del Estado ecuatoriano en atender³⁰ a la gran cantidad de desplazados colombianos a poblaciones como San Lorenzo, Mataje, Tulcán, Tufiño, Ibarra y Lago Agrio.

Año	Solicitudes presentadas	Solicitudes aceptadas
2000	475	390
2001	3 017	1 406
2002	6 766	1 578
2003	11 463	3 270
2004	7 935	2 420
2005	7 091	2 435
2006	7 638	2 026
2007	846	775

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008

Ecuador y Colombia no tienen una política común de desarrollo binacional de sus fronteras. Mientras las fronteras sean vistas como sitios securitizados debido al narcotráfico y a la presencia de actores armados ilegales;

29 Oficina del ACNUR en el Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

30 “Los pueblos fronterizos no cuentan con una infraestructura en educación, salud y albergues adecuada para recibirlos”, entrevista a prefecto del Carchi, René Yandún, el 7 de enero de 2007 en radio Visión.

y mientras las relaciones diplomáticas entre Quito y Bogotá continúen rotas, esta política común difícilmente podrá ver la luz.

El desarrollo en la frontera aún no es visto como un eje estratégico en las fronteras para disuadir a las actividades ilícitas; más bien se han desarrollado proyectos de desarrollo cortoplacistas que no logran atravesar las fronteras para una verdadera integración regional. Lo que hace pensar que las fronteras todavía son vistas como una división de territorios y no como integración a nivel comercial, político, cultural y social.

Bibliografía

- Cancillería de Colombia
www.cancilleria.gov.co
- Cancillería del Ecuador
www.mmrree.gov.ec
- Comunidad Andina de Naciones
www.comunidadandina.org
- Diario El Comercio (2008). *La Diplomacia del micrófono exaspera la relación*. 6 de octubre. www.elcomercio.com
- Diario El Universo (2008). *Tensión diplomática*, 20 de marzo. www.eluniverso.com
- Diario La Hora (2008). *Sigue la desconfianza*, 6 de junio. www.lahora.com.ec
- Diario El Tiempo de Bogotá (2006). *Balances del Plan Colombia*, 8 de junio. www.eltiempo.com
- Duncan, Gustavo, (2007); *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia y Editorial Planeta.
- International Crisis Group
www.icg.org
- Ministerio de Comercio Exterior de Colombia (2008). Informe mensual.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia
www.mindefensa.gov.co

Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador

www.midena.gov.ec

Organización de Estados Americanos

www.oas.org

Policía Nacional de Colombia

www.polnac.gov.co

Presidencia de la República de Colombia

www.presidencia.gov.co

Presidencia de la República del Ecuador

www.presidencia.gov.ec

Revista Vistazo (2004). *El Yunque y el martillo*. Entrevista al coronel Jorge Brito, 14 de mayo.

Revista Poder (2007). *Gerencia para la Guerra*. 10 de noviembre, Bogotá.

UDENOR. Informes de la Unidad para el Desarrollo del Norte (2001), (2005). Quito: UDENOR

United Nations Office for Drugs and Crime

www.unodc.org

Washington Office for Latin America

www.wola.org

El desarrollo regional en escenarios locales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado

Aura María Puyana Mutis

Universidad Nacional de Colombia

Las lecciones de la crisis del 1 de marzo en la frontera colombo-ecuatoriana. El peso de los macro escenarios

En la evolución del conflicto interestatal entre Colombia y Ecuador, el primer semestre del 2008 fue abundante en lecciones por decantar y procesar. Aunque las relaciones diplomáticas entre los dos países comenzaron a tensionarse ocho años antes, cuando se conocieron las estrategias del Plan Colombia¹ y se anunció que el “Golpe al Sur” o “*Push into the Southern*” en términos militares se iniciaría en el departamento del Putumayo, estas alcanzaron su perfil más crítico con la reciente incursión militar colombiana contra el campamento de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano.

Más allá del suceso mismo, que motivó toda suerte de declaraciones y reacciones de las partes directamente involucradas y de quienes consideraron necesario sentar posición frente a un hecho que de repetirse podía afectarlos en el futuro, el bombardeo aéreo y el ingreso de tropas colombianas a la rivera opuesta del río Putumayo, movió las piezas del ajedrez

1 “Plan Colombia: Plan para la Paz, la prosperidad económica y el fortalecimiento del Estado” aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en junio de 2000. En Colombia reemplazó la primera versión elaborada por el presidente Andrés Pastrana Arango en 1998 en el marco del proceso de paz con la guerrilla de las FARC. Sustituyó en la práctica, igualmente, al Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz” aprobado por el legislativo en agosto del 2000.

geopolítico subregional donde confrontan dos diferentes propuestas de integración regional y continental. Mientras Colombia confluye con Estados Unidos en la perspectiva del libre comercio y la seguridad hemisférica en clave antinarcóticos y antiterrorista, Ecuador se acerca al bloque de países suramericanos interesados en fortalecer el multilateralismo y las ventajas competitivas regionales en la óptica de reducir asimetrías frente a la hegemonía norteamericana. Auscultar cuáles son esas apuestas estratégicas y hasta qué punto ellas influyeron en la coyuntura es uno de los interrogantes por resolver.

Con nitidez se manifestaron también las distancias conceptuales entre los presidentes Álvaro Uribe y a Rafael Correa sobre temas neurálgicos de la política interna e internacional que cada quien aspira a implementar en escenarios propios y compartidos. Ello no significa que estas no se conocieran sino más bien que en esos días críticos la trama argumental pudo exponerse en forma más completa. Las formulaciones discursivas sobre soberanía nacional, inviolabilidad territorial, no intervención y neutralidad frente al conflicto armado interno defendidas por Ecuador fueron confrontadas por Colombia con la tesis de la seguridad preventiva, la legítima defensa y la corresponsabilidad internacional contra actores terroristas acampamentados fuera de las fronteras nacionales.

El manejo posterior de las divergencias entre los dos países dejó también muchos sinsabores. Al ratificar los principios del Derecho Internacional, el Grupo de Río permitió reestablecer los canales de comunicación rotos por el bombardeo, pero dejó en el tintero recomendaciones más precisas sobre los pasos a seguir para restablecer las relaciones diplomáticas entre Colombia, Ecuador y Venezuela, o por lo menos para que estas no continuaran deteriorándose con declaraciones y contradeciones de las partes. El manejo mediático que se dio a la sesión de Santo Domingo y el uso a cuentagotas de la información contenida en los computadores de Reyes confirmaron la sensación de que los abrazos televisivos propiciados por el presidente Leonel Fernández solo traducían un arreglo que se quedaba a medio camino.

Las recientes dificultades de la Comisión de Diálogo Binacional auspiciada por el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien poco después de lograr un preacuerdo para

intercambiar “sin condiciones” a los respectivos encargados de negocios, tuvo que suspender sus buenos oficios ante nuevas discordias entre Quito y Bogotá, dejó en claro al menos tres lecciones: la primera, que las condiciones mismas para la participación de terceros mediadores es frágil cuando el manejo de la política exterior es personal y desinstitucionalizada; la segunda, que las expectativas de solución no pueden afincarse exclusivamente en los posibles arreglos entre los poderes centrales; y la tercera que la participación de otros actores políticos, económicos, académicos y sociales provenientes de ese mismo centro gravitacional, aunque conveniente por su bagaje intelectual y experiencia acumulada, no alcanza a cimentar una fuerza ciudadana sólida como para enderezar el rumbo.

Si bien es cierto que los flujos comerciales y migratorios interfronterizos se han comportado normalmente y que la concordia entre los pueblos continúa siendo la nota dominante, en el escenario binacional se extraña el protagonismo político de los sectores sociales e institucionales asentados en el territorio. Esta participación, a todas luces necesaria, colocaría en otro punto de inflexión las relaciones Colombia-Ecuador, y contribuiría a destrabar, desde lo regional, el engranaje diplomático paralizado con el incidente de Angostura.

El ingreso de los actores locales

En este sentido es creíble afirmar que la tarea emprendida por la OEA puede correr con mejor suerte. La XXV Reunión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores que se realizó en Washington el 17 de marzo del 2008 optó por conciliar las posiciones contrapuestas de los gobiernos mediante la fórmula transaccional de no condenar a Colombia por lo ocurrido a cambio de un compromiso de no repetición por parte suya, pero cuidándose de adicionar instrucciones específicas para la progresiva normalización de las relaciones binacionales.

Al entenderlas en forma amplia como constituidas por ámbitos políticos, institucionales, territoriales, socioeconómicos, ambientales y de seguridad regional, la OEA propone actuar en dos direcciones simultáneas: la vía diplomática por donde transitan normalmente las cancillerías y la vía

regional por donde trasiegan un sinnúmero de actores locales con perspectivas, vivencias e intereses distintos sobre la vida en la frontera y sobre sus conflictos.

Las seis recomendaciones presentadas por la Misión de Facilitación son las siguientes:

- Reestablecer las relaciones y mecanismos de consulta política existente.
- Fortalecer los mecanismos de cooperación y diálogo fronterizo, y estudiar un eventual mecanismo de alerta temprana.
- Desarrollar programas de cooperación e integración fronteriza, incluyendo proyectos en el área de medio ambiente con apoyo del BID, la CAF y el PNUD.
- Incentivar el diálogo entre la sociedad civil de ambos países.
- Intensificar las relaciones entre entidades empresariales de ambos países con el propósito de fortalecer el comercio bilateral fronterizo.

Con un lenguaje aún por precisar, como el tipo de sectores sociales a considerar y los alcances reales de la participación de lo que se denomina “sociedad civil de ambos países”, el énfasis por lo regional abre una ventana de oportunidad para crear nuevos escenarios de interlocución en los 640 kilómetros de frontera común. Se airearían así los espacios copados por los actores hemisféricos, subregionales y nacionales con excesiva incidencia en lo local, y se reconocerían realidades particulares no vistas o no suficientemente valoradas por quienes formulan las políticas nacionales. Se activarían también capacidades endógenas para el mejor posicionamiento de las autoridades y comunidades frente a todos los actores armados, cuyas determinaciones pesan significativamente en la propagación del conflicto en la región.

Equilibrar el peso de esas macrovariables exige encontrar las ideas-fuerza y los factores dinamizadores positivos a cada lado de la frontera

legal, donde rigen las normas y políticas definidas por los Estados, y en el territorio socialmente construido por colombianos y ecuatorianos donde la frontera es histórica, flexible, de accionar diversificado y predominantemente pacífica. Sin descalificar la importancia interrelativa del discurso de la hermandad de los dos pueblos, ese equilibrio no se logra mediante la exaltación de los valores comunes o la simple inercia de los intercambios económicos y sociales; se requiere ante todo auscultar las visiones de futuro, los lineamientos de política y las estrategias ya planteadas en Colombia y Ecuador que permitirían formular una *Agenda Común de Desarrollo y Paz* en las fronteras. Una tarea pendiente por realizar.

Del inventario inicial se concluye que esa sintonía se encuentra, antes que en las políticas nacionales de desarrollo, seguridad y defensa promulgadas por Álvaro Uribe Vélez y Rafael Correa, en las voces y redes institucionales, sociales, étnicas y comunitarias que desde lo local vienen proponiendo soluciones en un tono distinto del actual. En tanto germen de la construcción de políticas públicas desde lo social, es prioritario oír esas pulsaciones. Gobiernos locales de Nariño, Putumayo, Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, Consejos de Comunidades Afrodescendientes de Tumaco y San Lorenzo, Autoridades Tradicionales de los Pueblos Kofán, Pastos y Awás, la Red fronteriza de Paz y la Mesa Departamental de Organizaciones Sociales Campesinas del Putumayo, entre otras muchas, han formulado propuestas políticas, sociales, humanitarias, económico-productivas y de ordenamiento ambiental territorial con buena dosis de razonabilidad y arraigo.

Plataformas programáticas sobre lo que se desea y se requiere, advertencias sobre lo que se puede prevenir y sobre lo que está mal encaminado, se cuentan por cientos en el caso de Colombia. Sin duda existen también en Ecuador, en especial desde el año 2000 cuando el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, contrario a lo anunciado, focalizaron e incrementaron el conflicto en las fronteras. Diagnósticos y soluciones distintas en temas de políticas de control de drogas y desarrollo alternativo, por ejemplo, hubieran evitado desde daños a la población en su seguridad alimentaria y su salud, hasta los descalabros técnicos y financieros que acabaron con las cadenas productivas del palmito, la madera, el concentrado de yuca y los cárnicos en la región del Putumayo.

Pero la escucha deliberativa y democrática plantea exigencias no siempre fáciles de resolver. La presión de las macrovariables impuestas por la guerra contra las drogas y contra el terrorismo, por el centralismo de las instituciones e incluso por el talante de los funcionarios a la hora de definir los proyectos de veredas y comunidades, convierte muchas veces el encuentro entre sociedad y gobierno en una rutina sin resultados. La interlocución exitosa requiere contar con una voluntad realmente incluyente de los sectores sociales populares que viven en la zona de frontera, donde se acepte que su participación es sustantiva y permanente en lugar de marginal y esporádica, y donde se incorporen los tonos heterogéneos en los que se habla, sin pretender anular sus apuestas presentes y futuras bajo los esquemas homogéneos del mercado y de la seguridad como control.

De manera tajante implica considerarlos como sujetos políticos habilitados para decidir y no ya como beneficiarios de la acción estatal, como víctimas pasivas de una guerra frente a la que no son capaces de fijar posición o peor aún como personas bajo toda sospecha por provenir de contextos con cultivos de coca, tráficos ilícitos y presencia de grupos armados. Replantear el sentido de la participación es una exigencia académica y política inmediata en “tiempos de condena”². Basta aquí recordar a Alain Touraine, quien cansado del yugo de las estructuras en el análisis sociológico, del que fue artífice intelectual, escribió uno de sus libros más sugestivos y autocríticos: “El regreso del actor”.

La necesaria sintonía institucional regional

Con ánimo pesimista podrían retrotraerse los numerosos convenios andinos y binacionales sobre cooperación, integración y desarrollo fronterizo que llenan los anaqueles de los Ministerios y las Alcaldías, más los planes y proyectos de desarrollo conjunto sin viabilidad financiera y política para concretarlos. De los cuales, no cabe duda, hay bastantes páginas bien escritas. Escapar al síndrome del frustrado desarrollo de las periferias na-

2 Título de un poema de Rafael Alberti escribió sobre el proceso político español posterior a la Guerra Civil Española.

cionales y binacionales, más aún cuando estas se sobrecalientan por el conflicto armado, el narcotráfico y la geopolítica imperial, no está por supuesto asegurado, pero se debe intentar.

La Agenda Positiva Viable requiere construirse sobre pilares distintos a los rutinarios, reemplazando el diseño técnico perfecto pero poco ligado a la realidad de las regiones, o el listado de las necesidades siempre abundantes y permanentes, por las fortalezas políticas endógenas, siempre escasas y fluctuantes pero con energías movilizadoras reales. ¿Dónde encontrarlas? Además de los vectores sociales enunciados anteriormente están los soportes de identidad ideológica y programática plasmados en el Plan Ecuador promulgado por el presidente Rafael Correa en abril del 2007 y el Plan de Desarrollo “Adelante Nariño” del Gobernador Antonio Navarro Woolf para el período 2008-2012. Antes que procurar cambios sustanciales en las líneas polares de Álvaro Uribe y Rafael Correa, es esta sintonía política e institucional la que debe aprovecharse a profundidad.

El “Plan Ecuador. Construyendo fronteras positivas: respuesta de paz, justicia y equidad” se define como una política de Estado inspirada en principios de Seguridad Humana, Paz y Desarrollo que aspira a mejorar la calidad de vida de la población y a fomentar una frontera segura y dinámica con Colombia³ acogiéndose a la cooperación respetuosa y equilibrada entre vecinos. Con una inversión inicial de \$ 135 millones de dólares, un horizonte de ejecución de doce años y un enfoque multidimensional, multisectorial y preventivo se plantea siete ejes de intervención prioritaria para los cantones de San Lorenzo, Tulcán, Carchi, Sucumbíos, Lago Agrio y Putumayo en su primera etapa: fortalecimiento institucional, reactivación económica y empleo, infraestructura social básica, manejo sostenible de los recursos naturales, administración de justicia y control de ilícitos, derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio, y protección de la seguridad nacional y la integridad del Estado.

El Plan Ecuador combina estrategias de desarrollo socioeconómico regional con políticas de contención de las dinámicas negativas que se considera afectan la gobernabilidad de la frontera norte: el narcotráfico, las incursiones armadas, las fumigaciones aéreas con agrotóxicos, el des-

3 Informe de Gestión del Ministerio de Defensa Nacional, Quito, Ecuador, 2007

plazamiento forzado y el incremento de la violencia en el territorio. No se encuentra aquí una gran arquitectura de desarrollo binacional fronterizo, en el entendido de que este requiere condiciones previas de estabilidad para concretarse. En el marco de una relación interestatal armónica, se propone a Colombia trabajar por una circulación segura de bienes y servicios legales, así como propiciar la participación social para la coexistencia pacífica entre las comunidades colindantes. Razonablemente se supone que otros serán los ámbitos para el diseño de la integración económica binacional, necesaria en un futuro próximo pero no tan apremiante como la solución de los problemas de la coyuntura.

Siendo un documento del ejecutivo central, resta aclarar cómo va en su desarrollo, cuán sólida y articulada es la institucionalidad de soporte, cuán sostenible su proyección en el tiempo y cuán significativa la comprensión y asimilación de sus estrategias entre los gobiernos y las organizaciones sociales locales, la base fundamental de su implementación.

El Programa de Gobierno Departamental “Adelante Nariño” se propone enfrentar problemas persistentes de violencia, pobreza por encima del promedio nacional (64% contra 44%), presencia de cultivos de uso ilícito, acceso limitado al capital y a la tecnología, baja productividad del minifundio, deficiente infraestructura, vulnerabilidad ambiental y marginalidad económica y geográfica, a través de dos estrategias estructurantes: “Generación de Ingresos: primero los pobres, desarrollo sostenible e inversión social” y “Democracia Participativa y Cero Corrupción”. La primera para reducir las asimetrías regionales y la pobreza de la población, y la segunda para garantizar la asignación y el control social del presupuesto con una gestión transparente basada en resultados y nula corrupción.⁴

Interesa aquí resaltar la primera estrategia donde se condensa el grueso de los programas a ejecutar y la mayor afinidad con el Plan Ecuador, en la mira de extraer recomendaciones prácticas para la formulación de políticas públicas en la frontera común. Primero los pobres se orientan a mejorar la situación socioeconómica y productiva de la región y la de sus sectores más deprimidos a través de un modelo democrático de desarrollo endógeno y de acumulación para sus pequeños empresarios. Un enfoque de activos

4 Revisar el Programa de Gobierno “Vamos Nariño 2008-2012”.

para la generación de ingresos y el desarrollo humano integral define el acceso equitativo a la educación, la salud, la nutrición, el agua potable, la tierra, el capital y la tecnología; un enfoque territorial conlleva a adecuar las políticas y proyectos a las características geográficas, socioeconómicas, ambientales y productivas de sus subregiones, y un enfoque de integralidad propone esfuerzos simultáneos y coordinados por parte de todos los actores presentes en el territorio, buscando superar el trabajo de “agencias separadas y esfuerzos dispersos” con menores impactos en la inversión social.

Cohesión interna, integración regional, relación con la nación y hermandad con Ecuador son los ejes de articulación del Plan de Desarrollo. Sobre este último aspecto, Navarro Woolf combina las propuestas de desarrollo binacional fronterizo con líneas de acción política que contrarresten las variables tensionantes del conflicto y el centralismo de las decisiones sobre el área. Participar en escenarios comunes, identificar intereses compartidos, reforzar los vínculos históricos entre las dos naciones y crear un Observatorio de Frontera son algunas de las principales líneas de acción.

De este recuento comparativo resaltan dos aspectos centrales: frente al principio restrictivo de la seguridad como “control militar y social del territorio” según definición del Plan Colombia Fase II (2007-2013), un gobierno central (Ecuador) y un gobierno regional (Nariño) coinciden articular sus políticas alrededor de la Seguridad y el Desarrollo Humano Integrales; estos dos conceptos se preocupan por proveer entornos seguros a los ciudadanos, pero sin escindirlos del despliegue de capacidades y el acceso equitativo a las oportunidades para alcanzar niveles óptimos de autonomía personal y colectiva. Aunque las condiciones de conflictividad en Nariño imponen acentos diferenciales en las maneras de garantizar la seguridad ciudadana y la gobernabilidad en el territorio respecto de lo que se pretende alcanzar en Ecuador, los dos caminos no se restringen al control militar y policial, ni conciben el desarrollo como una de sus consecuencias posteriores.

Plan Ecuador y Adelante Nariño se apartan también de las soluciones a la pobreza extrema a partir de subsidios públicos asistencialistas para alcanzar el “mínimo vital” de subsistencia, medido con menor o mayor amplitud por las fórmulas del Banco Mundial y las también estrechas Metas del Milenio. Políticas de “Máximos Sociales” enunciadas por

Correa o de “Distribución de Activos” incluida por Navarro en su propuesta de gobierno, que preparen a los sectores vulnerables para generar ingresos propios, permitirán no solo mejorar temporalmente los indicadores de Calidad de Vida (CV) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), sino transformaciones más estructurales en la base de la sociedad. La manera como se materialicen estos enfoques y principios está por evaluar. No obstante las similitudes, el marco de derechos sociales y colectivos de la nueva Constitución Ecuatoriana podría marcar la diferencia con el Plan de Desarrollo del departamento Nariño.

La frontera es, sin embargo, extensa y variada. La comparación detallada del resto de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Departamentos, Provincias, Cantones y Municipios fronterizos, dibujarían una radiografía más confiable sobre cuáles y cuántas son las potencialidades políticas disponibles para dinamizar la paz y desarrollo en la frontera colombo-ecuatoriana. Si estas no existen, el primer reto es aumentar ese espectro de afinidades locales binacionales.

Lo global y lo local en la frontera común

La frontera colombo-ecuatoriana es un caso paradigmático de escenario “glocal” donde confluyen por lo menos tres planos de intersección:

- Las dinámicas y actores de decisión que responden a la reconfiguración del mapa de las hegemonías mundiales posterior Guerra Fría, y a las necesidades de la internacionalización económica y financiera des-territorializada. En términos de los especialistas de la política y la economía global, la inserción estructural en el Nuevo Orden Internacional (NOI).
- Los proyectos nacionales contrastantes sobre el modelo de sociedad y régimen político que deben imperar en los dos países. En el caso de Ecuador con reformas constitucionales que renueven el sistema de partidos y consoliden el Estado Social de Derecho, y con drásticos procesos de reestructuración de las instituciones, los equilibrios del

poder regional-territorial y la distribución de los recursos productivos, especialmente rurales, en el caso de Colombia. La definición militar de cuatro décadas de un conflicto armado interno disfuncional a esos objetivos, pesa de manera superlativa en las cinco fronteras territoriales de Colombia, incluida por supuesto la frontera con Ecuador.

- Juega también la trama de los actores urbanos y rurales locales que tejen los hilos vivos de la región, y comprueban como estos distintos intereses los afecta en el día a día y convierten su lugar de vida en un territorio en permanente disputa. El involucramiento es inercial, forzoso o voluntario. Articularse o resistir las iniciativas de la internacionalización económica y política asimétrica; insertarse en economías ilegales interconectadas, altamente rentables y globalizadas, o promover proyectos de desarrollo regional, de alcances menos pretenciosos pero suficientes para proveer bienestar social integral e ingresos adecuados; enrolarse como miembros activos o de apoyo de organizaciones armadas legales e ilegales, o mantenerse como población civil constructora de paz, no involucrada en el conflicto armado, y amparada en el principio de distinción entre “combatientes y no combatientes” son varias de las opciones disponibles por las sociedades locales.

Pensar que esos tres planos de intersección no se expresan en el *continuum* territorial que va desde la costa pacífica occidental hasta la amazonía oriental colombo-ecuatoriana es un error conceptual; desearlo es, simplemente, una quimera. El desarrollo fronterizo y binacional que se planteó muy difícilmente será un desarrollo local a secas.

La frontera glocal “caliente”

La frontera viva es el cruce de caminos de pueblos divididos por límites legales convencionales; su porosidad, más que una malformación histórica o un aspecto negativo a remediar, es una característica consustancial a la definición misma de lo fronterizo. Por ella transitan personas de carne y hueso con lazos de consanguinidad, intereses recíprocos y afinidades

culturales superiores a sus potenciales diferencias, y se intercambian bienes económicos manufacturados, agrícolas, laborales y de inversión según el peso de la balanza comercial y las oscilaciones del diferencial cambiario. Las relaciones de vecindad entre gobiernos y entre comunidades se construyen en el tiempo y sobreviven a eventuales conflictos interestatales, siempre y cuando estos no sean, como en el caso palestino-israelí, la nota dominante.

Es también porosa por naturaleza. Permeable a toda suerte de ilegalidades, en especial a las actividades propias de la economía “subterránea” internacional, en una magnitud e intensidad variable según la función que cada país cumpla en el mercado, las ventajas comparativas que ofrezca para hacerlo viable e incluso la posición geográfica que ocupa, lo cual siendo importante no es el factor definitivo. Contrabando de mercancías legales y migración irregular de fuerza de trabajo; redes transnacionales de prostitución y compraventa de menores; tráfico de drogas, insumos químicos y armas, más las divisas generadas por este conjunto de actividades, convierten a los territorios de frontera en el necesario radio de acción de las estructuras criminales y de los ejércitos privados a su servicio. En casos de conflicto social y armado interno, organizaciones político-militares se establecen en zonas geográficas cercanas a los bordes según sus planes estratégicos y según la propia dinámica de la guerra, como lo ilustran Colombia y Sudán en la actualidad. Aprovecharse de la extraterritorialidad para resguardarse militarmente o para crear bases de apoyo político y logístico en un país vecino, es una realidad por demás frecuente en estos casos; los vínculos coyunturales o permanentes que los grupos armados establecen con las mafias y con los traficantes de drogas, son un factor adicional en la complejidad. No por ello las fronteras se “calientan” hasta la ruptura de las relaciones diplomáticas o el enfrentamiento bélico, frente a mecanismos de cooperación judicial y militar, intercambio de información o solución pacífica de las diferencias frecuentemente utilizadas por Estados colindantes. La reiterada presencia de comandos de ETA en Francia es un elocuente ejemplo de lo anterior.

La porosidad político-militar en las fronteras se convierte en un asunto que amerita la intervención, incluso militar, de terceros países interesados, cuando existen cartas geopolíticas en juego y gobiernos débiles inca-

paces de manejar la situación interna y las presiones externas que se ejercen sobre ellos. La presencia de la insurgencia talibán, los cultivos de adormidera y el comercio de la heroína en los límites entre Afganistán y Pakistán genera, por ejemplo, apuestas muy distintas de las que Estados Unidos comienza a manejar con Canadá por el intenso tráfico de marihuana hacia su interior, o con México donde el deterioro de los indicadores de drogas y violencia convertirían los 3 156 kilómetros del cordón fronterizo en el epicentro de las “amenazas a la seguridad nacional”, según el lenguaje utilizado por la Casa Blanca. Cifras recientes así lo confirmarían: 10 000 mil toneladas métricas de marihuana, 105 toneladas métricas de heroína, 380 toneladas métricas de cocaína, equivalente estas al 90% del total exportado hacia el norte desde América del Sur, y abundante dotación de metanfetaminas pasaron exitosamente hacia los centros de consumo estadounidenses en el 2007; en el camino inverso, entre 10 mil y 12 mil millones de dólares en efectivo y armas a granel retornaron a México como resultado de ese comercio ilegal⁵.

Las guerras intestinas y ahora también contra el Estado desatada por los carteles de Tijuana, Juárez, el Golfo y Sinaloa causaron 3 391 muertes violentas entre enero y septiembre del 2008, más que todas las registradas en el año inmediatamente anterior (2 673). Según la BBC⁶, es tal la espiral de la violencia narcotraficante y la ingobernabilidad en la frontera norte, que solo los 443 homicidios atribuidos a las mafias en julio del 2008 superaron a los ocurridos ese mismo mes en Iraq, y se acercaron a las 554 muertes acumuladas en los siete primeros meses en Afganistán. No obstante este sombrío panorama, el modelamiento de la política anti-droga enunciada por Estados Unidos en el Plan Mérida, que condiciona la asistencia técnica y financiera al cumplimiento de las metas fijadas en su propia “Estrategia Nacional para el Control de Drogas”, no llega a los extremos de la intervención militar indirecta aplicada por el Plan Colombia.

5 Para mayor referencia leer el artículo: “Cartel de Sinaloa: en desequilibrio, afirma el procurador Medina Mora”, www.noroeste.com.mx, julio 1 de 2008.

6 Para mayor referencia sobre el narcotráfico en México se puede acudir a “México en la era del narco”, www.bbc.com, septiembre 22 del 2008.

Drogas y armas en la frontera colombo-ecuatoriana

Con frecuencia se afirma que la frontera entre Colombia y Ecuador rompió su calma con la llegada del narcotráfico, los cultivos de uso ilícito, el paramilitarismo y la guerrilla a finales de la década del ochenta y principios del noventa, y que esa peligrosa combinación de ilegalidades se convirtió en un problema de seguridad regional que propició, hasta cierto punto, la intervención de Estados Unidos y Colombia para desactivarlo. Esta es una verdad con muchos claroscuros y por lo menos dos antecedentes históricos que son oportunos recordar:

A mediados de los años setenta, cuando los nacientes carteles de Cali y Medellín apuraban una “reconversión exitosa” desde la siembra y exportación de marihuana hacia el procesamiento de clorhidrato de cocaína, la importación de Pasta Básica (PBC) procedente de Perú y Bolivia se realizaba por la vía terrestre panamericana que conecta las provincias sureñas de Loja, Oro, Zamora y Guayas con el Carchi en la frontera con Colombia. Ese corredor de abastecimiento, intensamente utilizado hasta la aparición de las rutas aéreas clandestinas en los años ochenta, definió el papel de Ecuador y del departamento de Nariño como puntos de paso de esa materia prima y los insumos químicos requeridos por los traficantes colombianos. Tulcán e Ipiales fueron fundamentales en esta tarea. El funcionamiento de las redes de almacenamiento y transporte se garantizaba con personal a sueldo, infraestructura y una alta dosis de corrupción para neutralizar los controles en la principal ruta terrestre internacional. No se conocieron, sin embargo, altercados diplomáticos o acusaciones de ineficiencia en la llamada “lucha contra las drogas” similares a los escuchados en los últimos años.

Si bien es cierto que la presencia relativamente tardía de las FARC en Nariño y Putumayo ha impactado negativamente en la frontera, anteriores proyectos político-militares de origen urbano, campesino e indígena se propusieron incidir en la transformación revolucionaria conjunta de los países andinos. El rescate de la utopía bolivariana permitió al Movimiento 19 de Abril y al Quintín Lame (Colombia) a Alfar Vive Carajo (Ecuador) y al Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (Perú), concretar ese proyecto insurgente subregional con la creación del “Batallón América”

en 1986. Aunque los efectos simbólicos fueron mayores que los reales, por lo efímero de su existencia, las simpatías que el M-19 despertó en Ecuador eran significativas. No solo se hicieron sentir en el discurso renovador y el fortalecimiento organizativo de Alfar Vive Carajo, sino en apoyos financieros directos, entrenamiento militar de combatientes y realización de acciones armadas en el interior del país con alcances superiores a la simple creación de una retaguardia segura en el extranjero. Las alertas sobre los peligros de una alianza guerrillera inspirada en los tres países fueron abundantes pero no suscitaban los reclamos de complicidad activa o pasiva con el terrorismo como los proferidos recientemente por Colombia ante los evidentes rastros de las FARC en Ecuador.

En aras de la discusión debe aceptarse que el escalamiento del conflicto armado interno en Colombia y sus repercusiones en la frontera sur tiene dimensiones poco comparables al Batallón América o a cualquiera de los grupos singulares que lo conformaban. Es cierto también que el despliegue de frentes guerrilleros del ELN y las FARC se intensificó en la última década, y que la articulación entre las organizaciones armadas y el narcotráfico, incluidos los ejércitos paramilitares, exacerbó la violencia motivada por el control de las rentas ilícitas regionales. Queda, sin embargo, pendiente una pregunta, dirigida fundamentalmente a la academia: ¿es suficiente este diagnóstico bipolar entre elementos legales e ilegales, asimilable además a lo bueno y lo malo en la guerra y la política, o requiere completarse con el análisis externalidades relevantes como las políticas de seguridad hemisférica implementadas en la región?

Las paradojas de la política antinarcóticos en la frontera

Una lectura recortada del “Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad económica y el fortalecimiento del Estado”, lo definió como una estrategia antinarcóticos y contrainsurgente, cuando en realidad es una política integral compuesta por diez estrategias articuladas: crecimiento económico, fortalecimiento fiscal y financiero, defensa nacional, justicia y derechos humanos, lucha antinarcóticos y desarrollo alternativo, desarrollo humano, participación ciudadana, corresponsabilidad internacio-

nal y proceso de paz. La Iniciativa Regional Andina, promulgada un año después para Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Venezuela y Panamá, afectados en distinta forma por la crisis económica, la ingobernabilidad y el narcotráfico, resumió en tres esos mismos lineamientos estratégicos: “promover y apoyar la democracia y las instituciones democráticas; fortalecer el desarrollo sostenible y la libertad de comercio y reducir significativamente la oferta de drogas ilícitas en la fuente...” (Vargas, 2003: 3). Se traza aquí un puente directo entre los objetivos de la seguridad y el libre comercio (Celi, 2003: 4) para muchos perceptible solamente cuando América Latina entró de lleno a la discusión del ALCA y los Tratados Bilaterales de Libre Comercio con Estados Unidos.

Mientras las estrategias de remodelamiento institucional y económico seguían un curso más pausado, los operativos antinarcóticos y contrainsurgentes eran ostensibles en el sur y el oriente de Colombia: el Plan Patriota golpeaba los destacamentos más fuertes de los Bloques Sur y Oriental de las FARC en el eje Caquetá-Meta-Guaviare, al tiempo que la erradicación forzosa se concentraba en Putumayo, el primer productor de hoja de coca con 66 000 hectáreas en el año 2000, el 40% de la total nacional. La campaña mixta de aspersión química compulsiva y desarrollo alternativo condicionado y residual que se adelantó en este departamento fronterizo con Ecuador cuando la tendencia se mantuvo a la baja (2000 - 2004), y en los tres años siguientes cuando ésta se revertió, no tuvo los resultados esperados. Además de las consecuencias sociales y humanitarias conocidas, en el tema binacional y de desarrollo regional que nos interesa destacar, las consecuencias fueron las siguientes:

- 1 El incremento de las tensiones con Ecuador a raíz de las denuncias por los impactos de la fumigación química sobre la población y la agricultura lícita, las incursiones militares en la ribera opuesta de los ríos San Miguel y Putumayo, y la ruptura del acuerdo de no fumigación en la franja fronteriza de los 10 kilómetros, acordado de manera verbal (sic) con el presidente y la cancillería de Colombia. Dados los costos políticos, económicos y sociales que deben asumirse por problemas y decisiones ajenas, el refugio y el desplazamiento forzado son otros motivos de reclamo.

- 2 La disminución de los cultivos de coca en Putumayo de 66 mil a 4 386 hectáreas entre 2000 y 2004, equivalente al 83% del total departamental, que junto al menos 49% de la cifra nacional, auguraba el éxito rotundo de la política antinarcóticos diseñada desde Washington. La ecuación matemática que aconsejaba escalar el ritmo de la erradicación por encima del ritmo de la resiembra, y al 80% la percepción de riesgo del campesino de que volvería a ser fumigado si insistía, se apreciaba en esos momentos acertada.

Las cifras oficiales y los relatos de los actores sociales e institucionales de base develarían, sin embargo, otro balance. Afectados por las fumigaciones y expectantes por los desembolsos de los Pactos de Erradicación Voluntaria, las Familias Guardabosques y los Proyectos Productivos, los pequeños agricultores apretaron el bolsillo, detuvieron temporalmente la resiembra y aceptaron las ofertas del gobierno. Pero solo por un breve lapso. Con el fracaso de los proyectos de mediano y largo plazo financiados por Acción Social y USAID, del que pueden extraerse lecciones contundentes, los plantíos de coca reaparecieron en Valle del Guamuéz, Puerto Asís y Puerto Leguízamo hasta contabilizar 14 800 hectáreas en el 2007, tres veces más que en el 2004.

Al no transformarse las condiciones del desarrollo regional que desestimulen integralmente, y no solo con incentivos económicos, la agricultura con fines ilícitos, la propensión a cultivar en lugar de desaparecer se mantuvo latente. Hoy Putumayo es el segundo productor de hoja de coca en el país después del departamento de Nariño, el otro vecino fronterizo de Ecuador.

- 3 La consecuencia más relevante y tal vez la más superficialmente analizada, en tanto se limita a reconocer el “efecto globo” como respuesta del mercado a la represión a la oferta, es la movilidad de los cultivos y del negocio de las drogas hacia el pacífico sur de Colombia, con mejores ventajas comparativas para sembrar, procesar y exportar estupefacientes hacia el corredor de México y Centroamérica. Nariño es hoy primer productor de coca con 20 259 hectáreas, y es también un importante refinador y exportador de clorhidrato de cocaína prove-

niente de esa y otras regiones del país⁷. La captura en el Pacífico del 87% de los cargamentos detectados en puertos y altamar, 61 ATM. promedio anual desde el 2005, confirman el relevo del Caribe por la región costera occidental desde Tumaco hasta el Darién, en límites con Panamá.

Asistimos aquí a una paradoja: la fumigación intensiva en Putumayo, Caquetá y Guaviare durante la primera fase del Plan Colombia, trasladó los cultivos de coca hacia 34 municipios del departamento de Nariño, lo cual era previsible, pero tuvo como efecto no deseado el traslado de los factores productivos y la integración vertical del negocio en una misma zona geográfica, lo cual es una paradoja. Sobre este estímulo empresarial perverso, favorable a las mafias y a los captadores de rentas, se ha escrito y hablado poco. Dueños de cargamentos y de rutas, laboratoristas y comerciantes de insumos, constructores de embarcaciones y transportistas, testaferros y lavadores de activos, grupos armados de distinta índole, raspachines y campesinos estructuraron un rentable circuito glocal en el sur occidente de Colombia. Sin contar los valores agregados por la transformación de pasta básica traída de otros departamentos, Nariño y Putumayo producen 152 toneladas de cocaína cada año⁸ aproximadamente, con un valor bruto en sitio de producción cercano a los \$ 334 millones de dólares, una cifra muy por arriba del PIB agrícola y el PIB total de los dos departamentos, si tenemos en cuenta que a nivel macro, 600 toneladas métricas anuales equivalen al 5,0% y el 0,5% de esos indicadores respectivamente. A las 80 000 hogares rurales ligadas al cultivo, 24 000 de las cuales están en la zona analizada, les queda la menor parte, no más de \$ 8000 anuales por familia⁹.

En esta conjugación de intereses conflictivos, la situación del campesinado cocalero y de las comunidades rurales es altamente vulnerable. A la violencia propia del negocio ilegal se suma la presión de las ban-

7 Cuando apenas se formulaba el Plan Colombia, existían en Nariño 3 959 hectáreas y un potencial exportador de 13 toneladas de cocaína.

8 Cálculos propios aproximados según la información contenida en el "Censo de Cultivos Ilícitos del 2007" del SIMCI y UNODC en Colombia. Las cifras están sujetas a validación técnica de productividad y decomisos efectivamente realizados.

9 Datos estimados a partir del Informe SIMCI-UNODC anteriormente citado.

das armadas de las mafias, los grupos paramilitares Nueva Generación y Rastrojos descendientes del Bloque Libertadores del Sur de las AUC, y los frentes 29 y 48 de las FARC por capturar una parte importante de las ganancias generadas en cada eslabón de la cadena¹⁰. Territorios, poblaciones, circuitos y mercancías se convierten así en un botín en disputa. Las altas tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes en Tumaco (151 por cada 100 000 habitantes frente a 36 del nivel nacional), el desplazamiento forzado (87 644 personas entre 2001 y 2007) y el aumento en las violaciones a los derechos humanos por el conflicto armado coinciden con esta recomposición, inadvertidamente inducida por el Plan Colombia. La movilidad de los vectores de violencia asociada a las drogas incrementó también las dificultades de las comunidades en Esmeraldas, donde se incrementan las incursiones paramilitares asociadas al tráfico de narcóticos.

- 4 El último aspecto a destacar son las presiones por una mayor interrelación funcional ilícita con Ecuador. Tanto desde Nariño como desde Putumayo, el remozamiento de la economía ilegal aumenta las demandas por insumos químicos y bodegas, pero sobre todo por redes de distribución, mejor conformadas y eficientes para el traslado de la droga hacia puertos ecuatorianos y el sur del continente. Al crecer de \$ 2 700 a \$ 4 000 o \$ 5 000 el precio de kilo de cocaína al mayoreo, la masa monetaria también aumenta; una parte se repatriará a Colombia y otra se legalizará, por diferentes medios, en la economía legal interna. Legislación adecuada y unos controles financieros y anticorrupción más estrictos son a todas luces, un imperativo.

La ratificación de Ecuador como país intermediario en el tráfico internacional de drogas, sugiere otra reflexión: si bien es reconfortante constatar la histórica ausencia de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional, y vital contener su aparición por las secuelas negativas que deja en el tejido social, este no es el aspecto neurálgico a resolver mien-

10 En Nariño existen también 5 frentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN), siendo el más fuerte Comuneros del Sur. Los vínculos con los dineros de la droga, aunque crecientes según informes oficiales, son mucho menores que los recaudados por las FARC. Además de los frentes 29 y 48, las FARC operan las columnas Jacinto Mata llana, Policarpo Salab Arrieta, Antonio José de Sucre y Daniel Aldana.

tras Colombia, Bolivia y Perú puedan rotar internamente y entre sí las zonas de cultivo. La propensión estructural de las periferias fronterizas a expulsar a sus jóvenes a la “raspa” de coca en Puerto Asís, La Hormiga o Tumaco, y a enrolarse en las primeras escalas de la criminalidad es un problema aún más grave. Sin abundar en el tema, podrían afirmarse que en el caso de Ecuador, el desarrollo alternativo preventivo debe ser regional antes que rural, procurando oportunidades de educación y empleo a la fuerza de trabajo para que está no se desvíe hacia actividades ilegales, y dinámicas económicas multivariadas para que los poblados fronterizos no dependan de la redistribución local de esos dineros.

Con las cifras a la vista, los \$ 5 375 millones de dólares comprometidos por el Plan Colombia entre 2000 al 2007, de los cuales \$ 4 333 se destinaron al gasto militar y \$ 1 043 al desarrollo económico y social, ambos bajo la denominación de antinarcóticos, están bastante lejos de alcanzar las metas prometidas¹¹: 50% menos de hectáreas de coca y amapola cultivadas, 50% menos de droga potencial y efectivamente exportada, fuente de ingresos de las organizaciones armadas debilitada y estructura económica de las mafias efectivamente desvertebradas. Después de 1 178 000 hectáreas afectadas mediante métodos aéreos y manuales forzosos¹², en el 2007 el país cuenta con 98 000 ó 141 000 hectáreas sembradas con coca según el gobierno nacional o los Estados Unidos, con una tasa de ineficiencia de 56 hectáreas intervenidas por cada 1 efectivamente eliminada si atendemos a la última fuente. Las mejoras agroalimentarias y en el procesamiento, que garantizan un potencial de producción de 600 toneladas/año, similar al que se tenía en la curva más alta del cultivo, proporcionan suficientes incentivos para que los carteles regionales se recompon-

11 El Plan Colombia se propuso alcanzar un 50% menos de hectáreas de coca y amapola cultivadas y un 50% menos de droga potencial y efectivamente exportada. Sin cuantificarlos busca también debilitar las fuentes de ingresos de las organizaciones armadas y desvertebrar efectivamente la estructura económica de las mafias.

12 Entre 2000 y 2007, la Policía Nacional Antinarcóticos y la Dyan Corporation asperjaron 1 015 891 hectáreas con Round Up Ultra; entre 2005 y 2007, Acción Social a cargo de los Grupos Móviles de Erradicación Manual arrancaron de manera forzosa a cargo de Acción Social arrancaron 161 743 hectáreas.

gan de los golpes propinados a sus cúpulas. Los recaudos de las FARC por este concepto, estimados en un 78% por el Ministerio de Defensa, están seriamente debilitados por la ofensiva militar pero es importante valorar como y en que proporción esto sucede en las regiones.

La frontera sur muestra una tendencia similar. Nariño y Putumayo recibieron la mayor descarga química del país, 468 500 hectáreas fumigadas entre 1999 y 2007, el 53% del total¹³; una erradicación manual forzosa de 58 000 hectáreas (36%) y una inversión directa en desarrollo alternativo por \$ 65,5 millones, equivalente al 27,4% del presupuesto total nacional asignado en el periodo. Si bien la cifra es significativa, el desequilibrio entre los recursos otorgados a los dos departamentos (\$ 54 millones Putumayo y \$ 11 millones Nariño) y la considerable baja en la inversión a solo el 3,7% para el período 2005-2010, es por demás significativa: no solo resta sostenibilidad a los proyectos productivos emprendidos, sino que va a contramano de la magnitud de las siembras, la intensidad de la aspersión y los perjuicios ocasionados a la población rural. Por razones de geopolítica interna, asociada a la negociación con las AUC y la guerra frontal contra las FARC, el 54% del presupuesto se localizó en Antioquia, Córdoba, Santander y Sur de Bolívar, mientras un escaso 0,4% se dirigió a Meta, Guaviare y Caquetá para citar a la región más abandonada.

Como consecuencia de este conjunto de decisiones de política pública, en la frontera sur con Ecuador existen 35 072 has con coca, equivalentes al 36% de la superficie sembrada en el territorio colombiano, dos de los tres municipios con mayor concentración de plantíos (Tumaco y Puerto Asís), y varias organizaciones mafiosas fragmentadas pero tan poderosas como los antiguos carteles de Medellín, Cali y el Norte del Valle. Sobra aclarar que el conflicto, cuyo derrame evitaría la Iniciativa Regional Andina, hoy más que nunca tiende a concentrarse en las fronteras.

13 Con 23 departamentos con presencia de cultivos de coca, esta concentración de la erradicación en Nariño y Putumayo, a más de desequilibrada es altamente ineficiente.

Las lecciones de la política antidrogas para Colombia y Ecuador

¿Dónde radica la razón de tanto tropiezo? Al derivar, con lógica silogística, que el flujo de drogas hacia los centros de consumo dependía de la eliminación de la materia prima vegetal, es decir, las plantas físicamente sembradas en el territorio, el Plan Colombia enfiló baterías contra el eslabón social de la cadena, el más fácil de golpear y el de menores pérdidas comparativas. Siempre será preferible y barato reponer cultivos campesinos que recuperar pérdidas por rutas, cargamentos y bienes incautados.

Al confundir el principio natural de la cadena, que no es otro que el principio activo de la hoja de coca, con el principio dinamizador del narcotráfico, que no es otro que el conjunto de condiciones político-institucionales, sociales y económicas que permiten cumplir a cabalidad el ciclo económico de las drogas e invertir las ganancias en la economía legal, los cimientos de la estrategia parten del lugar equivocado. Causa por ello que extrañeza la popularidad de un planteamiento como este, no solo por los gobiernos, sino por la academia y expectativas de los actores locales. Si los vasos comunicantes entre lo legal e ilegal mantienen su vitalidad, como hasta ahora, la represión a los cultivos o el desarrollo alternativo tendrán fracasos estruendosos y éxitos “piloto” de muy corto aliento. Una lección válida tanto para Colombia como para Ecuador.

Bibliografía

- Cancillería de Colombia
www.cancilleria.gov.co
- Cancillería del Ecuador
www.mmrree.gov.ec
- Celi Pablo (2003). *El área andina: entre la geopolítica regional y las vicisitudes nacionales*. Quito: Documento de trabajo.
- Gobernación de Nariño
www.gobernar.gov.co
- Ministerio de Defensa de Colombia
www.mindefensa.gov.co
- Ministerio de Defensa del Ecuador
www.midena.gov.ec
- Plan Ecuador
www.planecuador.gov.ec
- Vargas Alejo (2003). *El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina: efectos posibles sobre la paz y la guerra en la región andina*. Bogotá: Paper de trabajo.

El enclave cocalero colombo-ecuatoriano

Roque Espinosa

Universidad Andina Simón Bolívar

Introducción¹

Este trabajo tiene como objetivo proporcionar un conjunto de ideas de carácter interpretativo sobre la producción cocalera que se ha desarrollado en la frontera colombo ecuatoriana. Para ello ha retomado la caracterización que la economía y sociología del desarrollo presentaron a comienzos de los años sesenta sobre las economías de enclave. La consideración de que la economía cocalera es un ejemplo de economía de enclave, de acuerdo con los nuevos aportes que la investigación de campo permite, es el eje de este documento.

En todo caso, los ajustes realizados a esa caracterización que, de una u otra forma, pone en evidencia su actualidad teórica, posibilitan comprender de mejor forma cuál es la estructura interna y la dinámica de la economía cocalera. Este trabajo pone especial énfasis, en base de una amplia investigación anterior recientemente publicada², en la situación de los campesinos vinculados de distintas formas a la economía de la coca pero, obviamente, realiza anotaciones y consideraciones más amplias.

Espero que éste, como otros acercamientos al tema, contribuya no solo a una mejor comprensión de la producción cocalera, sino que permi-

1 Agradezco a Isabel Ramos por apropiarse de este texto y hacerme un conjunto de comentarios que he recogido, de buena gana, en este documento.

2 El nombre de la obra es: *Las fronteras con Colombia*, UASB-CEN, Quito, 2008, coordinada por Roque Espinosa.

tan a los investigadores salir del “horror” que les produce saber que un sector importante de campesinos de ambos lados de la frontera están, de una u otra forma, integrados a la economía de la coca. Ello va permitir escapar de los lamentos y quejas en las que se amparan ciertos temores políticos de que este tipo de producción se generalice o se extienda a otras regiones, las cuales, en la práctica, han servido de base a la puesta en marcha de las acciones más retrógradas para contener, supuestamente, su expansión.

I Parte

La descripción tradicional de las economías de enclave

Hacia 1960, Celso Furtado, señalaba que la integración de las economías latinoamericanas al mercado mundial, producto del advenimiento de un núcleo industrial en la Europa del siglo XVIII, dio origen a la generación de estructuras híbridas, “una parte de las cuales tendía a comportarse como un sistema capitalista, y la otra a mantenerse dentro de la estructura preexistente” (Furtado, 1961: 165). Se trata de un núcleo “capitalista” que descansa en una matriz “precapitalista”. Furtado enfatiza que “este tipo de economía dualista constituye, específicamente, el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo” (Ibíd: 166).

Sin pretender detenernos en esta última consideración (cuya crítica constituye la base de la emergencia del pensamiento sociológico latinoamericano), conviene señalar, además, que el ilustre economista brasileño distingue, como se conoce, “que el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y no una etapa por la que deberían haber pasado, necesariamente, las economías que alcanzaron un grado superior de desarrollo” (Ibíd). En este proceso autónomo de subdesarrollo se pueden distinguir —dice este autor— diversas situaciones, las cuales dependerán de la manera cómo se integra este núcleo capitalista en la matriz precapitalista, pues de ello resulta su capacidad dinámica para promover procesos de cambio orientados al desarrollo. Esta capacidad dinámica estará en función de la masa de ingreso que da origen y que se queda en la colectividad, la cual

dependerá del volumen de mano de obra que absorba, del nivel de salario real a que de origen, de la totalidad de impuestos que pague la empresa capitalista, y de la (este es un punto particularmente importante) fracción de la ganancia que se reintegre a la economía local. La intensidad del impacto del núcleo capitalista en una matriz precapitalista dependerá, pues, de estos factores.

Ahora bien, dado que se trata de economías que basan su desarrollo (el desarrollo del subdesarrollo) en la demanda externa, las oscilaciones de la economía y del mercado mundial permitirán a los distintos países —de acuerdo con el tipo de “empresa” que se haya desarrollado en su interior— responder de manera diferenciada a las oportunidades que éste ha creado. Para entender las diferentes formas de integración de las economías latinoamericanas a la división internacional del trabajo, es decir, la configuración de las economías exportadoras de materias primas en la fase de crecimiento hacia afuera, Furtado, en su obra, distingue tres situaciones típicas, que ya habían sido señaladas en *Desarrollo y Subdesarrollo*: a) economía exportadora de productos agrícolas de clima templado; b) economía exportadora de productos agrícolas tropicales, y; c) economía de productos minerales (Furtado, 1971: 64)³.

El primer tipo correspondió esencialmente a Argentina y Uruguay, y, en estos países, la economía de exportación se basó en el uso extensivo de la tierra y se destinó a competir con la propia producción interna de los países en rápida industrialización. En Uruguay y Argentina, el uso extensivo de la tierra (a la que se trasplanta la técnica europea) permitió, en efecto, alcanzar elevados índices de rentabilidad y generar una importante red de transportes, que posibilitó a las economías externas competir positivamente con la producción de las naciones de más alto nivel de desarrollo y con las regiones de reciente poblamiento europeo (Australia, por ejemplo), a la vez que integrarse a un sector productivo de la economía mundial singularizado por su persistente avance técnico. No en vano, en esta fase de integración, los sectores externos de estos países presentan elevadas tasas de crecimiento y se convierten en un decisivo “factor de de-

3 Conviene decir, aunque sea de paso, que más que un avance del pensamiento de Furtado en las décadas del sesenta y setenta, se observa un congelamiento y hasta un retroceso de sus principales enunciados, como tendremos oportunidad de señalarlo, marginalmente, más adelante.

sarrollo”. Esto último se hizo evidente una vez que, a raíz de la crisis de 1929, caen las exportaciones, se comprimen las importaciones y se consolida un sector industrial que, en el futuro, se convertiría en el eje dinámico del desarrollo que surge en esta la etapa de crecimiento *hacia afuera*. Como Furtado nos había explicado en su obra básica, este importante sector industrial surge porque la masa de salarios que se genera a partir del sector exportador es importante, el salario real crece; una parte de las ganancias se reinvierte en el país, dado que se trata de capital eminentemente nacional, una fracción de impuestos se revierte al estado, y las decisiones de inversión se toman al interior de la economía, todo lo cual contribuye a la emergencia de un importante mercado interno.

El segundo tipo, que congregó a más de la mitad de la población latinoamericana, incluye a Brasil, Colombia, Ecuador, América Central y el Caribe, además de amplias regiones de Venezuela y México. En este, la “inserción se realiza en competencia con áreas coloniales y con la región esclavista de los Estados Unidos” (Furtado, 1971: 65), a partir de productos como azúcar, tabaco, café y cacao, que “desempeñar un papel dinámico en la integración de la economía latinoamericana al comercio internacional” (Ibíd). Se trató de economías que tuvieron escasa significación como factor de desarrollo, si se toma en cuenta que los salarios fueron bajos, no generaron una importante red de transportes y fueron incapaces de crear nuevas técnicas. Según el autor, la agricultura surgida en esta fase “tenderá a mantenerse en el marco de las economías tradicionales” (Ibíd: 66), constituyéndose en limitado factor de desarrollo, si es que se toman en cuenta, además, los impuestos pagados, las ganancias reinvertidas, y el crecimiento de la masa salarial y del salario real. De todos modos, se pueden establecer excepciones en las que esa agricultura de exportación se convirtió en “importante factor de desarrollo” (Ibíd). El ejemplo más relevante es la región cafetera de Sao Paulo.

En esta última región se observa –dice Furtado– que debido a las “características físicas y químicas de los suelos” fue posible desarrollar una plantación extensiva de café, a la que correspondió una productividad alta de la mano de obra, que permitió la integración de inmigrantes europeos que exigían salarios monetarios *competitivos*, la generación de una infraestructura moderna y el desarrollo de un significativo mercado interno.

Como además –tal como el autor nos había explicado en *Desarrollo y Subdesarrollo* (Furtado, 1961: 172) – el capital era nacional y las ganancias se reinvirtieron en el sector cafetero, hecho que, conjuntamente con la inmigración europea, no solamente desorganizó las economías de subsistencia, sino que contribuyó a monetizar la economía regional, a partir de la cual emergió un “mercado de bienes manufacturados que justificaría, más tarde, la creación de un núcleo industrial, haciendo posible, con el tiempo, la transformación estructural de la economía” (Ibíd).

El tercer tipo de economía –dice Furtado– incluyó a México, Chile, Perú, Bolivia, y a partir del tercer decenio del siglo XX, a Venezuela, y corresponde a los exportadores de productos minerales, que se desarrollaron gracias al descenso de las tarifas de transporte de larga distancia y a la rápida expansión de las industrias mecánicas, que provocaron una radical transformación de la economía latinoamericana. Al respecto, señala que “el crecimiento considerable de la demanda mundial de metales no ferrosos fue acompañado de un gran progreso técnico en su producción, lo que exigió concentrar la producción en grandes unidades” (Furtado, 1971: 66). Este proceso de concentración efectuado inicialmente en los Estados Unidos, tendió a extenderse a otras áreas, cuyos productores fueron desplazados por organizaciones americanas dotadas de gran poder financiero y con gran capacidad tecnológica (Ibíd).

De ese modo, el avance de la industria minera de exportación se hizo con la desnacionalización de la misma y con la implantación de un sector productivo que, dado su gran avance técnico y elevada densidad de capital, tendió a aislarse, y a comportarse como un sistema económico separado, o mejor como parte del sistema al que pertenecía la matriz de la unidad productora. El control extranjero de una actividad altamente capitalizada y que utiliza poca mano de obra, significó desvincular del sistema económico interno la parte principal del flujo de ingreso originado en esa actividad. En tales condiciones, su valor como factor de transformación directa de las estructuras internas se reduce a casi nada. Además, como la infraestructura para servir a las industrias mineras de exportación es, en general, altamente especializada, las economías externas que resultan de las mismas son escasas o nulas para el conjunto del sistema económico. Finalmente, al abastecerse de productos especializados obtenidos de fuera

del país y al producir un reducido flujo de salarios, este tipo de actividad en ninguna parte contribuyó en forma significativa a la creación de un mercado interno. Sus potencialidades como factor dinámico solamente se dieron a conocer cuando el Estado se interpuso para obligar a las empresas a adquirir dentro del país parte de sus insumos, y para captar, bajo la forma de impuestos, una parte significativa del flujo de ingresos que tradicionalmente eran remitidas al exterior (Ibíd: 67).

En síntesis, en situaciones específicas, en América Latina emergieron economías poco articuladas al resto de la economía nacional y altamente especializadas, que se convirtieron en sistemas económicos separados, unidos en las decisiones a la matriz de la unidad productora y, por consiguiente, desnacionalizados. Por esta razón sus potencialidades como factor dinámico de desarrollo fueron limitadas, cuando no, nulas.

Como se conoce, a este último tipo de economías, que en el lenguaje sociológico y económico de los sesenta y setenta se les identificó como de “enclave”, F. H. Cardoso y E. Faletto, hicieron varios aportes importantes que merecen ser resaltados (Cardoso y Faletto, 1969: 50). De una parte, destacaron que las situaciones de *enclave* no surgieron solamente en las actividades mineras de exportación, sino también en las plantaciones, es decir, a nivel de la agricultura de exportación (Ibíd). Además, indicaron que la diferencia entre las dos radica en que las técnicas y las condiciones de producción de ambas tienen consecuencias distintas, tanto en lo que se refiere a la utilización de mano de obra, como en la productividad alcanzada y en el grado de concentración del capital requerido (Ibíd).

Así como en el enclave tipo plantación se emplea mucha mano de obra y puede darse poca concentración de capital, en los enclaves mineros se redujo el nivel de ocupación y elevada la concentración de capital, aunque, en ambos casos, el enclave presenta cierta tendencia a un bajo nivel de distribución del ingreso desde el punto de vista de la economía nacional. En el enclave minero hay expansión de la producción, pero existe una tendencia favorable a pagar salarios diferenciados en beneficio del sector obrero especializado, sin afectar al sector de la economía orientado hacia el mercado interno. En el enclave agrícola, en cambio, la expansión de la modernización de la economía lleva a ocupar tierras disponibles –afectan-

do la economía de subsistencia y hasta la producción para el mercado interno- sin que existan presiones acentuadas en demanda de un elevamiento de los salarios, pues, en este caso se necesitará más mano de obra no calificada, la que siempre suele ser abundante (Ibíd).

También distinguieron –siguiendo su propia interpretación– consecuencias políticas y sociales diferenciadas para ambos casos, que vinieron, a complementar las restringidas observaciones realizadas en este campo por Furtado⁴. Al respecto, los autores señalaron que:

... por un lado, la existencia previa de un grupo exportador nacional que perdió el control del sector y se incorpora a través del mercado mundial, a través del enclave; por otro, el caso en que prácticamente el desarrollo de la producción para la exportación en gran escala fue resultado directo de la formación de enclaves. En esta última situación, los enclaves coexisten con sectores económicos locales de reducida gravitación en el mercado, controlados por oligarquías “tradicionales”, que carecían de importancia como productores capitalistas. En ambos casos, los problemas que se presentaban desde el punto de vista nacional era, como en la situación antes descrita, el de la definición de las bases y condiciones de continuidad en la estructura local de dominación y el de la determinación de los límites de la participación de los grupos que constituían en el sistema productivo de nuevo tipo que representaban los enclaves. De igual modo, también en cualquiera de los dos casos, las alianzas políticas requeridas tenían doble vinculación con el sector externo, representado por las compañías inversoras; con el sector interno en la medida en que algún grupo, por sí solo o aliado a con otros, lograba constituir un sistema de poder y dominación lo bastante fuerte y estable para pactar con el sector externo las condiciones en las cuales se aceptaría nacionalmente la explotación económica de los enclaves. En la determinación de esas condiciones, las posibilidades de autonomía relativa de los sectores internos frente a los externos difieren de en las dos variantes típicas de la formación de los enclaves a las que se hizo referencia más arriba (Ibíd.: 51).

⁴ De manera general, en relación de este como de otros puntos, se puede decir que las observaciones de Furtado fueron más agudas en términos económicos que las de Cardoso y Faletto, en tanto son más sugerentes las anotaciones sociales y políticas de estos últimos.

En esta situación diferenciada –destacaron Cardoso y Falletto– que se produjeron históricamente diversas articulaciones políticas y sociales:

La existencia previa de una economía exportadora local de importancia permitía a los grupos dirigentes nacionales una táctica de repliegue hacia algunos sectores productivos y una política más agresiva en las concesiones (impuestos, reinversión obligatoria de las ganancias, etc.), todo esto en medida históricamente variable según las condiciones de mercado y el grado de cohesión política interna lograda por las clases dominantes locales. En el otro caso, la debilidad de las ‘oligarquías tradicionales’ las dejaban más desamparadas frente a los ‘sectores externos’, transformándolas muchas veces en grupos patrimonialmente ligados a la economía de enclave en la medida en que la propia dirección de la administración nacional pasaba a depender de la renta generada por el sector económico controlado externamente (Ibíd: 53).

No obstante, ambos casos de enclave constituyen una forma específica de realidad (que abre, por tanto, posibilidades distintas de desarrollo y de cambio social y político) que se opone a las economías y sociedades en donde fue posible un “control nacional de la producción”⁵. De ese modo, el desarrollo de las economías y las sociedades latinoamericanas está determinado –en la perspectiva de Cordodo y Falletto– por una de estas dos situaciones iniciales de integración al mercado mundial, pues, una u otra marcan, por decirlo de alguna manera, el derrotero que seguirán los países de la región, a partir de esta fase original.

5 Se sabe que el denominado “control nacional de la producción” en una situación de dependencia general, permitirá establecer un acuerdo político de carácter histórico-fundacional entre los sectores exportadores de corte capitalista que controlan el sector externo con los sectores tradicionales de corte precapitalista que controlan el sector interno. Esto dará origen al pacto oligárquico en el que se fundamenta la estructura política y social de ciertos países latinoamericanos. Y que está opuesto, por definición, a los países en que fueron dominantes las situaciones de “enclave”, pues, en este caso –como queda dicho–, las relaciones se establecen entre el sector exportador vinculado a intereses externos y una oligarquía tradicional interna, de corte precapitalista, por lo que el *acuerdo* es distinto y abre menos posibilidades para un desarrollo de tipo nacional, particularmente a partir de la crisis de 1929, cuando se integran al escenario político otros actores: industriales, trabajadores, sectores medios, en fin.

Crítica a la interpretación tradicional de las economías de enclave

En síntesis, Cardoso y Falletto dicen que las economías integradas al mercado mundial a través de enclaves reúnen ciertas características particulares:

- a) La producción es una prolongación directa de la economía central, porque las decisiones de inversión dependen del exterior y porque los beneficios (impuestos y salarios) apenas *pasan* por la nación dependiente.
- b) No existen conexiones con la economía local, es decir, con el sector de subsistencia o con el sector agrícola vinculado al mercado interno, pero sí con el sistema de poder de la sociedad dependiente.
- c) Las relaciones económicas se establecen en el ámbito de los mercados centrales (Cardoso y Falletto: 53).

Ahora bien, aunque estos autores y, en cierto modo, Furtado –como se ha señalado anteriormente– destacan que, en situaciones de enclave (particularmente minero), las conexiones con el resto de la economía (determinadas por el volumen de mano de obra, masa salarial, impuestos y ganancias que se reinvierten localmente) apenas *pasan* por las naciones dependientes⁶, de todos modos es difícil negar que, en lo local, estas conexiones fueran significativas. En otras palabras, si bien a nivel nacional las conexiones económicas y sociales son escasamente importantes, sí lo son en lo local y regional, en donde estas conexiones se vuelven particularmente decisivas.

Por otra parte, aunque Furtado señala que las conexiones que genera el enclave no son considerables (el volumen de fuerza de trabajo absorbi-

6 Furtado llega a decir en *Desarrollo y subdesarrollo* (p.166): “...la experiencia demuestra que ese volumen de mano de obra no alcanzaba, generalmente, *proporciones considerables*. En el caso de las economías especializadas en la explotación minera, difícilmente alcanzaba al 5% de la población en edad de trabajar”. (Énfasis añadidos)

da y la masa salarial son poco relevantes), no niega que se dan conexiones locales entre la estructura de poder y la fuerza de trabajo absorbida. No obstante, Cardoso y Faletto acentúan esta desconexión, hasta el punto de que niegan las conexiones con la economía local o con el sector agrícola vinculado al mercado interno. Esta última apreciación resulta contrafáctica. En efecto, así como es difícil negar las conexiones locales y la incidencia en la economía local y regional en uno o en varios países, de hecho, no se puede negar las conexiones con el mercado local. Enunciado de otro modo, las escasas vinculaciones del enclave con la economía nacional y el mercado nacional interno, no niega las importantes relaciones económicas y mercantiles que establece en lo local. Dicho sea de paso, esta última distinción es muy importante porque se puede dar el caso (la economía de la coca, es uno de ellos) en donde las conexiones económicas locales no pasen necesariamente por el mercado, ni siquiera local.

Por consiguiente, una primera observación –decisiva para este análisis de la economía de la coca– que es posible hacer a la interpretación tradicional de las economías de enclave es que, ubicada en un horizonte nacional (la sociedad, el mercado interno, la economía), ha perdido de vista la incidencia local y las articulaciones regionales, no solamente a nivel económico, sino social y especialmente político. Ello, en mi criterio, ha conducido a oscurecer e invisibilizar la *naturaleza* de este tipo de economías y, por ende, las realidades sociales y políticas de las sociedades locales y regionales. En efecto, como las economías de enclave no registran, aparentemente, conexiones económicas a nivel nacional, se niegan otras formas de conexión local y regional; del mismo modo, como, desde la mirada nacional, no se constata la existencia de relaciones sociales nacionales, las relaciones locales y regionales se niegan y, por esta razón, se invisibilizan.

Un tercer orden de crítica se puede realizar a este tipo de interpretación. Este tiene que ver con las relaciones políticas nacionales. Cardoso y Faletto, destacan la importancia que tiene, para los capitalistas empresarios que controlan las economías de exportación basadas en enclaves, establecer relaciones con las cúpulas de poder nacional. De hecho, una condición para reinvertir ganancias, captar impuestos, realizar obras complementarias de infraestructura y mantener bajas las tasas y los salarios, dependen de las relaciones políticas que ellos establezcan con las elites polí-

ticas de los países dependientes: oligarquías tradicionales, militares y caudillos. No obstante, si bien estos autores (de hecho, habría que decir ellos y los que adscriben a esta corriente de pensamiento) destacan estas relaciones, anclados como están al horizonte nacional, desconocen y, por ende, invisibilizan la trama de relaciones de carácter político que se establecen en lo local y regional. Si bien Furtado en algún momento habla de que las “nuevas empresas entraban en contacto con las autoridades locales y trataban de habilitarlas en la ejecución de medidas de profilaxis y otras, cuyo resultado se hacía sentir en una reducción de la tasa de mortalidad, con el correspondiente aumento del índice de crecimiento vegetativo de la población” (Furtado, 1971: 166), lo cual, al cabo de cierto tiempo, permitía incrementar la población y “restablecer la relación entre población y recursos que prevaleciera en la etapa anterior a la penetración capitalista” (Ibíd), estas relaciones, desde esa perspectiva, son de tipo instrumental, eventuales y poco significativas.

Además, esta interpretación no solamente esconde las relaciones políticas que se establecen en lo local con dirigentes, actores y representantes del estado (militar y civil), sino que restan importancia a su significatividad. Aquí, como en el análisis económico, pero con un signo opuesto a aquel, se observa una premisa: dado que existen importantes relaciones políticas nacionales entre los empresarios que controlan el enclave y las autoridades nacionales, son inexistentes las relaciones locales, cuando, en los hechos, la situación es distinta: son poco importantes las relaciones de los empresarios a nivel nacional porque estas se resuelven en el nivel local y porque, desde la perspectiva de los actores locales vinculados a la economía de enclave, estas deben agotarse en este nivel. La invisibilidad de lo local a nivel nacional es una condición para que este aparezca como decisivo.

Finalmente, hay que hacer una observación aparentemente secundaria pero básica: cuando se habla de relaciones políticas entre los empresarios y capitalistas que controlan los enclaves y las autoridades nacionales, se establece una implicación necesaria (en el contexto nacional) entre elites económicas y políticas. Se trata de una relación entre *los de arriba*, por decirlo de una manera burda, y que no expresa efectivamente la idea que está en base de estas observaciones. Ahora bien, la insistencia en este tipo de vínculos tiene una consecuencia fundamental: impide mirar la trama

de relaciones no solamente económicas y sociales que se establecen a nivel local entre los distintos actores *de base* que están vinculados a la economía de enclave, sino, lo que es más importante, la trama de relaciones políticas que se establecen entre los actores de base, y entre ellos y las elites locales, así como con los representantes locales del Estado (funcionarios, maestros, médicos, militares) y de la Iglesia. Desde nuestra perspectiva esta es una omisión que, en el caso del enclave cocalero, tiene consecuencias fundamentales, como trataremos de demostrar brevemente en este trabajo.

Hacia la definición de un nuevo marco teórico para el análisis de las economías de enclave

Las observaciones anteriores nos llevan a hacer algunas anotaciones generales. La idea de que los enclaves tuvieron escasas relaciones nacionales, acentuó la idea de que se trataba de economías “aparte”, si bien dependientes (y en ese sentido abiertas) de los centros externos de decisión, en tanto se las considera una mera prolongación de las economías centrales. No en vano, tempranamente, hacia 1965, A. Pinto, hablaba de las “sociedades de enclave” (Pinto, 1965: 69).

Al respecto, una consideración que surge de las anotaciones anteriores. De hecho, las economías de enclave aparecen como sociedades *aparte*, en tanto manifiestan escasos vínculos con la sociedad nacional, el mercado interno e, incluso, con la política nacional (aun cuando estos terminan siendo decisivos), en tanto genera y descansa en relaciones de tipo clientelar⁷ que permite su supervivencia. No obstante, a diferencia de lo que habían señalado los autores analizados, en este trabajo se sostiene que, a nivel local, las economías de enclave manifiestan importantes relaciones económicas, sociales y políticas. Esto nos lleva a concluir que estas economías presentan diversas caras: de una parte, manifiestan significativas relaciones locales y regionales que se agotan o tienden a agotarse en ese nivel,

⁷ Se destaca este último punto porque en la literatura de la dependencia se parte, al parecer del criterio, de que esta relación clientelar no utiliza los canales de la política democrática, en la que las instancias de representación y debate parlamentario son esenciales. (Al respecto, véase el texto de Cardoso y Faletto).

por otra parte, expresan escasas relaciones con las sociedades nacionales. Además, como ya se había sugerido anteriormente, estas significativas relaciones locales son condición necesaria para que se observen escasas relaciones a nivel nacional, y esto último como expresión/condición de las fuertes articulaciones de los enclaves con la economía y el mercado mundiales, es decir, con las compañías y *trusts* internacionales. En otros términos, los lazos locales y regionales que los enclaves manifiestan y que tienden a agotarse en este nivel, son condición para que dichas relaciones no se manifiesten a nivel nacional y, de ese modo, las decisiones económicas de las grandes compañías puedan imponerse local y regionalmente. Circunstancia, esta última, que apunta a destacar que el hecho de que las decisiones de los monopolios internacionales se impongan localmente, tiene repercusiones en la economía nacional que los “desarrollistas” no fueron capaces de analizar.

Una segunda observación de carácter general, que complementa las anteriores, es la siguiente. Se ha destacado que los enclaves expresan una forma de articulación específica de los países periféricos en la fase de crecimiento *hacia afuera* que se sustenta en una premisa básica: se trata de un núcleo capitalista que se asienta en una matriz precapitalista con la que mantiene no solamente escasas relaciones sino un impacto y, por ende, una capacidad dinámica de desarrollo (léase de cambio) muy limitado, cuando no, nulo. Al respecto, conviene hacer algunos comentarios.

Se puede reconocer que las empresas tipo enclave son capitalistas porque se inscriben en un sistema capitalista internacional y porque, además, generan o tienden a generar relaciones capitalistas *a su interior*, que se inscriben en una matriz esencialmente precapitalista en la fase de crecimiento *hacia afuera*, es decir, en la fase inicial en la que los países periféricos se incorporan a la economía mundial. Siguiendo las observaciones anteriores se debe reconocer, en todo caso, que las relaciones capitalistas/precapitalistas se resuelven y constituyen en el nivel local y no solamente en el nivel internacional –como se había indicado tradicionalmente–, del mismo modo que el enclave no depende exclusivamente del exterior para su funcionamiento, aun cuando en ciertos momentos del ciclo productivo las decisiones de las compañías internacionales terminan siendo fundamentales.

Además, esta relación capitalista/precapitalista que se resuelve y constituye localmente debe ser vista de manera más detenida que la que permite la mirada convencional. Dado que existen importantes relaciones entre una empresa capitalista con una economía y sociedad precapitalista en el ámbito local/regional, se debe reconocer que, de acuerdo con un viejo supuesto que define el “colonialismo interno”, la economía capitalista es condición de existencia de la economía precapitalista. Como dice Furtado: “...el desarrollo del sector capitalista se realiza principalmente a través de la absorción de factores tomados de la economía preexistente y, siempre que convenga a los capitalistas...” (Furtado, 1964: 79). Se trata de una relación esencial que no puede ser dejada de lado porque permite captar un aspecto fundamental de las economías de enclave.

Para apreciar adecuadamente el significado de esta premisa conviene, sin embargo, volver sobre ciertos presupuestos de la teoría del desarrollo. Se dice que, en estos casos, no solamente se concentraron los aumentos “visibles de la productividad” en el sector exportador tipo enclave, “sino que éstos, por diversas razones, no consiguieron irradiarse ‘hacia atrás’, hacia el ‘*hinterland*’, que continuó viviendo en el pasado económico” (Pinto, 1965: 5). Por esta razón, el enclave tampoco tuvo una capacidad de *arrastre* del conjunto de la economía hacia la creación de estructuras capitalistas, es decir, hacia el desarrollo.

En otras palabras, el análisis inicial de las economías de enclave partía de una idea negativa de este último: consideraba que no había sido capaz de impulsar a los países al desarrollo, a excepción del caso minero chileno, que estuvo bajo control nacional y, en cierto modo, de la economía cafetera brasileña del sur. En otras palabras, ponía énfasis en una forma de capitalismo *reaccionario*, a diferencia del capitalismo más orientado al desarrollo que se dio en las economías en donde se generó un control nacional de las exportaciones que, cuando fue significativo, dio origen a la emergencia de un sector industrial dinámico que cambió el eje del desarrollo (de afuera hacia adentro, al decir de Prebisch⁸).

Por lo tanto, conviene decir que el enclave señala una ruta de desarrollo de carácter reaccionario, en la que el cambio que genera en la zona no

8 Para mayo énfasis ubicar *Desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, el Trimestre Económico, Vol. XVI, núm. 63, 1949, pp- 347-431.

es de tipo positivo, sino negativo y acentúa las relaciones económicas preexistentes⁹. Al respecto, bien vale hacer una consideración marginal de carácter complementario.

No solamente es necesario declarar que el enclave, en tanto empresa capitalista, se inscribe en una matriz preexistente de carácter precapitalista. Hay que definir qué tipo de capitalismo se genera en su interior y cuáles relaciones precapitalistas acentúa porque, si bien es amplio el referente “capitalista”, por su parte, el referente “precapitalista” resulta *extremadamente* extenso: encierra relaciones esclavistas, de saqueo, de conquista, de servidumbre, etc., que deben ser descritas, en cada caso concreto, con detenimiento, para determinar qué tipo de relaciones precapitalistas acentúa el enclave, o en qué tipo de relaciones precapitalistas se inscribe y fortalece. Se trata de un tema crucial que, como el caso de la coca, define el carácter reaccionario de este tipo de economía.

II Parte

Algunos aspectos centrales de las economías de enclave¹⁰

En base de las anotaciones precedentes se puede decir que el enclave puede ser definido como un tipo particular de producción vinculado a la economía mundial capitalista a la que está integrada, por consiguiente, es dependiente y subordinada a los *trusts* o carteles que controlan la actividad económica en la que aquel emerge. Este tipo de economía, en tanto dependiente del sistema mundial pertenece a una estructura capitalista, no obstante, la producción directa se asienta en una matriz preexistente que puede ser precapitalista.

9 La sociología latinoamericana se ha definido, desde sus inicios, a partir del análisis del cambio, como lo ha destacado A. Cueva. No obstante, el signo del cambio ha sido considerado positivo, y no negativo como se destaca en este trabajo. Esta perspectiva tiene enormes consecuencias para el análisis del enclave cocalero.

10 Los *aspectos* aquí destacados tienen que ver con nuestra propuesta de entender la economía cocalera como una forma particular de economía de enclave, cuyas características hemos procurado reconocer a partir de un trabajo investigativo concreto, desarrollado en las zonas fronterizas de Colombia y Ecuador entre los años 2005 y 2007

Dicha formación genera y se fundamenta en una trama de relaciones económicas, sociales, políticas, culturales, a nivel local/regional y nacional; las primeras son visibles en los ámbitos locales/regionales, mientras que, las segundas, son poco evidentes en el ámbito central y especialmente nacional. En otros términos, la condición de existencia del enclave es la generación de relaciones central-nacional invisibles, eventuales y aparentemente poco significativas, en tanto ello posibilita lograr una vinculación sostenida y directa de la economía local/regional con los intereses y capitalistas internacionales. En medida que esto último sucede, se puede decir que la estructura y relaciones del enclave están sometidas a la estructura y decisiones (seguramente designios) externos.

Siempre que el enclave se asiente en relaciones precapitalistas, puede reforzar y mantener estas relaciones en determinados fases de su ciclo productivo, y puede generar formas capitalistas en otras fases o, finalmente, establecer internamente una *mixtura* de relaciones (precapitalistas/capitalistas), todas las cuales –como se ha destacado– están sometidas a la estructura internacional y al mercado capitalista. Al respecto se debe hacer algunas precisiones.

La implantación de una economía de enclave es una iniciativa externa que somete, condiciona y redefine la economía preexistente. Esta implantación es resultado de un proceso histórico, por consiguiente, debe ser analizado en este horizonte, pues forma parte de las historias locales y regionales. Esto último merece ser destacado por una razón específica: la historia en tanto *disciplina*, tal como sucede en el Ecuador, está afectada por determinaciones nacionales (podría decirse nacionalistas) que se identifican con la mirada centralista que ha acompañado a la construcción de la nación. Es, en este sentido, una historia que se cuenta desde este horizonte, de ahí que no incorpore el registro de lo local/regional, que es *poco significativo* (en tanto secundario) y se lo haya dejado *al margen*. Como es natural, ello ha conducido a oscurecer, aún más, la naturaleza de las economías y sociedades regionales, en este caso, de enclave.

Una precisión adicional. La implantación de las economías de enclave no solamente tiene una historia, sino que se estructura –aunque parezca banal insistir en este punto– en una matriz preexistente que es histórica. Eso quiere decir que no se puede entender el proceso de implantación sino se toma

en cuenta las relaciones históricas precapitalistas que la preceden, en buena medida porque –como se ha señalado– el enclave retoma y acentúa, en algunos casos, y redefine, casi siempre, las relaciones históricas preexistentes.

La economía cocalera: un intento de caracterización

La literatura tradicional acerca de las economías de enclave hizo –tal como se ha indicado– una diferenciación que terminó siendo tajante: distinguió entre enclave minero y agrícola, alrededor de la cual se generó una vasta literatura en América Latina. La impresión que se tiene al respecto actualmente es que la incorporación de los países latinoamericanos a la división internacional del trabajo, durante el siglo XIX y comienzos del XX, a través de economías de enclave, fue excluyente: o bien mineras o bien agrícolas. No podían, por definición, al parecer, coexistir enclaves mineros que se relacionaran con enclaves agrícolas, aun cuando se reconocían las relaciones regionales (Furtado, 1971: 70) mineras, agrícolas, industriales, que se establecieron en un determinado país, incluso, desde la Colonia¹¹.

Ahora bien, estas cuestiones, que merecerían un tratamiento histórico más cuidadoso, se verifican en el caso de la economía cocalera. Dicho de otra forma, posiblemente más exacta: el enclave cocalero pudo emerger en el lado colombiano de la frontera colombo ecuatoriana, junto al enclave petrolero que se desarrolló en el lado ecuatoriano. Ambos, están relacionados tanto *positiva* como *negativamente*, en el contexto de la economía regional, tal como se va a tratar de caracterizar, en líneas generales, en este trabajo. Se trata, por consiguiente, de una relación inédita que, seguramente, llama la atención sobre ciertos procesos históricos que deberían ser analizados de manera más adecuada, tomando en cuenta esta particular relación entre enclaves agrícolas y enclaves mineros¹².

11 En este punto, conviene citar el clásico trabajo de Carlos Sempat Assadourian, *Transiciones hacia el sistema colonial andino*, El Colegio de México-Instituto de Estudios Peruanos, IEP/ Fideicomiso Historia de las Américas, Estudios Históricos, 15, 1994.

12 Seguramente esto último puede abrir una más acertada línea de investigación, pues, de otro modo, se podría considerar la relación a que se alude en este punto como meramente “accidental”. Aún más, se puede decir que desconocer la complejidad de estos vínculos ya ha producido muchas consecuencias negativas en el diseño de políticas de intervención en la zona.

Al margen de esta primera idea central, conviene hacer otras precisiones: la frontera colombo ecuatoriana forma una región específica en los márgenes derechos e izquierdos de los ríos San Miguel y Putumayo. Se trata de una región económica concreta, que solamente se puede entender si se la toma como región particular, en la cual se refuerza, pero al mismo tiempo se revoca la línea de frontera, es decir, las demarcaciones territoriales de los dos estados: Colombia y Ecuador. Esta circunstancia es particular, pero no inédita, puesto que las fronteras en América Latina, tal como ha indicado autores como A. Grimson¹³, constituyen zonas específicas, con economías y sociedades particulares, que se caracterizan por la emergencia de relaciones transfronterizas.

En esta perspectiva, se puede argumentar que la relación entre el enclave cocalero y el petrolero, es una de las formas de relación transfronteriza que caracteriza a la economía de una región que es interdependiente, siendo esta situación de interdependencia (expresada en relaciones transfronterizas) la que mejor la define y caracteriza. Esto quiere decir, que no se puede comprender las realidades regionales de frontera si no se toma en cuenta esta interdependencia propia de una región ubicada a uno y otro lado de la línea de frontera y que, en este horizonte, debe ser analizada la relación entre los enclaves agrícola y minero.

Respecto de este último punto, un asunto complementario. El enclave cocalero ubicado en el Departamento de Putumayo ha generado en el lado colombiano una serie de relaciones internas locales, regionales y nacionales; sin embargo, no sería completa su descripción si no se tomaran en cuenta las relaciones que este tipo economía ha generado en el *otro lado* de la línea, en el lado ecuatoriano. Es esta trama de relaciones internacionales las que están en la base de su constitución de una economía regional *sui generis* (en la que se inscribe también la producción petrolera ecuatoriana), que en este trabajo se ha denominado enclave cocalero.

Este tejido regional transfronterizo propio de la economía de enclave se basa en relaciones –a uno y otro lado de “la línea”– que son economí-

13 Al respecto recomendamos revisar, *La nación en sus límites. Contrabandistas y exiliados en la frontera Argentina-Brasil*, Gedisa, Buenos Aires, 2003; “Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad en”: García, Clara Inés (comp.) (2003): *Fronteras, territorios y metáforas*, Hombre Nuevo Editores, Medellín, pp 15 - 33 y *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*, La Crujía, Buenos Aires, año 2000.

cas, sociales, políticas y culturales. Dadas las características de la economía cocalera, dentro de las relaciones políticas no solamente conviene tomar en cuenta las relaciones con las autoridades locales, los funcionarios y la iglesia católica, sino con los líderes y con las organizaciones de base que existen en la zona, puesto que estas constituyen una condición necesaria para la existencia de este tipo de producción. En el ámbito de las relaciones políticas se deben resaltar, además, las relaciones militares que forman la parte de las relaciones políticas y de la “guerra” que ha emergido con el Plan Colombia, dando origen a una situación fronteriza relativamente nueva. Esto quiere decir, que las relaciones militares (las históricas, las que existen desde que la frontera es reconocida como tal) que toman forma institucional en los mecanismos de control estatal de los flujos transfronterizos, dan forma a las relaciones políticas entre la población de uno y otro lado, puesto que suponen la construcción de una serie de estrategias de relacionamiento, de ejercicio de liderazgos y de resolución de conflictos que están *por encima o por debajo* de dichos controles (leyes, normas, horarios para el cruce, mercaderías controladas, requisitos para *entrar y salir*, etc.) entre los distintos actores que participan al interior y al exterior del enclave cocalero (a nivel nacional, transfronterizo e internacional), y que esta situación no se puede pasar por alto a la hora de tratar de comprender las características de la economía cocalera. Tal parece que las relaciones propias del enclave están determinadas por este hecho más que a la inversa. De todos modos, no hay que perder de vista tampoco que, en éste, más que en otros casos, son evidentes las determinaciones económicas, sobre todo, si se toma en cuenta que el enclave cocalero depende de su articulación al sistema capitalista internacional.

En síntesis, si en otras formas de enclave las relaciones locales transfronterizas no son determinantes, en el caso de la economía de la coca, resultan esenciales. Dentro de estas relaciones internacionales transfronterizas han sido fundamentales los acuerdos y las contradicciones, las alianzas y las luchas entre los actores regionales involucrados en aquellas. Es en este sistema de acuerdos, alianzas y luchas que se debe entender el desarrollo de la guerra y la resolución del conflicto, más que tratar de convertir el conflicto colombiano en una variable independiente de estas determinaciones.

Una descripción del enclave cocalero

La explotación de caucho

Aunque existe una importante documentación e investigación en Brasil y Perú¹⁴, sobre el auge del caucho que se suscita entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, hasta donde se conoce, a pesar del conjunto de noticias y observaciones de la importancia de su explotación a nivel regional, no existen, en Colombia y en Ecuador, investigaciones serias que trabajen sistemáticamente este período. Ni siquiera, después de las publicaciones y noticias que investigadores como M. A. Cabodevilla, vinculado al Vicariato Apostólico de Aguarico¹⁵, han coleccionado.

Se trata, sin embargo, de un tema crucial que está en la base de la constitución histórica y en la definición de las características regionales del Putumayo (colombiano y ecuatoriano), en donde, más adelante, se va a anclar la producción cocalera y se va a generar lo que hemos denominado el enclave cocalero. No en vano, investigadores como Cuesta y Trujillo han señalado:

El desarrollo, auge y caída de la industria del caucho significó un corte histórico [en la región], pues, representó los primeros encuentros reales (metodológicamente hablando en lo que corresponde a inicios del siglo XX), con los indígenas de la zona, quienes rápidamente son incluidos en este trabajo y explotados en extremo. Posteriormente, estos, los indígenas, optaron por retirarse *monte adentro*...y demarcar su frontera con los *blancos*...ocupando nuevas zonas de la geografía amazónica que recodificaron sus territorialidades, estatutos, adscripción y autoadscripción étnica, vin-

14 En este contexto conviene aludir al proyecto Monumenta Amazónica, del Perú, que ha permitido a un conjunto de investigadores y estudiosos conocer e investigar sobre esta región. Dentro de estos estudios, podríamos hacer mención especial al excelente trabajo de Alberto Chirif, en la Introducción, al libro del juez Carlos Valcárcel, *El proceso de Putumayo y sus secretos inauditos*, CETA, 2004, Iquitos-Perú.

15 Un ejemplo de las anotaciones de este autor sobre la producción cauchera se puede conocer en: Vicariato Apostólico de Aguarico, (1989) *Memorias de Frontera, Misioneros en el Aguarico (1954-1984)*, CICAME. Además, se pueden consultar, del mismo autor, algunos trabajos, entre ellos: *Los huaorani en la historia de los pueblos del Oriente*, Coca, CICAME, (1994). *Coca: La región y sus historias*, s. l., CICAME, (1996). *La selva de los fantasmas errantes*, S/L, (1998).

culación con redes monetizadas y recomposición de sus referentes identitarios (Cuesta y Trujillo, 1999: 30).

Y aunque se puede discutir con estos autores que, en estricto sentido, no fue la industria del caucho la que se instaló en la región (a lo mucho se puede decir que la emergencia de la industria de caucho en los países industrializados posibilitó la extracción de gomas en la Amazonía), sino la explotación, hasta el agotamiento, de los bosques naturales, se debe reconocer que esta actividad se fundó en la explotación extrema de la fuerza de trabajo indígena (Casement, 1988, 50), que es su contraparte.

Además, en términos generales, se puede coincidir con la conclusión de estos autores, en el sentido de que:

La lógica de explotación cauchera resultó apta para la conformación de poblaciones al límite de la legalidad, que posteriormente se refuncionalizarían en la narcoindustria [de la coca] (Cuesta y Trujillo, 1989: 32).

Breve caracterización de la explotación cauchera

La explotación de los bosques naturales en base de la explotación extrema de la población indígena, la cual estaba —como la mayoría de autores destaca— en situación de “semiesclavitud” (Espinosa, 2008: 328)¹⁶, dio origen a una economía regional de características singulares, ubicada al margen de los estados colombiano y ecuatoriano, en la que:

Las vías de intercambio abarcaban toda la red fluvial del Putumayo hasta su desembocadura en el Amazonas, el río Aguarico hasta su desembocadura en el río Napo, el Napo hasta el Amazonas, vías fluviales que representaban un [en] tramado de comunicación que permitía la dinámica comercial, social y política de la zona. Por vía terrestre los senderos y trochas existentes entre el Putumayo y el Aguarico. Red comunicacional que

16 En el libro, *Las fronteras con Colombia*, se dice: “...en esas regiones (sobre todo en el Putumayo)...se implantaron las grandes empresas monopolísticas como la Casa Arana, capaces de armar importantes milicias esclavistas...”.

se desmonta a partir de la caída del mercado cauchero¹⁷ y posteriormente con la guerra Colombia Perú (1936) y la guerra Perú- Ecuador (1941)...no obstante, la red fluvial, aunque en menor escala, continuó como eje fundamental de intercambios de bienes y servicios, sociales y vitales... (Cuesta y Trujillo, 1989: 32).

En esta estructura regional, al decir de Cuesta y Trujillo:

...lo que hoy es el territorio ecuatoriano se integraba a esta dinámica abasteciendo de productos agrícolas: arroz principalmente, y carne. Además, de contribuir con el tráfico de mano de obra, es decir, *indios que eran capturados en lugares tan lejanos como el alto Payamino, quienes eran transportados en condiciones inhumanas para ser negociados en los mercados a donde acudían los barones del caucho para recolectar el personal necesario para el funcionamiento de la empresa...* (Espinosa, 2008: 349)

Por su parte, en el libro *Las Fronteras con Colombia*, que sirve de base a esta información, Milena Almeida, señala que el territorio que correspondía a lo que es hoy el Ecuador, se articuló a la economía del caucho:

...a través de haciendas especializadas en la producción de maíz, yuca, ganado vacuno y al procesamiento de azúcar y aguardiente, las cuales mantenían relaciones con la economía extractiva de los territorios orientales. Estas haciendas desempeñaron un papel importante en este período, ya que suministraron a la población amazónica, tanto del Ecuador como del Perú, los elementos necesarios para el desarrollo de la producción cauchera, principal eje dinamizador de la economía regional. En efecto, el grueso de la producción hacendaria ecuatoriana articulada a la economía del caucho se comercializaba en Iquitos, gracias a los afluentes del Maraón-Amazón (Ibíd.: 349).

17 De la información que hemos podido recoger en campo en Esmeraldas y Sucumbíos, existieron, al parecer, dos momentos en la producción cauchera en el Ecuador: un primero que se agota a comienzos del siglo XX, y otro que se reinicia (cuando la explotación se corre hasta el límite de la planicie amazónica con la cordillera de los andes) antes de la Segunda Guerra Mundial, y es de menor importancia.

En esta actividad regional, a la que se integraron ecuatorianos, peruanos y colombianos, estos últimos formaron casas comerciales y empresas de transporte que, mediante de *vapores*, recorrían el Putumayo. Respecto de este tema, Cabodevilla recuerda el papel que cumplieron Elías y Rafael Reyes, quienes crearon la compañía de Elías & Hermanos y fundaron una compañía de *vapores* que navegó por el Putumayo, y que se dedicó también a la extracción de quinas en esta zona (Espinosa, 2008: 346).

En síntesis, la explotación cauchera –tal como se ha insistido en la investigación que sirve de base a este trabajo– generó una actividad regional específica, invisible a los estados colombiano y ecuatoriano (y, de hecho, habría que decir, peruano), que se basó en la explotación extrema (en condiciones de semiesclavitud) de la población indígena, y que permitió, al menos desde *el lado ecuatoriano*, abastecer de bienes de subsistencia y de fuerza de trabajo a dicha actividad.

La emergencia de la producción petrolera ecuatoriana

Como se conoce, a comienzos de los años setenta, se inaugura, en el Ecuador, la explotación petrolera, cuyo proceso inicial de prospección arranca a fines de los años 30 del siglo anterior. En otras palabras, en la década del setenta del siglo XX, se constituye el enclave petrolero, el cual –desde la perspectiva que interesa tratar en este trabajo– tuvo diversos efectos inmediatos:

1. Desató un acentuado proceso de colonización que, en nuestro criterio¹⁸, fue el complemento de los procesos de concesión y evangelización-misionarización que, el Estado y la Iglesia católica y también evangélica, habían llevado adelante, particularmente en Napo, desde la década del treinta.
2. Generó una importante red de comunicación en una zona que se había considerado tradicionalmente como, poco menos que impenetra-

18 Véase también, Espinosa, Roque (2007). Imaginarios de frontera, *Revista Quipus*, UASB, N° 20.

ble. Esta red de comunicación se estableció a nivel aéreo y terrestre, pero no se deben perder de vista la incorporación de las vías fluviales al enclave petrolero. La red tuvo importantes efectos en los patrones de asentamiento de la población colona-campesina.

3. Dio paso a la constitución de nuevos centros poblados y reactivó otros de vieja data, lo que permitió constituir un entramado de ciudades que empezaron a integrarse en función de las demandas del enclave y de la nueva población colona campesina.
4. Permitted consolidar una estructura estatal, en base de la instalación de instancias públicas regionales y de un funcionariado especializado que pasó a trazar, más que otros actores, el horizonte social y político hacia donde debía encaminarse la región. Por consiguiente, se convirtió en el eje político de la región, conjuntamente con la estructura jerárquico-burocrática de las iglesias. Entre este funcionariado especializado, que torna visibles a los representantes del estado en el ámbito provincial y regional (por ejemplo, los directores provinciales de educación), además del maestro, el médico y el cura, se encuentran los militares que adquirieron inusitada relevancia.

Conviene destacar la afluencia de población a esta región procedente de provincias históricamente deprimidas (Loja y Manabí, principalmente), en las que existía un deterioro creciente de sus condiciones de sobrevivencia debido, entre otras cosas, a la sequía que había afectado a ambas regiones. Estos flujos de población se canalizaron a través de las expectativas económicas que abrió la producción petrolera pero, además, gracias al reiniciado proceso de colonización que, a través del IERAC, permitió el acceso a la tierra a las familias de colonos (50 hectáreas por unidad familiar), bajo la idea crucial de que éstas debían demostrar ante el instituto de reforma agraria, que el suelo estaba en condiciones de integrarse a la agricultura y, por tanto, que el bosque natural había sido echado abajo. Es alrededor de este doble ámbito de interés que se produce el acelerado proceso de poblamiento de la región.

Las expectativas económicas que abrió la producción petrolera se deben entender, en todo caso, articuladas a dos posibilidades: a) vincula-

ción directa a la explotación petrolera, dado que las actividades de exploración, sísmica y explotación, habían concentrado a fuertes contingentes de mano de obra; b) vinculación indirecta, a través de la venta de insumos, medios de subsistencia y servicios de todo tipo al enclave y, sobre todo, a los *recién venidos* que formaban parte de *los campamentos*. En cualquier caso, se debe entender que el proceso de poblamiento a través de la colonización está íntimamente vinculado al proceso de integración de la economía de esta región al estado, la cual, hasta finales de los sesenta, desde la perspectiva centralista es política, social y económicamente inexistente. Por consiguiente, forma parte de los *discursos de frontera* que postulan que la colonización y el desarrollo de una agricultura comercial, constituyen aspectos de este gran reto civilizatorio que supone la integración de esta región al estado.

No hay que olvidar que, para el discurso dominante que está en la base del proceso de colonización y desarrollo de la producción petrolera, el “oriente” está constituido por tierras baldías, es decir, espacios naturales en donde existen indios en estado de naturaleza, los cuales deben ser integrados a la sociedad y de ese modo *civilizados*. Se trata de territorios de selva en donde existen “aucas” y “jíbaros” que tienen que ser sometidos, incluso a la fuerza, para que estas regiones prosperen. Tal parece que en este discurso civilizatorio aún resonara la intervención del Presidente García Moreno ante el Congreso Constitucional de 1871:

...talvez no está lejos el día en que tengamos que perseguirla [a esta tribu de jíbaros] en masa a mano armada, para ahuyentarla de nuestro suelo y trasladarla y diseminarla en nuestras costas, *dejando libre la colonización de esas fértiles e incultas comarcas...* (Noboa, 1906: 106).

La emergencia de la producción cocalera colombiana

La población comprometida

Como es conocido, el proceso de colonización de las zonas medias y bajas del Putumayo colombiano (que se ubican al *otro lado* de la frontera con

Ecuador, en donde se estableció el enclave petrolero), se acentuó a partir de los años setenta, gracias a la afluencia de población procedente de El Meta, Caquetá, Nariño, el Magdalena Medio, entre otras regiones colombianas (Ramírez, 2001: 36). Esto permitió incrementar (en realidad habría que decir, repoblar) los centros poblados ubicados entre Puerto Ospina, Puerto Asís y Puerto Leguízamo (los dos primeros geográficamente corresponden a General Farfán, integrado directamente a Nueva Loja, y a Puerto el Carmen, en Ecuador), además de “inventar” o “reinventar” una serie de pequeños centros poblados de enorme agitación y relevancia, ubicados sobre las riberas de los Ríos San Miguel y Putumayo.

Ya para 1980, comenzó a desarrollarse en esta zona la producción de coca, vinculada a los carteles existentes en Colombia, entre los cuales adquirieron importancia decisiva los “masetos”, en alusión, al grupo liderado por un lugarteniente de Pablo “El Patrón” Escobar, de apellido Rodríguez Gacha¹⁹. Entre estos grupos y las FARC que, desde 1984, modifican su estrategia y, en la idea de desdoblar frentes y captar nuevas fuentes de financiamiento, se integran a la economía de la coca, se establece una *guerra* regional por controlar el enclave. En lo sucesivo, buena parte del destino de la producción cocalera estará articulado al enfrentamiento entre estos actores, al que se integrará, desde comienzos de los noventa, y sobre todo, desde 1998, el ejército colombiano, a través de la implementación del Plan Colombia.

El Putumayo cocalero es, por tanto, una región ubicada en los límites del estado colombiano, en la frontera remota con Ecuador y, en conjunto, está constituida por tierras marginales. A este territorio, integrado en su mayoría por *baldíos*, llegan, como se ha señalado, campesinos expulsados de otras regiones del país. Es preciso tener en cuenta que, en la medida en que en Colombia no se generó un proceso de reforma agraria, este desplazamiento les va a permitir tener acceso al pedazo de tierra que, como en el caso de los campesinos del Magdalena medio, les fue negado en sus lugares de origen y de residencia. Desde el comienzo, estos campesinos se integran, en todo caso, a la lógica de sometimiento que impone

19 Este proceso está descrito en varias investigaciones. El lector también puede consultar: *Las Fronteras con Colombia*, editado por el autor de este artículo.

el cartel y a la que ya había sido subordinada la población indígena originaria, por lo que, estos grupos, acosados por colonos y *masetos*, se fugan a regiones más inaccesibles, cuando no se integran a la población mestiza de la región.

Dado que la población campesina que arriba a estos territorios, lo hace mediante un proceso de colonización espontáneo, es decir, no dirigido por el estado colombiano, accede a porciones de tierra que puede ocupar y producir, alrededor de las cuales no existen procesos públicos de asignación, una racionalidad inducida, ni un límite en la ocupación del suelo. De todos modos, como en otros casos de colonización espontánea, los campesinos y sus familias ubican sus chacras cerca de las redes de caminos y, sobre todo, de las redes fluviales dominantes (las riberas de los ríos San Miguel y Putumayo, así como en el entramado de sus afluentes), pues ello les posibilita sacar más cómodamente sus productos o, al menos, facilitar la movilización por parte de los carteles de la droga, responsables del procesamiento y comercialización.

Al igual que en el caso ecuatoriano, parece ser que entre los años ochenta y comienzos de los noventa fue posible acceder, de hecho, a parcelas de tierra cerca de las riberas de los ríos que conforman la cuenca del Putumayo. No obstante, a medida que se fue saturando el espacio de ocupación posible (al menos hasta ese momento), los campesinos que arribaron a esta zona acicateados por la posibilidad de integrarse a la economía de la coca, tuvieron mayores dificultades para *hacerse de tierra* y dedicarse a este tipo de economía²⁰. De ahí que (y aunque parezca contradictorio) solamente cuando, se agudizaron las aspersiones aéreas, se produjeron dos fenómenos convergentes: a) una parte de los cultivos se desplazaron hacia Nariño; b) se produjo un acelerado proceso de ocupación de tierras que, hasta ese momento, no eran rentables. Esto último, como es natural, reanudó el proceso de colonización espontánea de tierras bajas en la cuenca del Putumayo y, gracias a esta circunstancia, campesinos que no se habían integrado al enclave cocalero lograron hacerlo.

20 En este punto se plantea que el enclave define un posible espacio de ocupación en un momento determinado. Cuando se agota dicho espacio los campesinos (por más que haya tierra disponible) no pueden hacerlo. Solamente cuando determinadas circunstancias crean las condiciones para la ampliación del espacio este se vuelve económicamente posible.

Estrategias productivas vinculadas al cultivo

El cultivo de la coca se hace, hasta donde conocemos, en base de parcelas de entre 5 a 50 hectáreas, en las que los campesinos y sus familias se dedican a producir este artículo que, como se ha podido comprobar en otras regiones de Colombia, va a permitirles alcanzar niveles de ingreso que, ningún producto de la zona, puede hacer²¹. Más que nada, porque la producción se paga contra entrega de la coca recogida y los costos de comercialización y transporte, tan decisivos en las economías campesinas, no son motivos de preocupación, pues los mismos compradores se encargan de recoger, trasladar y organizar el procesamiento.

Inicialmente, la producción campesina articulada al cultivo de coca, se asienta en la fuerza de trabajo de la familia campesina, a la que se integran, desde el comienzo, niños, niñas y mujeres. Se trata de una producción extensiva²² que descansa en los rendimientos naturales del suelo. No obstante, a medida que los suelos se agotan y se queman por las fumigaciones aéreas, en una zona particularmente frágil, su productividad tiende a decrecer, por lo que se torna necesario compensar la caída de los rendimientos, mediante la ocupación de otros espacios y, sobre todo, mediante estrategias de otra naturaleza que, finalmente, conducen a la depre-

21 Es motivo de preocupación –hasta donde hemos podido percibir– entre los organismos de cooperación internacional conocer si los campesinos optan libremente por vincularse a la producción cocalera. La razón que está en la base de esta preocupación es que, si esto es así, los campesinos pueden, igualmente, de manera libre optar por producir otros productos. En nuestro criterio, sin embargo, esta forma de analizar el tema escamotea lo fundamental: los campesinos optan por este producto porque, como cualquier empresario, les resulta más rentable. Sus opciones están determinadas económicamente. De modo que, a menos que se demuestre que existen otros cultivos rentables, será difícil generar verdaderas alternativas al cultivo de la coca.

22 La literatura del desarrollo –por decirlo de alguna manera– y la investigación histórica asociada a esta última ha hecho una distinción radical: plantaciones en las zonas tropicales; haciendas, en las zonas templadas y en las correspondientes a las mesetas andinas y mesoamericanas. Esta caracterización generalizó la idea de que las plantaciones, al igual que las haciendas, pertenecían a un solo dueño que concentraba la tierra, controlaba el proceso de producción y desarrollaba un tipo de cultivo de manera extensiva. A contramano de lo que se ha sostenido, este artículo mantiene que la plantación cocalera no es ni pertenece a un solo propietario, sino a una gama de campesinos pequeños y medianos (incluso grandes plantadores), que no se articulan a nivel de la agricultura, sino en la comercialización de la hoja. Se trata, por consiguiente, de un tipo extensivo de economía que es de carácter campesino-familiar, siendo este factor el que determina el proceso de producción inmediato.

dación del bosque, a la contaminación ambiental y a la ruptura de los equilibrios ecológicos.

La pequeña producción ha permitido a las familias disminuir los costos y las pérdidas que se generan cuando se produce en “gran escala”. Por lo tanto, se puede decir que la pequeña producción campesina cocalera es una estrategia de producción que, hasta donde podemos percibir, estimula una *minifundización* creciente y va de la mano con la ocupación familiar de espacios complementarios. Esta estrategia de minifundización y explotación de nuevas tierras ha sido exitosa para enfrentar los peligros que el cultivo de la coca entraña, así como las fumigaciones aéreas que se han desatado en la zona con la aplicación del Plan Colombia (más adelante se insiste en este punto).

La coca, de lo que hemos podido conocer, se cultiva de dos formas: al *descampado* (es decir, sin sombra) y, *bajo techo*; la primera, supone que no existe sobre la plantación especies arbóreas; la segunda que existe cobertura vegetal. Esta última se genera en espacios en donde el cultivo es poco significativo para los campesinos e indígenas de la zona, mientras que aquella se da en espacios en donde el cultivo de coca es fundamentalmente abierto y la forma extensiva es más evidente.

Como todo cultivo, la coca, requiere mayor demanda de fuerza de trabajo en determinados momentos de su ciclo productivo. Puesto que se trata de un cultivo permanente, una vez sembrado, la *raspada* de la hoja (una actividad que actualmente realizan mujeres jóvenes y niños), se hace cada tres o cuatro meses, por lo que, en ese momento, se requiere de mayor cantidad o intensidad en la explotación de la fuerza de trabajo. Como en los últimos años las fumigaciones han afectado a las plantaciones, en esta zona se han generado estrategias productivas para protegerlas²³, aparte de que el agotamiento de los suelos y la acidificación de los mismos han obligado al uso intensivo de agentes químicos para contrarrestar las plagas a las que están cada vez más sometidas. Todo lo cual pone en evidencia que alrededor de la producción de la coca se ha intensificado y amplia-

23 Generalmente el campesino habla de dos formas de protección de las plagas, ambas vinculadas al rociado de ciertos productos sobre la plantación, sea el caso de cemento o de panela líquida, a los que se *pega*, al parecer, el glifosato y que, una vez que ha pasado el avión, pueden ser lavados con agua.

do la demanda de mano de obra, y se han generado las condiciones para la emergencia de importante sector *flotante* de población que puede, eventualmente, integrarse y satisfacer estos requerimientos.

Otras fases de la economía de la coca

Como es conocido, el cultivo de la coca se hace en cuatro momentos básicos:

- a) *Tumba* del bosque. Esta fase se compone de dos momentos: 1) explotación de los recursos maderables, algunos de los cuales salen por las barcazas que transitan por el Putumayo; 2) amontonamiento y quema de los recursos no maderables, los cuales tienen por objeto también nitrogenar el suelo.
- b) Plantío del cultivo comercial²⁴: la coca y, más tarde, otras especies arbustivas (como por ejemplo, la yuca) o arbóreas, por ejemplo, cítricos (Matteucci, 2002: 2).
- c) Manejo de la plantación, que supone: a) mantenimiento, en el que, actualmente, se usan plaguicidas (herbicidas, pesticidas y fungicidas) y fertilizantes; b) desmalezado (manual o químicamente); c) poda y reemplazo de plantas muertas; movimiento de tierra en algunos casos; d) cosecha: que es, en estricto sentido, defoliación parcial, mediante la recolección de la hoja (madura) de la coca; e) secado de la hoja.
- d) Rotación del cultivo: en las tierras consideradas aptas se empieza sembrando maíz o arroz, para probar el suelo, y más adelante (2 a 4 años) se siembra coca. En muchos casos, luego de 20 y más años, en los sue-

²⁴ Generalmente, esta fase supone: preparación de la tierra, recolección de semillas, tratamiento de las mismas para la siembra. En algunos casos, se siembra la semilla directamente, en otros, se preparan almácigos y se realiza el trasplante y la siembra de campo. Parece ser que este método se está usando cada vez más, en el Putumayo, como un mecanismo de protección contra las fumigaciones aéreas.

los “agotados” se deja que sigan creciendo los árboles que inicialmente hicieron sombra.

El cultivo de la coca, como se puede observar, requiere y demanda insumos agrícolas (aperos de labranza, bombas fumigadoras, mangueras, etc.), además de plaguicidas y fertilizantes que, por lo que hemos podido averiguar, en algunos casos también se usan para el procesamiento industrial de la coca. Aparte de esto, el cultivo requiere y demanda fuerza de trabajo que, de acuerdo con el escalonamiento de cultivos que asegura una producción continua en la zona, es permanente, así como medios de subsistencia para la fuerza de trabajo comprometida, las familias campesinas, y la población circundante.

Aparte de la fase de cultivo, la de comercialización se hace de acuerdo con las modalidades impuestas en la zona por las instancias que controlan la compra del producto en esta primera fase y que, generalmente, está en relación directa con los comerciantes vinculados a los empresarios internacionales o a los carteles. De lo que se conoce, en esta fase, están comprometidos distintos actores, incluidos los “gueros” (denominación popular de los guerrilleros de las FARC), aunque tradicionalmente estos últimos se han encargado de cobrar impuestos a la producción, comercialización y al procesamiento, en sus diferentes momentos.

La fase de venta de hoja de coca se hace —por demás está decirlo— a los conocidos que la pagan al contado, porque, antiguamente, hasta el momento en que aparecieron los gueros y los campesinos estaban sometidos *directamente* a los *masetos*, se pagaba en pasta, e incluso en cocaína, lo que le dejaba al campesino expuesto para hacer por su cuenta la venta de este producto. En opinión de Isabel Ramos, con quién he discutido este trabajo, esta modalidad de pago es un mecanismo para vincular al campesino a la red de venta marginal de la coca procesada. De esta manera, además de plantador, al campesino se lo convierte en *narco* y, de esa forma, se acentúa su dependencia del mercado clandestino y monopolístico, y se disminuyen sus posibilidades de defender sus derechos. Es por esto por lo que la intervención de las FARC es tan valorada por los campesinos ya que, a lo mejor, su acción puede ser visualizada como una suerte de *quiebre* de la estructura monopolística del mercado local de la coca. No

hay que olvidar que el campesino plantador nunca ha podido “negarse sistemáticamente” a recibir, por el pago de su trabajo o de su producto, pasta o cocaína, ya que, durante muchos años, estuvo sometido a asesinatos y observar que los cuerpos descuartizados con motosierra de sus parientes y amigos bajaban por el río.

La venta y acopio de hoja de coca permite, en todo caso, a un conjunto de campesinos especializados producir “pasta base” que, se fabrica en *cocinas* de fácil armado y desmonte, y en las que se usa una limitada cantidad de insumos. Finalmente, el proceso local de la coca concluye cuando la pasta base es refinada en los laboratorios locales y en los que se localizan en las zonas fronterizas con Ecuador, Perú y Brasil (Ramírez, 2001: 25). Conviene destacar que, según parece, se ha comenzado a trasladar a los países vecinos, entre ellos el Ecuador, buena parte de los laboratorios, con el fin de asegurar su permanencia y bloquear, por este medio, la persecución a la elaboración de este producto que el ejército, la policía y los aliados de los diferentes países han emprendido regionalmente.

Con la elaboración de pasta base y la transformación local de una parte de esta en cocaína, termina la fase local de la producción de coca. El resto, es decir, la comercialización de cocaína tiene lugar en el mercado mundial, en circuitos controlados por los carteles internacionales de la droga y, en esta fase, hasta donde se conoce, no están comprometidos ninguno de los agentes locales, incluidos los actores armados.

Al respecto, se debe indicar que la oscilación de los precios de la cocaína en el mercado mundial marca los ritmos y flujos de la producción campesina de hoja de coca. De suerte que la subida de precios en el mercado mundial conduce, a pesar de la persecución local, a redoblar esfuerzos para incrementar la producción. Se trata de una situación particular, pues, si bien la represión local incide en una disminución de la producción y en una baja temporaria de la superficie cultivada, así como de los rendimientos por hectárea, ello da paso, en el corto plazo, a una subida de los precios de la cocaína en el mercado internacional (en algunos casos notable), de modo que, poco tiempo después, acicateado por esta situación, el campesino incrementa e intensifica, a pesar de los riesgos, la producción de coca, lo que conduce, necesariamente, a una ampliación del área cultivada, a expensas, como dijimos, de la vegetación originaria.

Es preciso, sin embargo, hacer una observación fundamental: las oscilaciones de precios de la cocaína en el mercado internacional afectan de manera distinta al campesino. El alza permite una mayor captación de ganancias a los carteles (que no siempre compensan las pérdidas por el aumento de la represión local e internacional), pero solo afecta de manera marginal (positiva) a los campesinos. No obstante, las bajas casi siempre se trasladan a estos últimos, endureciendo sus condiciones de reproducción que, en su horizonte, solamente se pueden compensar si es que, a pesar de los riesgos, se aumenta la producción, lo cual incide, a su vez, en el aumento de las áreas cultivadas familiarmente. En otros términos, las ganancias resultantes del alza de precios permanecen fuera de la región, en tanto que las pérdidas *siempre* se trasladan al nivel local, endureciendo las condiciones de reproducción de los campesinos. Alza y baja, inciden, por diversos caminos en un incremento del área cultivada, como un mecanismo de lograr acceder a las ganancias o de compensar las pérdidas adjudicadas, casi siempre a la represión.

Las articulaciones regionales

Los enclaves petrolero-cocalero

Entre las articulaciones regionales que constituyen la frontera colombo ecuatoriana (en el departamento de Putumayo y en la provincia de Sucumbíos) las relaciones entre el enclave cocalero y petrolero han sido decisivas. Al respecto, es indispensable tener en cuenta las anotaciones que se realizan a continuación.

El inicio de la explotación petrolera ecuatoriana en la frontera con Colombia, como se ha indicado, tuvo un conjunto de impactos en la región. Generó una afluencia importante de fuerza de trabajo, de la cual solamente una fracción se integró a las empresas concesionarias o a CEPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana). Por consiguiente, una vez iniciada la explotación quedó un remanente de población que no se integró al enclave y que, cuando no regresó a los lugares de residencia habitual, buscó, como otros trabajadores, transformarse en colono o integrarse al comercio o servicios en los pequeños centros poblados.

En otro ámbito, no hay que perder de vista, que si bien un sector de inmigrantes se pudo transformar en colono, pasado un primer momento que se prolongó hasta finales de la década del setenta, las nuevas oleadas de población *afuereña*, ya no tuvieron capacidad de hacerse de suelos, a no ser en las zonas ubicadas en “líneas de frontera” cada vez más alejadas de las redes de comunicación que se constituyeron en torno al enclave, y en suelos de montaña, frágiles, en los que, además, la devastación de los recursos maderables no permitió procesos de capitalización de una importante fracción de finqueros. A nivel campesino, por consiguiente, se constituyó, en el un extremo, una masa de trabajadores agrícolas sin tierra y un estrato de finqueros pobres que, una vez devastado el bosque natural, se vieron obligados a sobrevivir en condiciones cada vez más duras, debido a la imposibilidad de desarrollar una agricultura sostenida. Mientras que, en el otro extremo, se ubicó un sector pequeño de campesinos y finqueros *ricos* que pudieron sobrevivir gracias a la agricultura pero, sobre todo, mediante el desarrollo de una ganadería de corte extensivo que incorporó, en forma creciente, ganado de raza.

En síntesis, el auge petrolero generó una población *flotante* sin tierra que se incrementó a medida que nuevas olas de inmigrantes llegaban a la región, las jóvenes parejas de colonos envejecían y la presión sobre las fincas familiares, por parte de sus descendientes, se acentuaba. En tanto, las posibilidades de integración de fuerza de trabajo a las actividades petroleras se restringían considerablemente y se tornaba cada vez más complicada la integración de esta población al comercio, a los servicios y a las instituciones públicas locales. Se trató de una población pobre que, en condiciones precarias, empezó a buscar formas de sobrevivencia a “cualquier costo”.

Ahora bien, dado que desde comienzos de los ochenta, *al otro lado*, la producción cocalera había empezado a ganar importancia, esta población encontró las condiciones necesarias para integrarse a esta actividad. Sobre todo, una vez que la seguridad personal de los trabajadores empezó a estar garantizada por los “gueros”, el paso *al frente* dejó de ser extremadamente arriesgado y, al menos transitoriamente, se superó la explotación extrema (en condiciones de semi esclavitud) de la fuerza de trabajo indígena, por parte de *masetos* y otros traficantes que, hasta inicios de los noventa,

“controlaron el negocio”. No en vano, en nuestra perspectiva, desde mediados de los ochenta, como hemos argumentado en otro lugar, un tramo importante de población colona flotante –que no pudo integrarse al enclave petrolero– sí halló las condiciones para integrarse al enclave cocalero. Por consiguiente, comenzó a pasar *al frente* para participar como *raspachín*, asalariado en las “actividades culturales” que el mantenimiento de la plantación demandaba y, eventualmente, como trabajador de las actividades complementarias que la economía de la coca requería para construir caminos, zanjas, casas, etc. En la modalidad general de peón, un sector importante empezó a pasar al *otro lado* y, con ello, a encontrar un ingreso que le permitiera sobrevivir y, eventualmente, “progresar”.

Otras articulaciones regionales entre uno y otro lado

La integración eventual de fuerza de trabajo excluida (del enclave petrolero, la economía campesina, las actividades comerciales y los servicios urbanos) en la economía de la coca fue, pues, una forma de articulación regional básica. A esta integración laboral se deben añadir otras formas de articulación económica y social.

Como se ha señalado anteriormente, y en el horizonte de la matriz que define las relaciones regionales, la economía de la coca demanda de manera acentuada bienes de subsistencia e insumos, que no siempre han sido fáciles y baratos de conseguir en el lado colombiano. De ahí que, en el contexto de la complementariedad regional, se abrieran “naturalmente” las condiciones para que campesinos, productores y comerciantes, empezaran a satisfacer esta demanda. Se trata de productos como maíz, arroz, ganado en pie, chanchos, pollos, plátano, etc., que los campesinos-vecinos y, en muchos casos, parientes, amigos y conocidos, comenzaron a vender (en realidad, habría que decir, entregar) a los *del otro lado*. Para ello utilizaron las trochas y caminos tradicionales que conectan la “selva” y los ríos limítrofes que les permitían pasar a la *orilla de enfrente*. En este pequeño tráfico “hormiga” al menudeo, que forma parte del intercambio cotidiano, tempranamente se unió otra suerte de intercambio de mayor envergadura. De lo que hemos podido conocer, en la región se estableció un

importante comercio con el *otro lado* de ganado en pie, realizado, al parecer, por finqueros acomodados que se dedicaron a criar vacunos y caballos, que eran vendidos a comerciantes locales que, por diversos medios, terminaban haciéndolos llegar a los de *enfrente*. Se trata de un comercio de importancia que se sumó a la venta al menudeo de los campesinos pobres, ubicados en o cerca de las riberas de los ríos Putumayo y San Miguel.

Aparte de este comercio de bienes agrícolas, los comerciantes del lado ecuatoriano empezaron satisfacer, de manera creciente, las demandas de bienes industriales que forman parte de la canasta básica de la población colombiana de la región: atún en lata, fideos, sal, azúcar, arroz, manteca, aceite, galletas, cerveza, etc., que se adquieren en la serie de tiendas de la región fronteriza, que, si bien, en términos individuales resultan insignificantes y marginales, en conjunto forman una red de comercialización muy relevante y que constituye el complemento indispensable del intercambio campesino directo.

Por último, se deben hacer varias observaciones subsidiarias. En el lado ecuatoriano, más que en el colombiano, se ha generado en los centros poblados, un sistema de ventas de mercado de fin de semana, que son fundamentales para complementar la demanda de la población local (como en el caso de las tiendas), pero también de la población colombiana que regularmente (dado que, hasta hace poco, la frontera colombo ecuatoriana era “abierta”) pasa a “este lado” a hacer sus compras y a visitar, con este pretexto, a amigos, parientes vecinos y conocidos, con los cuales interactúa cotidianamente. Se trata de ferias que, además de posibilitar que los campesinos cumplan con los intercambios simbólicos a los que están estructuralmente obligados, les permite comprar aperos, machetes, cabo *fortex*, pilas, linternas, ponchos y botas de agua e, incluso, hasta hace un tiempo atrás, dinamita, mecha y fulminantes. Este sistema de mercados cumplía y cumple, una función esencial: sirve para abastecer de insumos a la economía de la región dominada por la coca.

En este contexto, conviene resaltar un fenómeno particular. La economía de la coca requiere —como se ha indicado— de insumos agrícolas; además, para sus procesos industriales, esto es, para el procesamiento de pasta base, precisa de cemento, gasolina y gasolina blanca. Ahora bien, tradicio-

nalmente, en las principales ciudades, por intermedio de agentes no reconocidos de las principales casas comerciales del Ecuador, se han vendido estos *químicos*, los cuales, como nos ha indicado la población de frontera, *cruzan* normalmente el límite nacional. Este abastecimiento sistemático de insumos agrícolas e industriales se ha llevado adelante a través de los almacenes del ramo y, en nuestro criterio, ha generado una significativa masa de ganancias que se ha transferido, en su mayoría, a las grandes firmas comerciales del país.

Más allá de este tema, que requiere de una investigación histórica más minuciosa, dos palabras complementarias. En las ciudades cercanas a la refinera de Shushufindi, la gente habla, por lo bajo, que de ésta se saca la gasolina blanca que pasa al *otro lado*. No hay información oficial al respecto, y el personal de campo de Petroecuador se niega a hablar del tema. Es preciso decir, no obstante, que estos comentarios no confirmados constituyen una “pista” que debe ser considerada porque, en nuestro criterio, resulta compatible con las cadenas de abastecimiento —legal e ilegal— de la economía de la coca, que se suceden en la frontera. De todos modos, si este es un asunto discutible, existe un hecho que no lo es: el comercio de gasolina y de combustibles (que sirven para abastecer las barcas, *volidoras*, y lanchas de la zona, así como las bombas, fumigadoras, motores y generadores eléctricos que se usan al *otro lado*), en el cual, como en el caso concreto de Puerto El Carmen, están comprometidos intereses políticos y económicos muy importantes, es una manifestación tangible de las múltiples formas de integración regional transfronteriza propias de las zonas limítrofes entre Ecuador y Colombia.

Finalmente, conviene hacer un par de consideraciones respecto del cemento portland. Hasta hace un tiempo atrás, el comercio de este artículo tenía pocas restricciones; con los años, su compraventa se ha tornado difícil. Esta circunstancia no ha detenido, sin embargo, el tráfico transfronterizo de dicho cemento. Más bien, se tiene la impresión de que ha habido un aumento —progresivo e inusitado— de la demanda de este artículo, que resulta estratégico por el papel que cumple en el cultivo y en la industrialización de la hoja de coca y que ha repercutido fuertemente en los volúmenes de abastecimiento de los comerciantes mayoristas de las grandes ciudades ecuatorianas hacia las zonas fronterizas. Esto último

pone en evidencia no solamente la participación de las empresas industriales e intermediarias “nacionales” en el enclave cocalero, sino el hecho de que ningún pequeño comerciante local se enriquece cuando se incrementa la demanda de cemento, en tanto que los grandes abastecedores y productores, con certeza, sí lo hacen.

Anotaciones respecto de la complementariedad regional

Además de pasta base y cocaína que *pasan* por el Ecuador (para lo cual se usa el conjunto de vías que el enclave petrolero ha generado y que conecta con las principales arterias nacionales²⁵) con destino a los mercados internacionales, del *otro lado* vienen trabajadores²⁶, dinero (que se cambia en los pasos fronterizos y que forma parte del ingreso de los agentes que controlan el comercio de esa zona) y una serie de artículos destinados a la población de principales centros poblados de la región.

Los trabajadores que vienen del *otro lado* forman, en nuestro criterio, parte de la población flotante que ha sido desplazada por la guerra o que no puede integrarse al enclave cocalero. Se trata de un contingente que, hasta donde hemos investigado, solo una fracción es de origen rural y ha intentado integrarse, en el Ecuador, a las actividades agropecuarias. Más bien, su origen es urbano y tiende a insertarse en actividades típicamente urbanas como ayudantes de negocios, microempresarios, vendedores callejeros, lo que ha hecho que se desplacen a las principales ciudades del país, antes de retornar a los lugares de origen en Colombia. Se trata de un contingente que, a nivel rural, es poco significativo, pero que cuando se localiza en las ciudades, empieza a competir con la población marginal urbana ecuatoriana. Esto quiere decir que, por su particular funcionamiento, la economía de la coca, fortalecida con el trabajo de peones y campesinos empobrecidos, termina excluyendo a otros, ya sea porque llegaron más tarde, porque no tienen parcela o porque no saben manejar el

25 Se habla mucho en la zona de la vía, Puerto el Carmen-Nueva Loja-La Bonita-Julio Andrade, como una ruta para pasar toda clase de productos ilegales. Al respecto se debe destacar que, como dicen en Carchi, *lo que llega a Julio Andrade, ya está en Quito y en Guayaquil*

26 En muchos casos, estos trabajadores han asumido el rol de de *desplazados* o *refugiados*.

azadón y, por consiguiente, no son necesarios (ni siquiera como contingente de alguno de los grupos armados). Es por ello que este sector termina emigrando al Ecuador, y va a parar a los cinturones de pobreza de ciudades como Ibarra, Quito y Santo Domingo. La economía regional y la complementariedad generan, en este caso, excedentes de fuerza de trabajo, disfuncionales a las economías de enclave, que presionan sobre las condiciones de vida de la población y precarizan su supervivencia.

Aparte de estos impactos en las relaciones laborales, en las zonas fronterizas estudiadas, se observa un fenómeno reciente: de Colombia “nos vienen” –dice la gente de los principales centros poblados– dos tipos de productos: textiles y línea blanca de artefactos domésticos. También se traen zapatos de caucho, zapatillas, sandalias, y una serie de artículos de belleza. Todo lo cual ha dado origen a la emergencia de una gama de comercios en las principales ciudades de la región, que están controlados y manejados por colombianos, y que abastecen el mercado y las demandas locales. Este fenómeno muestra que estamos en presencia de una realidad regional específica en la que la complementariedad económica es la tónica sobresaliente.

Vale la pena destacar, en relación de este punto, que esta “llegada” de artículos colombianos no es registrada como “comercio exterior” porque usa vías y pasos fronterizos no reconocidos oficialmente por las autoridades aduaneras. Se trata de un proceso de “importación” que, por realizarse al margen de las grandes empresas comercializadoras, requiere de la existencia de puntos de venta controlados por los mismos “importadores”, lo que solamente se puede lograr gracias a la *permisividad interesada* de policías y agentes aduaneros²⁷. La intensidad del comercio y de los intercambios depende, en todo caso, de los *acuerdos* entre los distintos actores regionales, y ello al margen, incluso, de la situación política entre Colombia y Ecuador.

27 Se podría argumentar en este punto que esta última circunstancia pone en evidencia que entre los actores económicos, los agentes de aduana y de policía, se ha establecido una especie de “complementariedad” política regional que posibilita la “importación” hacia el Ecuador, como en otro momento, permite la exportación a Colombia. Me parece, sin embargo, que esta idea debe ser analizada con mayor detenimiento, de ahí que en este punto me he contentado en consignarla.

Dichos “acuerdos” entre actores cuyo liderazgo es reconocido a ambos lados de la frontera²⁸ son el fundamento de la economía regional transfronteriza, puesto que, a través de ellos se regulan los volúmenes, las frecuencias del intercambio, y se establecen las cadenas y circuitos de distribución, siempre en función de las demandas locales y de los requerimientos de la producción cocalera (de ese modo, se forman los precios de los artículos “importados”). Surgen en el marco de correlaciones de fuerzas conocidas por la población fronteriza, por esta razón, sus reglas están siempre claras y tienen legitimidad. No hay que olvidar que *están hechos* para “sortear” los obstáculos puestos por los dos estados nacionales a la entrada y salida de mercancías y fuerza de trabajo (impuestos, subsidios, controles, “guías de libre circulación”, etc.). De ahí que cualquier cambio en la coyuntura, en las políticas o en las leyes de los dos países (como el Plan Colombia y la dolarización) solo impacte transitoriamente en la fluidez de los intercambios regionales transfronterizos, dado que únicamente promueve la redefinición de los mismos. Es decir, obliga a la población a buscar nuevas estrategias para conseguir lo que le hace falta, en *este lado* y en el *otro*.

Todo lo cual demuestra que las relaciones transfronterizas que se articulan regionalmente forman una realidad compleja y múltiple que incide en la situación de la zona y, sobre todo, en las condiciones de vida y en la supervivencia del campesino cocalero. Esta última –como se ha insistido hasta el cansancio en este trabajo– se halla sometida a constricciones y determinaciones económicas pero también políticas que, en este más que en otro sector, refuerzan su condición y le impiden encontrar otra salida a causa de la exclusión social y cultural de la que ha sido objeto.

Algunas conclusiones generales en torno al enclave cocalero

Las relaciones transfronterizas y de complementariedad que se han establecido en la zona han partido y se han inscrito en una matriz histórica

28 Véase al respecto el artículo de la investigadora Isabel Ramos, “La frontera desconocida”, en *Las fronteras con Colombia* del año 2008.

dominante en la región, tal como se puede rastrear en la producción cauchera. Esta matriz, se basa en la explotación intensiva de la tierra, la depredación del bosque primario y la contaminación ambiental, la cual ha tenido como correlato la explotación intensiva de la fuerza de trabajo y, especialmente, de la población indígena que, en un primer momento, fue reducida –como la época del caucho– a la semiesclavitud, lo cual ha contribuido al exterminio de los pueblos originarios.

Esta forma de explotación adquiere en la zona la forma de plantación de carácter extensivo, fundada en la pequeña producción campesina de colonos que han arribado a la región en las tres últimas décadas. La base de la producción cocalera actual se funda, pues, en la explotación intensiva de la fuerza de trabajo y en las tierras de colonos, más que en la explotación de las tierras y el trabajo de las comunidades indígenas. A ésta –como hemos indicado– se ha incorporado un sector importante de la población ecuatoriana que, históricamente, no pudo ser integrada al enclave petrolero, hacerse de un pedazo de tierra, ni disponer de recursos adecuados para realizar una agricultura comercial de distinto tipo. En este sentido, se puede decir que el enclave petrolero y las actividades económicas de Sucumbíos están articuladas al enclave cocalero y a la economía del Putumayo colombiano.

Esta articulación de orden económico ha generado una complementariedad regional que se funda en una articulación (tensa e inestable) de intereses políticos. Este hecho apunta a señalar que, si bien son relevantes los acuerdos y desacuerdos estatales (entre Colombia y Ecuador), desde la perspectiva regional resultan mucho más decisivos los acuerdos y desacuerdos entre los distintos actores políticos regionales de uno y otro lado de la frontera, incluida la iglesia católica. En buena medida porque, a este nivel, se resuelve la acción política en la que se inscribe el enclave.

Alrededor de este tema conviene hacer una anotación. Para los campesinos de la zona, integrados al enclave cocalero, lo más importante es defender la producción de coca porque es su fuente fundamental de ingreso, y la actividad que les permite la reproducción familiar y social, en niveles, *a veces*, superiores a los de otros campesinos de la región (tanto de Colombia, como de Ecuador). De ahí que, aunque sometidos a *guerras* y narcotraficantes, y a las presiones del gobierno colombiano –que inútil-

mente han pretendido sustituir cultivos— también se han acostumbrado a “lidiar” con ellos.

Esto quiere decir que si bien están constreñidos a la acción y al enfrentamiento, la necesidad de supervivencia les ha obligado a negociar con estos actores y a sacar ventaja de sus continuas y múltiples contradicciones. Se trata de un *tira y afloja*, determinado por intereses económicos de sobrevivencia, que ha permitido a los campesinos acomodarse a las relaciones que, en determinadas momentos son políticamente dominantes en la región. Así, cuando los guerreros “están ganando” y controlan políticamente la zona, los campesinos negocian con ellos y se acomodan a las reglas de juego que han impuesto en la región. Del mismo modo, si “están ganando” los *narcos*, negocian local y regionalmente con ellos. Finalmente, si el ejército aliado a los *paras*, al que únicamente le interesa derrotar a la subversión, “empieza a ganar” la guerra, los campesinos negocian con el gobierno y los *paras*, en la perspectiva de que ello les permita mantener su fuente de ingreso y su economía. Se trata de una estrategia de supervivencia política basada en una gama de relaciones y juegos de poder múltiple con los actores locales, que ha conducido a que la producción cocalera, más que desaparecer o debilitarse, tienda a consolidarse en la región. Esta trama de relaciones económico-políticas que se juegan y resuelven regionalmente es invisible a nivel nacional. Entre otras cosas porque su invisibilización (que hace pensar que se trata de una *sociedad aparte* del resto del país y del estado), es una condición de supervivencia de esas realidades.

Hay que destacar que el enfrentamiento entre los actores (factor militar y político) y las oscilaciones del precio mundial de la coca (factor económico) son aspectos que van de la mano en la determinación de la realidad regional. En ciertas circunstancias, la superficie destinada al cultivo de coca se puede mantener inmodificada, por ejemplo, si el aumento del riesgo que la represión causa se compensa con un alza momentánea del ingreso familiar a consecuencia de la subida de los precios internacionales del producto elaborado, y, a la inversa, una caída de los precios puede ser compensada por una mejora en las relaciones entre los actores porque, al fin y al cabo, la compra de insumos, abonos, funguicidas, plaguicidas y bienes de subsistencia, puede permitirles a los campesinos cultivar mayo-

res extensiones de tierra. Estas son situaciones particulares que, de forma contradictoria, afectan *positiva* o *negativamente* a las economías campesinas inscritas en el enclave, pero que, de manera convergente (como ha sucedido en los últimos años), precarizan, aún más, la situación de los campesinos y de la población (colombo-ecuatoriana) involucrada en la producción de la coca. Todo lo cual da cuenta del nivel de vulnerabilidad de los productores directos, pues el mantenimiento de cultivos en una situación límite es la *única posibilidad* que les queda.

A manera de postfacio: más allá de las interpretaciones tradicionales

La interpretación tradicional consideró que las economías enclave no tenían relaciones con el conjunto de la sociedad, lo cual sirvió de punto de partida para la identificación de la estructura dual de nuestros países, tan cuestionada por el emergente pensamiento sociológico latinoamericano de los años sesenta y setenta. Por esta vía se construyó una suerte de *barre-ra conceptual* que imposibilitó conocer las realidades regionales y locales en sus múltiples articulaciones.

La razón de esta distorsión descansaba en un horizonte en el cual se ancló toda la interpretación de las sociedades latinoamericanas, y que opuso *el desarrollo* basado en *economías de enclave*, a ese otro *tipo ideal* que se denominó, *control nacional de la producción*, bajo la premisa de que esta última generaba relaciones más amplias y creaba las condiciones para la emergencia de sociedades modernas, en las que se construían relaciones políticas nacionales abiertas. Esta forma de interpretación tuvo como referente teórico y horizonte histórico la constitución de la sociedad nacional. No en vano, esta perspectiva representó el correlato sociológico para la consolidación (en su fase moderna) de la interpretación nacional de la historia: las *historias nacionales*. De ahí que, en nuestra opinión, la teoría del desarrollo y la historia nacional se intersecten y determinen mutuamente.

Ahora bien, si se deja de lado este referente, se puede dar un paso adelante en la comprensión de las particularidades de las economías locales y

las realidades regionales y, por este camino, se puede emprender el análisis y la historia de dichas realidades. En otras palabras, si las investigaciones dejan de lado esta perspectiva no solamente se puede avanzar en la comprensión positiva de las realidades regionales, sino cuestionar la idea preconcebida de que constituye una fase (económica y política) en la consolidación de la nación.²⁹ Por esta vía se puede retomar la literatura y, lo que es más importante, las propias historias locales. Este es un primer punto que quería resaltar en este postfacio.

Un segundo punto es el siguiente. La falta de visibilidad de lo local (que está en la base de la caracterización de las formas de enclave) arrastra la idea de que éste se sostiene como realidad “aparte” de lo nacional, pero también de lo local. Esta interpretación que no reconoce la estructura regional transfronteriza, niega sus múltiples articulaciones y, por este camino desconoce las (grandes) complementariedades regionales. En efecto, como correlato a las investigaciones nacionales³⁰, las investigaciones de frontera, incluso, en sus versiones más elaboradas e interesantes, como es la A. Grimson, ponen énfasis en cuestiones *micro*: el comercio hormiga, las articulaciones de las familias y de los individuos con los pobladores del “otro lado”, las tensiones particulares de pequeños contrabandistas y “pasadores” con la policía y los militares. En otros términos, desconocen o, al menos, no ponen su atención en las articulaciones regionales transfronterizas más amplias. Por tanto, una mirada regional adecuada puede permitir acercarnos a las múltiples articulaciones y determinaciones que definen este tipo de realidades. En este caso, lo *micro*, lo regional y nacional, bajo el entendido de que las relaciones *macro* en su registro nacional y regional, se “juegan” en la experiencia de la vida cotidiana de los distintos actores que intervienen en región. En este caso, la frontera.

En este trabajo, hemos denominado *realidad regional* a la que se ha constituido en la frontera colombo ecuatoriana a través de una historia

29 Mi postura teórica respecto de *lo nacional* es que esta es una construcción discursiva (en la perspectiva de las élites que tienen vocación de controlar los emergentes estados latinoamericanos) con efectos reales, que desconoce lo local y que se estatuye, como tal, gracias a este desconocimiento. Sostengo, además, que el estado es un efecto de la nación que lo sustenta.

30 Las historias nacionales recuperan, en mi criterio, lo local de dos maneras: a) como fase hacia lo nacional; b) como parte de lo anecdótico que define dicha fase.

compartida, una experiencia de explotación común, y el desarrollo de actividades económicas en las que se han establecido un conjunto complejo de relaciones, más allá de la mera vecindad a la que aluden los estudios *micro*. Se trata de articulaciones económicas, sociales, políticas y culturales que afectan a la región (es decir, al espacio socio económico en la que estas se inscriben) y, por ende, a la población de uno y otro lado de la frontera.

Estas articulaciones, en el caso de la frontera Sucumbíos/Putumayo son de carácter complementario. Esta complementariedad se expresa en una fórmula sencilla del habla cotidiana: “*lo que no lo puedo conseguir aquí, lo traigo de allá*”. Esta manera de expresarse no solamente llama la atención acerca de las estrategias de supervivencia de la población, sino que revela, en mi opinión, la mutua dependencia de la economía y los vaivenes de esta dependencia.

Tal como lo ha destacado este trabajo, en la frontera colombo ecuatoriana se observa una división regional del trabajo, que se basa en las características específicas de la producción cocalera. Esta circunstancia ha determinado que además de la eventualidad cotidiana y de los vaivenes que experimenta la población, exista una dependencia estructural de otro orden, lo cual apunta a decir que “*lo que no se puede traer del otro lado, nos jode*”. Es decir, precariza las condiciones de vida de la frontera. Se trata de una articulación, que fundada en la interdependencia, destaca la complementariedad económica y social que define este espacio particular y lo constituye como región.

Ahora bien, esta realidad regional –y este es un tercer punto sobre el cual quería llamar la atención– descansa también en articulaciones e interdependencias y, por ello, en complementariedades regionales de carácter político-cultural que se han constituido históricamente, y que han permitido la emergencia de la economía de la coca. Sin estas articulaciones y dependencias políticas (correlativas a las económicas) difícilmente se hubiera podido constituir esta realidad específica.

Esto nos lleva a un cuarto punto. La experiencia de la vida cotidiana de la población fronteriza significa y resignifica las determinaciones de la economía y la política de los estados ecuatoriano y colombiano. Esta *experiencia práctica* se sucede en un espacio y un tiempo compartido, y se

estructura en base de un acumulado de experiencias pasadas recogidas en un acervo de conocimientos, que define los horizontes futuros de acción y diferencia a los sujetos sociales³¹. Por tanto, se sucede *en* la historia y *tiene* una historia, de la que la memoria forma parte. Todo lo cual conduce a afirmar que la experiencia social que articula la realidad regional en sus registros *macro* y *micro*, tiene una historia específica que es excéntrica a las historias nacionales, tanto colombianas como ecuatorianas. Por consiguiente, solamente puede ser descrita desde esta excentricidad: desde esta frontera teórica que la realidad regional transnacional del enclave cocalero colombo ecuatoriano denuncia.

Bibliografía

- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Casement, Roger (1988). *Putumayo, caucho y sangre*. Quito, Ediciones Abya Yala.
- Cuesta Zapata, Salomón y Trujillo Montalvo, Patricio (1989). *La frontera de fronteras: Putumayo, narcotráfico, violencia y guerrilla*. Quito: Fundación de Investigaciones Andino Amazónico (FIAAM) Abya Yala.
- Espinosa, Roque (2008). *Las fronteras con Colombia*. Quito: UASB-CEN.
- Espinosa, Roque (2007). "Imaginarios de frontera" en *Revista Quipus*, N° 20. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Furtado, Celso (1961). *Desarrollo y Subdesarrollo*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Furtado, Celso (1971). *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Matteucci, Silvia Diana y Morello, Jorge (2002). *Aspectos ecológicos del cultivo de la coca*, disponible en www.gepama.com.ar/matteucci/downloads

31 En los estudios regionales puede ser muy interesante retomar las observaciones de Alfred Shutz, en *El problema de la realidad social*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1974.

- Noboa, Alejandro (1906). "Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional, 1871". En *Recopilación de Mensajes dirigidos por los presidentes, vicepresidentes, jefes supremos y gobiernos provisorios, a las convenciones y congresos nacionales, desde el año de 1819 hasta nuestros días*. Guayaquil: Imprenta del Diario El Tiempo.
- Pinto S.C., Aníbal (1965). *Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano*. Buenos Aires: El Trimestre Económico, volumen XXXII, número 125.
- Ramírez, María Clemencia (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia / COLCIENCIAS.

2. Integración transfronteriza: realidades y posibilidades

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

Socorro Ramírez

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

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

Surgimiento y avance de la ZIF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Redefinición de la ZIF obstaculizada por las tensiones binacionales

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

Cuadro 2.
Las definiciones andinas sobre frontera

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

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

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

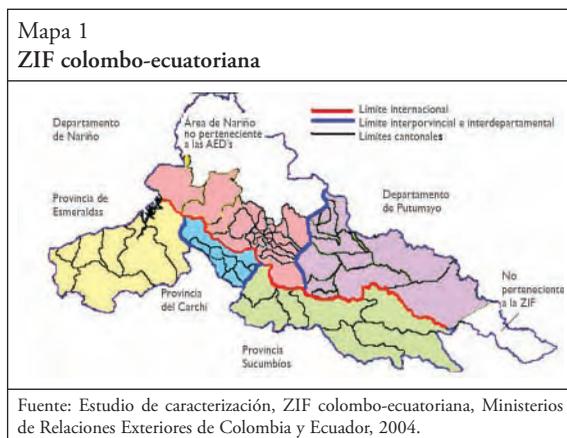
Cuadro 3
Redefinición de la ZIF con áreas estratégicas de desarrollo

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Retos de la ZIF en la normalización de relaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuentes

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

www.cancilleria.gov.co

Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

www.mmrree.gov.ec

Comunidad Andina de Naciones

www.comunidadandina.org

Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la Amazonía Norte del Ecuador: dilemas para una transición hacia una sociedad post-petrolera

Carlos Larrea, Ana Isabel Larrea,
Ana Lucía Bravo
USAB

Introducción

Aunque las provincias amazónicas cubren el 47 % del territorio ecuatoriano, la región ha permanecido históricamente aislada en términos económicos y demográficos, mientras la Sierra y la Costa han concentrado la mayor parte de la actividad económica y la población. En 1962 la población amazónica, con 75 000 habitantes, apenas representaba el 1.7 % del total nacional. El descubrimiento del petróleo en la Amazonía norte en 1967 condujo a una rápida transformación, impulsando un proceso de inmigración, colonización y deforestación asociado a la construcción de infraestructura y vías de acceso a los campos petroleros. En 2001 la población amazónica llegaba a 548 000 habitantes, equivalentes al 4.5 % del total nacional, y hacia 1996 las áreas intervenidas alcanzaban el 17 % del territorio de la región. La deforestación de los bosques tropicales ha sido acelerada en el Ecuador, particularmente en la Amazonía y en Esmeraldas. Aunque no se conoce con precisión su magnitud ya que las cifras disponibles muestran una notable heterogeneidad, las estimaciones más confiables y recientes, provenientes de FAO, establecen valores próximos a las 189 000 hectáreas por año, ubicando al Ecuador como el segundo país con más alta tasa de deforestación en el continente (Sven, 2000: 45).

La extracción petrolera ha articulado, directa o indirectamente, el proceso más intenso de transformación de la Amazonía ecuatoriana. La magnitud de las reservas remanentes y la evolución reciente de la producción,

sin embargo, siguieron un escenario de declinación progresiva de la producción hasta su virtual agotamiento al cabo de pocas décadas. El ciclo petrolero ha dejado una secuela de impactos negativos sobre la biodiversidad, los recursos naturales, las culturas indígenas y los ecosistemas, sin haber logrado proporcionar condiciones de vida más allá del límite de subsistencia para la mayor parte de la población regional.

Desde una perspectiva más amplia, el petróleo desde 1972 se convirtió en el producto más importante de la economía nacional, siendo el principal rubro de las exportaciones y una de las principales fuentes de ingresos fiscales. Sin embargo, su disponibilidad ha conllevado también a una expansión no sustentable del consumo interno de hidrocarburos, y ha retardado o debilitado la necesaria expansión de fuentes renovables de electricidad, y energía en general. Las políticas energéticas del país, altamente dependientes del petróleo, enfrentan graves desafíos en el futuro ante la previsible declinación de la producción y reservas.

Este artículo busca contribuir a un balance sobre los efectos de la actividad petrolera en la Amazonía norte, tanto en términos sociales, productivos y demográficos, como desde una visión enfocada en la sustentabilidad. Complementariamente se enfoca los límites y las opciones para una transición hacia una economía post-petrolera en la región y en el país en general.

Antecedentes históricos

Puede caracterizarse a la historia amazónica ecuatoriana por su marginalidad respecto a los ciclos económicos que han afectado a la sociedad ecuatoriana, y principalmente a las regiones más pobladas (Sierra y Costa) a partir de la conquista hispánica (Taylor, 1994: 31). Con excepción del actual período petrolero, los ciclos amazónicos han sido distintos de los nacionales. Aún en el caso del petróleo, esta actividad ha conllevado efectos muy diferentes para la Amazonía, respecto a sus impactos en el conjunto de la sociedad ecuatoriana.

La Amazonía ecuatoriana, sin embargo, ha sido negativamente afectada por varios ciclos, principalmente de tipo extractivo, que han dejado

secuelas perdurables en sus sociedades. Estos períodos se han caracterizado por procesos relativamente cortos de expansión, seguidos por largos intervalos de letargo o declinación.

Antes de la conquista hispánica, se ha estimado que la población correspondiente a la actual Amazonía ecuatoriana alcanzaba las 200.000 personas, agrupadas en distintas culturas que mantenían un activo intercambio comercial, principalmente con los señoríos étnicos de la Sierra. La conquista ibérica tuvo varias secuelas negativas para los pueblos indígenas amazónicos. El más grave fue una severa declinación demográfica, como consecuencia sobre todo de la propagación de enfermedades contagiosas frente a las cuales los indígenas carecían de defensas. Taylor estima que la declinación demográfica fue tan severa que hacia 1730 la población se había reducido a entre 15 000 y 30 000 personas. Un segundo efecto de la conquista fue la interrupción o ruptura de los circuitos comerciales de tipo vertical que unían a los pueblos ubicados en distintos pisos ecológicos. Finalmente, el contacto con los conquistadores y sus descendientes condujo a la desarticulación o desaparición de varias culturas indígenas. Varias culturas “campesinas sedentarias, económica y políticamente estratificadas que existían a orillas del Napo a principios del siglo XVI, y los conjuntos pluri-tribales altamente integrados a nivel económico, político y ritual” (Taylor, 1994: 31) se desintegraron, dando origen a grupos seminómadas y dispersos con agricultura itinerante y economías basadas en la recolección y la caza, refugiados en las planicies interfluviales, como los Huaorani.

Taylor identifica varios ciclos en la historia amazónica. El primero de ellos (1540-1580), que acompañó a la conquista, se caracterizó por una fuerte, aunque efímera penetración española, principalmente en busca de oro. La explotación de aluviones y minas auríferas impulsó la creación de varios centros urbanos como Baeza, Sevilla do Oro y Zamora. La resistencia indígena en algunos casos, la huida y declinación de la población y el agotamiento de las minas en otros, condujeron al temprano abandono de estos asentamientos y a su posterior declinación. El colapso del ciclo minero fue seguido por una segunda fase, menos intensa, de penetración, basada en misiones religiosas, principalmente jesuitas (1640-1760). En general, se buscó construir economías esclavistas con la población indíge-

na concentrada en reducciones, que también fracasaron y fueron declinando paulatinamente. El proceso concluyó con la expulsión de los jesuitas por la corona española en el siglo XVIII.

Durante la segunda fase del período colonial ecuatoriano (1720-1822) caracterizada por una prolongada crisis económica, y después en la etapa de independencia y las primeras décadas de la vida republicana, la Amazonía atravesó un prolongado letargo y aislamiento. Esta situación se revierte con el ciclo extractivista cauchero (1850-1900) que alcanza su apogeo hacia 1890, cuyos ejes de penetración provienen desde el Este (Perú y Brasil), a lo largo de los ríos afluentes del Marañón. La economía cauchera se basó en relaciones esclavistas en las riveras de los principales ríos, acompañadas por otras formas precapitalistas de dominación en las planicies interfluviales. El rápido colapso de la extracción del caucho dio origen a otro período de aletargamiento, interrumpido en el siglo XX por la expansión petrolera.

Hacia 1900, la región se mantenía aún profundamente aislada del resto del país. Los cambios profundos a lo largo del siglo XX han estado estrechamente vinculados a la exploración y explotación del petróleo. El único proceso significativo de colonización amazónica no vinculado a la actividad petrolera se ha dado desde 1917 en la Amazonía sur (valles del Upano y Zamora), con el auspicio de misioneros salesianos (Meunier, 2007: 45).

La actividad petrolera en el Ecuador se inicia en 1911 en la Costa, con la perforación del primer pozo petrolero en la península de Santa Elena, cuyos yacimientos se entregarían en concesión a la empresa Anglo desde 1922, a cambio de una participación estatal del 1 % en la producción, como regalías (Reyes, 2006: 54). En 1921 se entrega la primera concesión en la Amazonía a la empresa Leonard Exploration Company, vinculada a *Standard Oil of New Jersey*. En 1928 la compañía suscribe con el presidente Ayora un contrato para la construcción de la carretera Ambato-Mera, posiblemente la primera vía moderna de penetración en la Amazonía ecuatoriana. En 1931 la compañía se compromete también a la construcción de caminos de herradura Mera-Napo, Río Blanco-Mera, y Tulcán-Río Sucumbíos. En 1937 el presidente Páez canceló el contrato con la Leonard, empresa que nunca inició la explotación petrolera y se limitó a actividades de exploración. El mismo año Páez firma un contrato de con-

cesión a la Shell por 100.000 kilómetros cuadrados, que incluía casi todo el actual territorio amazónico nacional, cuyo perfil dibujaba la línea de futura demarcación del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 (Galarza, 1972: 23). En este año la Shell concluye la ruta Baños-Mera, complementada desde 1947 por la carretera hasta Puyo. Puyo y Mera fueron antiguas misiones dominicas fundadas en 1889 y 1907 respectivamente. Las vías de penetración en el piedemonte amazónico central originaron un lento, aunque continuo proceso de colonización de la zona de acceso. En 1948 concluyeron las actividades exploratorias de la Shell, empresa que mantuvo la tesis de no haber encontrado petróleo en la región.

En 1941 el Ecuador pierde la guerra fronteriza con Perú, que culmina con el Protocolo de Río de Janeiro de enero de 1942, en el cual el país pierde aproximadamente la mitad de su territorio amazónico. La derrota frente al Perú estimulará durante las próximas décadas la promoción de la colonización en los discursos oficiales de desarrollo y seguridad nacional, con el objeto de crear “fronteras vivas” en la Amazonía.

Décadas más tarde, se reinicia la exploración petrolera. En 1964 se firma un contrato de concesión con Texaco-Gulf en la Amazonía norte, y en 1967 este consorcio perfora el primer pozo productivo en Lago Agrio. En 1972 concluye la construcción del oleoducto SOTE, y se inicia la exportación del crudo-oriente, convirtiendo al petróleo en el principal producto de exportación del país.

En síntesis, la historia amazónica ecuatoriana ha atravesado por una sucesión de ciclos propios, generalmente distintos de los períodos económicos nacionales, pero determinados por fuerzas externas que desarrollaron economías extractivas (oro, caucho, petróleo) de limitada duración y fuertes impactos en las culturas locales, y en el caso del petróleo, sobre los ecosistemas naturales.

Migración y colonización en la Amazonía ecuatoriana: 1950-2001

Los censos de población, disponibles desde 1950, permiten conocer el crecimiento poblacional amazónico en el marco nacional (Cuadro 1). Para el intervalo 1950-2001 en su conjunto, la población amazónica au-

menta casi 12 veces, evidenciando un proceso sin precedentes en la historia regional. Este crecimiento demográfico alcanza sus tasas máximas (7.6 % anual) en el intervalo 1962-1974, correspondiente a la construcción de la infraestructura petrolera, en el cual la población crece a más del doble. Posteriormente las tasas declinan, aunque permanecen siempre fuertemente sobre la media nacional.

El crecimiento demográfico es principalmente atribuible a las migraciones, aunque el crecimiento vegetativo es también más alto que en otras regiones del país. Según la encuesta ENDEMAIN de 2004, la tasa global de fecundidad en la Amazonía es de 4.2 hijos por mujer, la mayor del país, frente a 3.3 para la Costa, 3.1 para la Sierra y 2.7 en Galápagos.

Al desagregar por provincias, cantones y parroquias el crecimiento durante el último intervalo censal se encuentra que las zonas de mayor migración corresponden a las áreas de expansión de la actividad petrolera (Cuadros 3, 4, y 5, Mapa 2).

El crecimiento poblacional está vinculado a una dramática expansión de la red vial (Cuadro 2), que pasa de 314 kilómetros en 1967, año en el que se descubre petróleo, a 2 035 kilómetros en 1980.

Expansión de la frontera agrícola. El crecimiento poblacional y la apertura de carreteras inducidos por la actividad petrolera conllevan un rápido proceso de colonización, que puede observarse al comparar los censos agropecuarios de 1974 y 2000. (El primer censo agropecuario de 1954 no se realizó en la Amazonía). La superficie total de los predios agropecuarios pasa de 1 114 000 has a 2 664 000 has, más que duplicando su valor. El número de propiedades también se duplica, llegando a 50 000, mientras que la extensión media de los predios asciende de 44 a 53 hectáreas, y la desigualdad social, medida por el coeficiente de Gini, aumenta ligeramente (Cuadro 6).

El proceso muestra una expansión de la frontera agrícola del 3.4 % anual, que equivale a aproximadamente 90 000 hectáreas por año hacia el final del período. Aunque este valor se origina en una tasa media en un período largo de tiempo y conlleva un margen de error alto, su magnitud elevada evidencia un acelerado proceso de deforestación. Data la limitada aptitud agrícola de la mayor parte de los suelos amazónicos, que conduce

a una pérdida casi total de la fertilidad en un lapso de 15 años, la deforestación y la pérdida irreversible de biodiversidad asociada son procesos deterioro ambiental severo.

Región y área	1950	1962	1974	1982	1990	2001
Quito	209 932	354 746	599 828	866 472	1 201 954	1 621 646
Resto Urbano Sierra	191 111	325 261	537 834	785 349	1 079 922	1 520 092
Rural Sierra	1 453 909	1 591 338	2 008 903	2 150 018	2 117 137	2 319 000
Total Sierra	1 854 952	2 271 345	3 146 565	3 801 839	4 399 013	5 460 738
Guayaquil	258 966	510 804	823 219	1 119 344	1 535 393	2 007 892
Resto Urbano Costa	133 072	334 231	703 649	1 161 982	1 678 402	2 266 478
Rural Costa	910 059	1 290 559	1 670 771	1 707 631	1 653 063	1 854 439
Total Costa	1 302 098	2 135 594	3 197 639	3 988 957	4 866 858	6 128 809
Urbano Amazonía	0	0	0	32 763	59 575	152 696
Rural Amazonía	46 471	74 913	173 469	224 915	312 958	395 723
Total Amazonía	46 471	74 913	173 469	257 678	372 533	548 419
Urbano Galápagos	698	1 165	2 381	4 493	8 013	14 142
Rural Galápagos	648	1 226	1 656	1 626	1 772	4 498
Total Galápagos	1 346	2 391	4 037	6 119	9 785	18 640
Total Urbano	793 779	1 526 207	2 666 910	3 970 403	5 563 259	7 582 946
Total Rural	2 411 087	2 958 036	3 854 800	4 084 190	4 084 930	4 573 660
Total Nacional	3 204 867	4 484 243	6 521 710	8 054 593	9 648 189	12 156 606
Tasas anuales de crecimiento						
Región y área	1950-62	1962-74	1974-82	1982-90	1990-2001	1950-2001
Quito	4,47	4,67	4,42	4,18	2,76	4,09
Resto Urbano Sierra	4,53	4,47	4,55	4,06	3,16	4,15
Rural Sierra	0,76	2,05	0,80	-0,19	0,83	0,92
Total Sierra	1,70	2,87	2,25	1,84	1,98	2,14
Guayaquil	5,82	4,24	3,68	4,03	2,47	4,10
Resto Urbano Costa	7,98	6,69	6,08	4,70	2,77	5,72
Rural Costa	2,95	2,27	0,26	-0,41	1,05	1,41
Total Costa	4,21	3,57	2,64	2,52	2,12	3,08
Urbano Amazonía				7,76	8,93	
Rural Amazonía	4,06	7,57	3,10	4,22	2,16	4,29
Total Amazonía	4,06	7,57	4,77	4,72	3,58	4,96
Urbano Galápagos	4,36	6,41	7,76	7,50	5,30	6,08
Rural Galápagos	5,46	2,65	-0,21	1,08	8,84	3,87
Total Galápagos	4,90	4,66	5,01	6,04	6,03	5,29
Total Urbano	5,60	4,97	4,79	4,31	2,86	4,52
Total Rural	1,72	2,33	0,68	0,00	1,03	1,26
Total Nacional	2,84	3,31	2,51	2,28	2,12	2,65

Cuadro 1. Continuación						
<i>Población: porcentajes sobre el total nacional</i>						
Región y área	1950	1962	1974	1982	1990	2001
Quito	6,6	7,9	9,2	10,8	12,5	13,3
Resto Urbano Sierra	6,0	7,3	8,2	9,8	11,2	12,5
Rural Sierra	45,4	35,5	30,8	26,7	21,9	19,1
Total Sierra	57,9	50,7	48,2	47,2	45,6	44,9
Guayaquil	8,1	11,4	12,6	13,9	15,9	16,5
Resto Urbano Costa	4,2	7,5	10,8	14,4	17,4	18,6
Rural Costa	28,4	28,8	25,6	21,2	17,1	15,3
Total Costa	40,6	47,6	49,0	49,5	50,4	50,4
Urbano Amazonía	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6	1,3
Rural Amazonía	1,5	1,7	2,7	2,8	3,2	3,3
Total Amazonía	1,5	1,7	2,7	3,2	3,9	4,5
Galápagos	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Total Urbano	24,8	34,0	40,9	49,3	57,7	62,4
Total Rural	75,2	66,0	59,1	50,7	42,3	37,6
Total Nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Se consideran urbanos los centros de más de 5 000 habitantes, excepto en el caso de Galápagos, donde los centros urbanos se han definido de acuerdo a la importancia del turismo. Los totales pueden presentar pequeñas diferencias con los datos oficiales debido al cambio de criterio sobre área urbana, y a proyecciones para algunos centros pequeños y áreas omitidas en algunos censos.

Fuentes: INEC, Censos de Población de 1950, 1962, 1974, 1982, 1990 y 2001.

Migración y empleo: un modelo de regresión múltiple

La Amazonía ha experimentado un acelerado crecimiento demográfico durante el período de extracción petrolera, sin embargo su distribución geográfica ha sido desigual, concentrándose en las áreas de mayor actividad petrolera y también en la región sur. Con el propósito de explorar la relación entre la estructura de empleo en las áreas receptoras de emigración y el crecimiento poblacional se ha realizado una regresión múltiple empleando como variable dependiente la tasa anual de crecimiento poblacional de cada parroquia en el intervalo 1990-2001 (una *proxy* razonable de su inmigración, asumiendo un crecimiento vegetativo relativamente constante en la región Amazónica durante el período), y tomando como dependientes varias variables relacionadas con la estructura del empleo. Los resultados se presentan en el Cuadro 7.

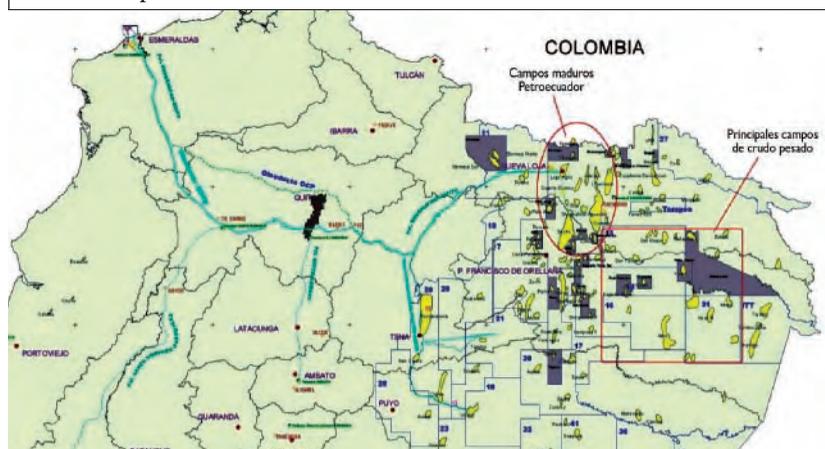
Entre las variables que muestran efectos significativos sobre el crecimiento demográfico sobresale la proporción del petróleo en la PEA, con un coeficiente positivo significativo al 1 %. El efecto directo del petróleo sobre el empleo es, sin embargo, reducido. Para la Amazonía el petróleo emplea solamente al 2.8 % de la fuerza de trabajo, y su aporte a nivel nacional es del 0.3 %. Los porcentajes más altos corresponden a las provincias de Sucumbíos (5.9 %) y Orellana (4.3 %), Pastaza (1 %) y Napo (0.9 %). Por consiguiente, se puede asumir que el impacto del petróleo sobre la inmigración es principalmente indirecto, asociado a la construcción de carreteras e infraestructura, que atraen un importante flujo migratorio.

Cuadro 2						
Extensión de la red vial en el Ecuador por regiones: 1948-1980						
(Kilómetros)						
Región	1948	1958	1962	1964	1967	1980
Costa						
Red principal	588,8	315,9	2 162,0	2 148,0	2 169,0	6 118,1
Red secundaria	1 056,7	5 443,0	4 644,0	6 305,5	6 700,0	10 032,9
Total	1 645,5	5 758,9	6 806,0	8 453,5	8 869,0	16 151,0
Sierra						
Red principal	1 712,1	1 505,3	4 409,0	4 629,4	4 975,0	10 167,8
Red secundaria	2 510,8	3 874,1	2 720,0	4 751,3	4 770,0	6 219,5
Total	4 222,9	5 379,4	7 129,0	9 380,7	9 745,0	16 387,3
Amazonía						
Red principal			118,0	277,6	278,0	1 809,2
Red secundaria				36,2	36,0	225,7
Total			118,0	313,8	314,0	2 034,9
Galápagos						
Red principal						66,5
Red secundaria						
Total						66,5
Total Nacional						
Red principal	2 300,9	1 821,2	6 571,0	6 777,4	7 144,0	16 352,4
Red secundaria	3 567,5	9 317,1	7 364,0	11 093,0	11 506,0	16 478,1
Total	5 868,4	11 138,3	14 053,0	18 148,0	18 928,0	34 639,7

Nota: Los criterios para la clasificación de vías en 1948 son diferentes a los restantes.

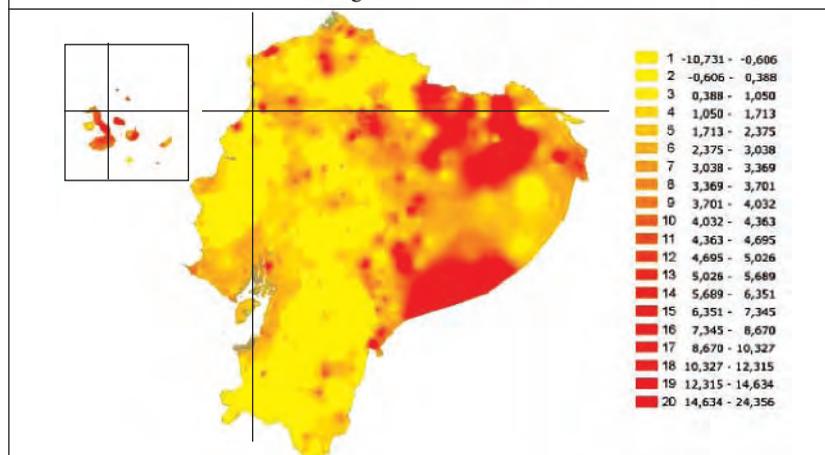
Fuente: Almeida, Patricio y Almeida, Rebeca. Estadísticas Económicas Históricas: Quito, Banco Central del Ecuador, 1988.

Mapa 1
Yacimientos petroleros en la Amazonía Norte del Ecuador



Fuente: Dirección Nacional de Hidrocarburos.
<http://www.menergia.gov.ec/secciones/hidrocarburos/HidroMapas.html>, Diciembre 2007.

Mapa 2
Tasas anuales de crecimiento demográfico: 1990-2001



Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda, 1974, 1982, 1990, 2001.
Nota: El mapa se ha elaborado creando isocuantas a partir de las tasas de crecimiento a nivel parroquial.

Cuadro 3
Población y tasas anuales de crecimiento por provincias: 1990-2001

Regiones	Provincia 2001	Población 1990	Población 2001	Tasa de crecimiento anual
Costa	Guayas	2 517 398	3 309 034	2.52
	Manabí	1 013 410	1 161 110	1.24
	Los ríos	527 559	650 178	1.92
	El Oro	404 143	525 546	2.42
	Esmeraldas	315 449	385 223	1.83
	Zonas no delimitadas	45 481	72 566	4.34
	Total	4 823 440	6 103 657	2.16
Sierra	Pichincha	1 756 228	2 369 908	2.76
	Imbabura	265 499	344 044	2.38
	Cotopaxi	276 324	349 540	2.16
	Tungurahua	361 980	435 839	1.70
	Bolívar	140 880	169 370	1.69
	Azuay	506 090	599 546	1.55
	Chimborazo	356 896	403 632	1.13
	Cañar	189 347	206 981	0.81
	Carchi	141 482	152 939	0.71
	Loja	383 098	403 766	0.48
		Total	4 377 824	5 435 565
Amazonía	Orellana	41 005	69 001	4.84
	Sucumbios	75 931	127 743	4.84
	Pastaza	41 554	61 779	3.67
	Napo	57 316	79 139	2.98
	Morona santiago	83 480	112 941	2.79
	Zamora chinchipe	66 167	76 601	1.34
		Total	365 453	527 204
Galápagos	Galápagos	9 785	18 640	6.03
	Total	9 785	18 640	6.03
Total	Total	9 576 502	12 085 066	2.14

Nota: Existen pequeñas discrepancias con el Cuadro 1, debido a que en éste se imputaron valores para parroquias con información incompleta, y a que el Cuadro 3 puede contener omisiones debidas a la creación de nuevas parroquias entre 1990 y 2001.
Fuente: INEC. Censos de población de 1990 y 2001.

Cuadro 4. Cantones con las mayores tasas de crecimiento poblacional en la Amazonía: 1990-2001

Provincia 2001	Cantón	Población 1990	Población 2001	Tasa de Crec. anual
Sucumbios	Cuyabeno	2 501	5 501	7.43
Morona Santiago	Taisha	6 666	13 078	6.32
Morona Santiago	Huamboya	3 186	5 965	5.87
Sucumbios	Lago Agrio	37 732	66 788	5.33
Orellana	Orellana	17 467	30 315	5.14
Orellana	Loreto	7 811	13 462	5.07
Sucumbios	Shushufindi	18 977	32 184	4.92
Orellana	La Joya de los Sachas	12 577	20 925	4.74
Sucumbios	Gonzalo Pizarro	4 472	6 964	4.11
Pastaza	Pastaza	29 780	45 512	3.93
Zamora Chinchipe	Yacuambi	3 448	5 229	3.86
Sucumbios	Cascales	5 014	7 409	3.61
Morona Santiago	Morona	20 562	30 096	3.52
Napo	Carlos J. Arosemena Tola	2 037	2 943	3.40
Pastaza	Arajuno	3594	5 150	3.32
Napo	Quijos	3847	5 505	3.31

Fuente: INEC. Censos de población de 1990 y 2001.

Cuadro 5. Parroquias con las mayores tasas de crecimiento poblacional en la Amazonía: 1990-2001

Provincia 2001	Parroquia	Población 1990	Población 2001	Tasa de crec. anual
Sucumbios	San Roque	215	2 411	24.58
Sucumbios	Rosa Florida	47	304	18.50
Morona Santiago	Huasaga	624	2 088	11.61
Morona Santiago	Tutincentza	1 072	3 544	11.48
Sucumbios	Pacayacu	2 095	6 627	11.04
Morona Santiago	Cuchaentza	535	1 443	9.44
Morona Santiago	San Carlos de Limon	178	426	8.26
Pastaza	Rio Corrientes	79	186	8.10
Sucumbios	Tarapoa	2 254	5 185	7.87
Sucumbios	Pañacocha	528	1 207	7.81
Orellana	Santa Mariade Huiririma	283	614	7.30
Orellana	San Vicente de Huaticocha	309	667	7.25
Sucumbios	El Eno	2 655	5 593	7.01
Orellana	San Josede Payamino	1 332	2 782	6.92
Sucumbios	Gonzalo Pizarro	1 093	2 278	6.90
Orellana	San Carlos	1 369	2 823	6.80
Pastaza	El Triunfo	675	1 381	6.72
Orellana	Avila	1 430	2 902	6.65
Orellana	Puerto Francisco de Orel	12 992	26 274	6.61
Morona Santiago	Zuñá (Zuñac)	119	234	6.34
Morona Santiago	San Josede Morona	801	1 561	6.25
Morona Santiago	Huamboya	958	1 853	6.18
Sucumbios	Nueva Loja	20 973	39 924	6.03
Morona Santiago	Chiguaza	2 228	4 112	5.73
Sucumbios	Sta. Cecilia	2 051	3 759	5.66
Morona Santiago	Shimpis	724	1 326	5.66
Morona Santiago	Taisha	2 511	4 544	5.54
Pastaza	Arajuno	1 530	2 767	5.53
Morona Santiago	San Miguel de Conchay	1 438	2 597	5.52
Sucumbios	Puerto Libre	445	798	5.45
Pastaza	Tarqui	974	1 724	5.33
Morona Santiago	Patuca	994	1 745	5.25
Sucumbios	Shushufindi	10 870	18 989	5.20
Pastaza	Simon Bolivar	2 470	4 238	5.03
Zamora Chinchipe	La Paz	986	1 691	5.03

Fuente: INEC. Censos de población de 1990 y 2001.

Cuadro 6. Extensión de las propiedades rurales y concentración de la tenencia de la tierra por regiones. 1954-2000

Año	Región	Sup total (Has)	UPAS	Ext media (Has.)	Coefficiente de Gini
1954	Costa	2 979 300	84 665	35.2	0.815
1974	Costa	3 761 188	171 024	22.0	0.789
2000	Costa	4 778 859	219 809	21.7	0.753
1954	Sierra	3 020 400	259 169	11.7	0.859
1974	Sierra	3 074 284	322 586	9.5	0.825
2000	Sierra	4 756 009	567 573	8.4	0.810
1974	Amazonía	1 113 931	25 501	43.7	0.500
2000	Amazonía	2 663 718	50 351	52.9	0.527
1954	Total	5 999 700	344 234	17.4	0.864
1974	Total	7 949 403	519 111	15.3	0.816
2000	Total	12 355 831	842 882	14.7	0.801

Fuente: INEC. Censos agropecuarios 1954, 1974 y 2000.

La segunda variable positiva y significativa al 5 % es la proporción de comercio, transporte y comunicaciones en la PEA, que muestra el efecto de actividades terciarias sobre la migración, que posiblemente se expanden como resultado de la apertura de vías de comunicación, y conducen al desarrollo de una agricultura de mercado y otras actividades de apoyo a la explotación petrolera.

El porcentaje de asalariados en el PEA agrícola tiene un coeficiente negativo y significativo al 10 %. Este resultado sugiere que no hay un impacto demográfico importante del desarrollo de la agricultura capitalista en gran escala en la Amazonía ecuatoriana. Existen plantaciones de palma africana en algunas áreas, pero este producto no es intensivo en demanda de trabajo, y la agricultura asociada a la migración es principalmente campesina de colonización, que emplea principalmente mano de obra familiar no asalariada. El coeficiente de la proporción de la agricultura en la PEA, aunque positivo, no es significativo, posiblemente debido al efecto de áreas agrícolas de colonización antigua, con menor crecimiento demográfico.

Tampoco es significativo el porcentaje de asalariados en la PEA. Este resultado muestra que las zonas de inmigración tienen un desarrollo bajo

de relaciones salariales, y prevalece, por el contrario un empleo más informal o vinculado con economías agrícolas de subsistencia.

La manufactura carece de efectos significativos, dado el predominio de actividades primarias y terciarias en la Amazonía, y el débil impacto de la artesanía y el turismo. La escolaridad (número de años de instrucción formal) de la PEA tiene un coeficiente negativo marginalmente significativo, evidenciando que la inmigración no atrae a trabajadores calificados, sino más bien a un personal con bajo nivel de instrucción. El coeficiente de la proporción femenina en la PEA es positivo, pero no significativo, sugiriendo que la migración no tiene un predominio masculino, como ocurre cuando es inducida por una economía con fuerte demanda de empleo asalariado en sectores como la construcción o las plantaciones en gran escala.

Tenencia de la tierra y colonización en la Amazonía

Entre los estudios recientes sobre la colonización en la Amazonía, sobresalen el extenso análisis realizado por Richard Billsborrow, Francisco Pichón y un equipo de investigadores de la Universidad de Carolina del Norte sobre la zona petrolera de la Amazonía Norte,¹ y un artículo de Alexis Meunier sobre la Amazonía sur, cuyos aportes se sintetizan a continuación.

Petróleo y colonización en la Amazonía Norte

Los estudios mencionados de la Universidad de Carolina del Norte sobre la Amazonía norte se basan principalmente en dos encuestas a los colonos establecidos en el sector petrolero de Lago Agrio en 1990 y 1999, con una estructura de panel.

La investigación evalúa los cambios ocurridos entre 1990 y 1999 en las características demográficas, el uso y propiedad de la tierra, tecnología,

1 Véase principalmente: Billsborrow, Richard, Barbieri, Alisson y Pan, William. "Changes in Population and Land Use Over Time in the Ecuadorian Amazon". Acta Amazónica, Vol 34 (4), 2004, pp. 635-647.

trabajo y condiciones de vida de los migrantes establecidos en la provincia de Sucumbíos en el norte de la Amazonía.

La Amazonía ecuatoriana, una de las reservas más ricas en biodiversidad del mundo, ha experimentado las tasas más altas de deforestación de todos los países del área Amazónica. La mayoría de ésta ha sido causada por la colonización agrícola que se dio luego del descubrimiento del petróleo en 1967. De acuerdo al estudio realizado, la cobertura boscosa en las granjas ha pasado de 100% en 1970 a 59% en 1990 y a 45% en 1999. Esta deforestación causa una gran pérdida de biodiversidad que aún no ha sido cuantificada.

Las transformaciones recientes en la Amazonía ecuatoriana incluyen:

- Un declive de la agricultura como medio de vida, y un aumento de las presiones en los recursos como resultado de la división de las fincas, el incremento de la población y las restricciones que impiden el avance de la frontera agrícola;
- Expansión de la red vial que ha mejorado el acceso físico hacia las áreas rurales, así como a las áreas urbanas; y ha incrementando los vínculos entre las granjas y los pueblos;
- Cambios demográficos y socioeconómicos, relacionados con los dos puntos anteriores, así como cambios en la composición de los hogares.

La ocupación de esta zona por colonos se inicia luego del descubrimiento del petróleo en 1967. A éste le siguió la construcción del oleoducto, la red de carreteras para la explotación del petróleo y el establecimiento de un nuevo pueblo, Lago Agrío, cercano al primer campo petrolero de Texaco. Actualmente hay cuatro ciudades principales en el área de estudio: Lago Agrío o Nueva Loja (la más grande con 34 mil habitantes de acuerdo al censo del 2001), Francisco de Orellana o Coca, Joya de los Sachas y Shushufindi. En la actualidad los flujos migratorios a la zona continúan, principalmente de la Sierra y la Costa, y en los últimos años provenientes de Colombia, con predominio de refugiados.

Parecería ser que esta colonización ha sido espontánea, facilitada por la apertura de carreteras que mejoraron mucho la accesibilidad física a la zona. Sin embargo, se debe examinar cuales son las motivaciones que lle-

van a un gran número de migrantes espontáneos a dejar sus lugares de origen. Aunque no ha sido cuantitativamente demostrado, parece que la falta de tierra y la pobreza rural junto a la alta concentración de la tierra en la Sierra y la Costa son los mayores factores que impulsan la migración.

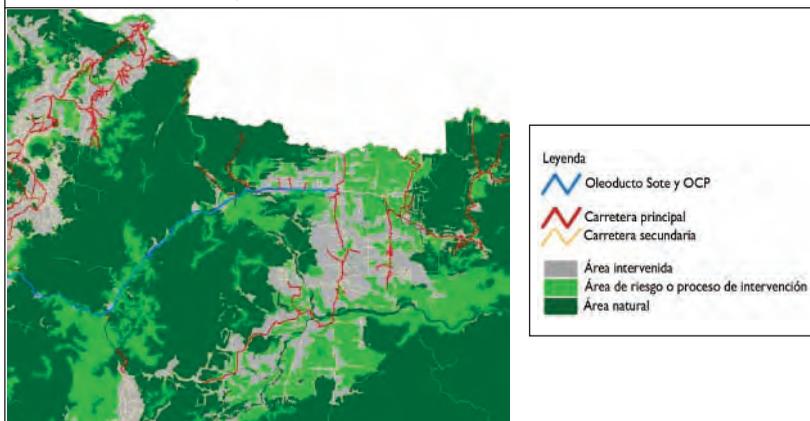
Debido al aumento de la presión demográfica, la Amazonía norte está experimentando una subdivisión de la tierra e intensificación de su uso. Sorprendentemente, en las fincas viven más familias que en 1990, como resultado de una extensiva subdivisión de los terrenos. Así muchos de los propietarios de las fincas, alrededor del 40%, las han subdividido sea para entregarlas a sus hijos o para venderlas a los migrantes que llegan a la región. Las dos formas de subdivisión, reflejan la manera en la que se han acomodado las poblaciones de la zona frente a las restricciones que limitan la expansión de la frontera agrícola, pues se crearon dos parques nacionales y se adjudicaron títulos de propiedad comunal de extensas áreas a poblaciones indígenas.

Cuadro 7. Regresión Múltiple sobre empleo y crecimiento poblacional en la Amazonía
Variable dependiente: Tasa de crecimiento anual por parroquias

R ² = 0.129 n = 171					
Variable Independiente	Coef. B	Error Std.	Coef. Beta Estand.	t	Significación
(Constante)	1.48444	4.87402		0.30456	0.76109
Porcentaje Asalariados agrícolas en la PEA Agrícola	-0.08563	0.04758	-0.22768	-1.79962	0.07379
Porcentaje agricultura en la PEA	0.01836	0.04446	0.13150	0.41282	0.68029
Porcentaje Asalariados en la PEA	0.01969	0.05007	0.09866	0.39314	0.69474
Porcentaje de manufactura en la PEA	-0.04569	0.11290	-0.03817	-0.40465	0.68627
Porcentaje de mujeres en la PEA	0.03172	0.02763	0.09588	1.14835	0.25253
Escolaridad de la PEA	-0.43101	0.31243	-0.18571	-1.37956	0.16964
% Petróleo en PEA	14.36284	5.69840	0.21322	2.52050	0.01269
% Servicios en PEA	6.61574	4.32212	0.16396	1.53067	0.12781
% Comercio y Transporte en PEA	16.49206	8.11873	0.33171	2.03136	0.04386

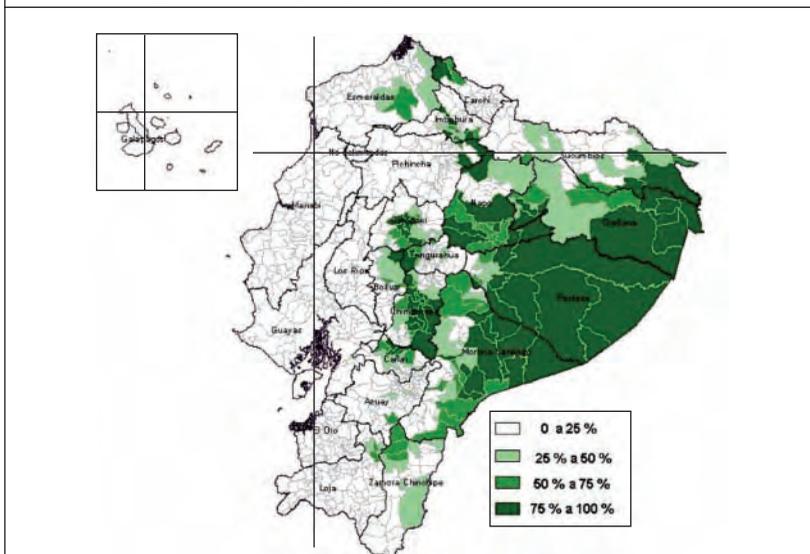
Fuente: INEC Censos Población de 1990 y 2001

Mapa 4
Deforestación, red vial y oleoductos en el Nor-Oriente Ecuatoriano: 1996



Fuente: EcoCiencia, Sistema de Monitoreo Socio-ambiental. 2003.

Mapa 5
Porcentajes de población indígena por parroquias: 2001



Fuente: Larrea, Carlos, Montenegro, Fernando, Greene, Natalia y Cevallos, Belén. *Pueblos Indígenas, Desarrollo Humano y Discriminación en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, 2007, con base en INEC, Censo de población, 2001.

Cuadro 8
Pobreza e indigencia por región y área: 1995-2006

Área	Región	Pobreza						
		1995	1998	2000	2001	2003	2005	2006
Rural	Costa	74,9	83,7	84,8	78,1	85,2	77,8	78,5
	Sierra	77,7	81,5	83,9	77,0	75,6	70,4	66,0
	Amazonía	69,9	75,1	83,0	77,8	80,5	73,8	69,2
	Total	75,8	82,0	84,1	77,5	79,7	73,7	71,2
Urbana	Costa	42,5	54,4	65,7	60,0	56,6	46,1	42,3
	(Guayaquil)	37,5	45,8	57,9	51,3	47,5	37,6	32,9
	Sierra	42,2	38,9	53,2	40,5	34,8	31,7	25,7
	(Quito)	29,9	29,5	49,1	36,4	24,3	24,2	19,0
	Amazonía	47,2	45,3	57,1	44,6	37,5	30,5	25,0
	Total	42,4	48,6	60,3	51,6	47,2	39,7	34,9
Total	Costa	53,9	64,3	71,1	65,0	64,0	54,6	51,9
	Sierra	57,6	59,9	65,4	55,3	51,1	46,3	41,1
	Amazonía	65,5	69,3	77,0	69,5	66,7	60,7	55,0
	Total	55,9	62,6	68,8	60,8	58,3	51,1	47,2
Área	Región	Indigencia						
		1995	1998	2000	2001	2003	2005	2006
Rural	Costa	30,5	43,1	59,1	52,1	55,1	45,6	41,0
	Sierra	39,1	49,7	58,6	48,7	44,6	42,1	34,2
	Amazonía	23,8	38,7	52,2	53,7	56,6	51,2	44,1
	Total	33,9	46,1	58,2	50,5	49,7	44,4	37,8
Urbana	Costa	9,2	15,3	34,9	31,7	27,1	18,1	14,3
	(Guayaquil)	8,0	10,9	26,7	26,0	19,1	12,8	9,3
	Sierra	12,6	9,3	24,5	15,5	13,2	11,7	7,6
	(Quito)	7,8	5,3	19,6	12,9	7,6	7,4	4,4
	Amazonía	14,4	9,8	24,5	19,8	17,9	12,3	5,9
	Total	10,6	13,0	30,3	24,7	21,2	15,3	11,3
Total	Costa	16,6	24,7	41,8	37,3	34,3	25,4	21,4
	Sierra	24,1	29,2	38,1	29,0	25,8	23,2	17,8
	Amazonía	22,0	33,0	45,9	45,2	44,2	39,4	31,8
	Total	20,0	26,9	40,3	33,8	30,9	25,1	20,3

Nota: En 1995 y 1998 se ha empleado el consumo familiar por habitante, y desde 2000 el ingreso familiar por habitante. Las líneas de pobreza se explican en Larrea, Carlos. *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, 2004.

Fuentes: INEC-Banco Mundial. 1995 1998 *Encuestas de Condiciones de Vida*, INEC 2000 *Encuesta EMEDINHO*, INEC 2001 2003 2005 2006 *Encuesta ENEMDUR*.

Región	Área	Etnicidad	Sexo	Años de , Escolaridad 24 y más años	Analfabetismo 15 y más años (%)
Costa	Rural	Total	Total	4.61	15.64
	Urbana	Total	Total	8.14	6.11
	Total	Total	Total	7.14	8.85
Sierra	Rural	Indígena	Total	2.58	33.97
		Total	Total	4.57	16.98
	Urbana	Total	Total	9.35	4.37
	Total	Indígena	Total	3.64	28.06
		Total	Total	7.43	9.38
Oriente	Rural	Indígena	Hombre	5.95	9.67
			Mujer	3.90	20.33
			Total	5.02	14.44
		Total	Hombre	5.81	8.46
			Mujer	4.70	14.84
			Total	5.30	11.37
	Urbana	Indígena	Hombre	8.36	4.58
			Mujer	6.61	10.91
			Total	7.58	7.36
		Total	Hombre	8.13	4.12
			Mujer	7.57	6.32
			Total	7.86	5.2
	Total	Indígena	Hombre	6.25	9
			Mujer	4.23	19.13
			Total	5.34	13.52
Total		Hombre	6.49	7.2	
		Mujer	5.61	12.1	
		Total	6.08	9.49	
Total	Rural	Total	Total	4.64	15.99
	Urbana	Total	Total	8.65	5.36
	Total	Indígena	Total	4.30	23.06
		Total	Hombre	7.41	7.77
			Mujer	7.07	10.4
	Total	Total	Total	7.24	9.11

Fuente: INEC, Censo de población, 2001.

Región y Área	Índice de desarrollo social	
	1990	2001
Costa Rural	46.6	51.4
Costa Urbana sin Guayaquil	63.8	67.6
Guayaquil	77.8	80.0
Costa Total	64.2	67.7
Sierra Rural	47.2	53.4
Sierra Urbana Sin Quito	72.1	78.9
Quito	86.3	90.2
Sierra Total	66.2	71.9
Amazonía Rural	43.6	48.3
Amazonía Urbana	60.5	68.1
Amazonía Total	50.0	55.5
Galápagos	76.9	79.0
Total Rural	46.7	52.2
Total Urbano	72.9	77.2
Total Nacional	64.5	69.1

Nota: Los índices han sido calculados a nivel parroquial, empleando análisis de componentes principales, a partir de las siguientes variables: escolaridad de personas de 24 y más años, alfabetismo de personas de 15 y más años, tasas netas de asistencia primaria, secundaria y superior, porcentaje de mayores de 24 años con instrucción superior, personal equivalente de salud por cada 10.000 habitantes, incidencia de la extrema pobreza, porcentaje de hogares con agua entubada dentro de la vivienda, porcentaje de hogares con servicio higiénico exclusivo, porcentaje de hogares con electricidad, porcentaje de viviendas con menos de 3 personas por cuarto, porcentaje de viviendas con paredes de hormigón, ladrillo o bloque, porcentaje de viviendas con eliminación de basura con carro recolector, porcentaje de asalariados en la PEA. Véase, para mayores detalles: Larea, Carlos et.al. *Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jeraquización y Tipología*. Quito: ODEPLAN-MOSTA, 1999; Larrea, Carlos. "Crisis, descentralización y desarrollo local en el Ecuador". En: Ospina, Pablo (Editor). *En las fisuras del poder: Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: IEE, 2006.
Fuente de datos para el análisis: INEC, Censos de población, 1990 y 2001

Un factor determinante en el ámbito demográfico es el nivel de fertilidad. Una elevada fertilidad contribuye al crecimiento de la población, lo cual es un factor que conduce a la deforestación y a una fuerte presión demográfica en la tierra y en consecuencia reducciones en la cobertura boscosa, aún cuando no haya nuevas migraciones en la región.

Condiciones sociales en la Amazonía

En general, los indicadores sociales en la Amazonía muestran un rezago de la región frente al resto del país. La pobreza en 2006 afectaba al 55 % de la población amazónica, frente a una media nacional del 47 % (Cuadro 8). La Amazonía presenta mayor pobreza e indigencia que la Sierra y la Costa en todos los años desde 1995. Esta desventaja se debe, en gran parte, a la mayor ruralidad de la primera región respecto a las restantes. La Amazonía rural presenta niveles de pobreza semejantes a las otras regiones rurales del país.

Etnicidad. La Amazonía es la región del país con mayor porcentaje de población indígena (36.8 %), frente al 13.6 % en la Sierra y una media nacional del 9.2 % (Véase Mapa 5). En general, las condiciones de vida de los indígenas son peores que las del resto de la población nacional (Larrea, 2005: 56). En la Amazonía se ha encontrado una correlación positiva entre el porcentaje de población indígena de las parroquias y los niveles de desnutrición crónica entre los menores de 5 años, así como con el porcentaje de hijos muertos reportados por sus madres en el Censo de 2001.

Educación. Los años de escolaridad de la población amazónica (6.1) son más bajos que los correspondientes a todas las regiones restantes del país, y también inferiores al promedio nacional (7.2). La diferencia, sin embargo, se explica por la menor urbanización de la Amazonía respecto al resto del país (Cuadro 9). Al comparar las áreas rurales entre sí, se encuentra que tanto la escolaridad como el analfabetismo muestran en la Amazonía condiciones superiores a las prevalentes en la Sierra y la Costa. Estas

diferencias son consistentes con los flujos migratorios desde las áreas deprimidas de resto del país hacia la Amazonía. La literatura también confirma que en general la población migrante tiene mejores niveles de educación que la población que permanece en los lugares de origen.

Al descomponer los indicadores de educación por etnicidad y género, se observa que las peores condiciones corresponden a las mujeres indígenas del campo, que sufren un analfabetismo del 20 % y alcanzan solamente un promedio de escolaridad de 3.9 años. Sin embargo el mismo grupo en la Sierra rural tiene indicadores aún peores (2 años de escolaridad y 43 % de analfabetismo).

Petróleo, sociedad y sustentabilidad en la Amazonía. Perspectivas

La Amazonía ha atravesado históricamente por varios ciclos vinculados a la extracción de sus recursos naturales, como el oro, el caucho y el petróleo, que han dejado secuencias profundas. Entre ellos, el más intenso por sus impactos ambientales ha sido el petrolero. La deforestación ha alcanzado una magnitud sin precedentes, y la colonización futura difícilmente tiene perspectivas de sustentabilidad, dada la limitación de los suelos amazónicos para la agricultura, salvo áreas que ya han sido intervenidas (mapas 3, 4 y 6). Las condiciones sociales siguen siendo precarias, y los impactos ambientales de la actividad petrolera sobre la salud de la población son considerables.

El ciclo petrolero ha iniciado su fase declinante, dada la limitación de las reservas y la evolución de la producción en los principales campos de crudos livianos. Salvo el escenario altamente improbable de grandes descubrimientos futuros de campos no explorados, el Ecuador dejará de exportar petróleo en aproximadamente dos décadas, y las reservas de agotarán en un lapso adicional de no más de diez años. Como en los ciclos extractivos previos, las secuencias sociales y ambientales de la actividad petrolera serán perdurables, pero en este caso su magnitud será superior en términos de deforestación, pérdida de la biodiversidad, cambio climático e impacto sobre las condiciones de vida y las culturas indígenas.

Opciones alternativas

En la Amazonía ecuatoriana han prevalecido políticas encaminadas tanto hacia la extracción de recursos naturales, como hacia la reducción de presiones sociales originadas en otras regiones del país, principalmente relacionadas con las oportunidades de empleo y acceso a la tierra. Las estrategias que han buscado la conservación de la biodiversidad, el apoyo a las culturas y derechos de los pueblos indígenas, y la promoción de actividades económicas sustentables no han logrado compensar efectivamente las estrategias dominantes.

El actual gobierno del presidente Correa, sin embargo, ha planteado, por primera ocasión, propuestas políticas innovadoras encaminadas hacia la conservación de la biodiversidad, el derecho de los pueblos indígenas, y el control del cambio climático.

Ante las opciones posibles frente al descubrimiento de considerables reservas de crudo pesado en el bloque ITT, ubicado en el Parque Nacional Yasuní, área de altísimo valor por su biodiversidad y por la presencia de culturas indígenas no contactadas, el presidente ecuatoriano ha planteado recientemente ante la Asamblea de las Naciones Unidas, la prioridad de mantener indefinidamente el crudo bajo tierra, si la comunidad internacional aporta con una compensación equivalente al menos a la mitad de los potenciales beneficios para el estado de la extracción petrolera.

Esta propuesta abre el camino para nuevas estrategias de reducción de las emisiones de dióxido de carbono, basadas en evitar la extracción de combustibles fósiles y la deforestación asociada, en áreas de extrema sensibilidad ecosistema ubicadas en países en desarrollo.

En el caso ecuatoriano, la propuesta puede iniciar el cambio hacia estrategias alternativas de desarrollo humano y sustentable, que busquen mejorar la satisfacción de necesidades sociales de la población en armonía con la conservación de los recursos naturales, permitiendo de esta forma una transición hacia una economía post-petrolera.

Conclusiones

La Amazonía ecuatoriana se distingue tanto por su riqueza cultural como por su alta biodiversidad y endemismo. Su riqueza y estructura social han sido perturbadas por varios ciclos históricos desde la conquista hispánica, generalmente asociados a la extracción de recursos naturales como el oro, el caucho, y actualmente el petróleo. Estos ciclos, relativamente intensos, se han sucedido, con excepción del actual, por períodos de aletargamiento y declinación. El actual período petrolero, sin embargo, se caracteriza por una escala considerablemente mayor de sus impactos ambientales y sociales, asociados a una acelerada deforestación, la expansión de la frontera agrícola, y la inmigración. Dada la baja aptitud agrícola de la mayor parte de los suelos amazónicos, las condiciones de vida de los colonos e indígenas se ven amenazadas por problemas de sustentabilidad, y la pobreza alcanza proporciones masivas.

El Ecuador ha iniciado recientemente la fase declinante de su producción petrolera, y el agotamiento de las reservas se vislumbra para las próximas dos o tres décadas. El petróleo, sin embargo, ha generado una estructura energética basada desproporcionadamente en combustibles fósiles, sin que se haya desarrollado el alto potencial para la transición hacia el empleo dominante de fuentes renovables y limpias.

El caso ecuatoriano muestra el potencial de iniciar políticas basadas en la conservación de la biodiversidad y la promoción de políticas sociales equitativas, si se concreta la propuesta de mantener las reservas petroleras bajo tierra, a cambio de una compensación parcial internacional, que buscaría mitigar el cambio climático, preservar la biodiversidad y proteger a pueblos indígenas no contactados.

Bibliografía

- Almeida, Patricio y Almeida, Rebeca (1988). *Estadísticas Económicas Históricas*: Quito: Banco Central del Ecuador.
- Banco Central del Ecuador (2007). *Información estadística mensual*, Noviembre.
- Billsborrow, Richard, Allison Barbieri y William Pan (2004). "Changes in Population and Land Use Over Time in the Ecuadorian Amazon". En: *Acta Amazónica*, Vol 34 (4).
- Dirección Nacional de Hidrocarburos. Mapas <http://www.menergia.gov.ec/secciones/hidrocarburos/HidroMapas.html>, 17 de Diciembre del 2007
- EcoCiencia* (2003). *Sistema de Monitoreo Socio-ambiental*. Informes de labores. Quito: EcoCiencia.
- INEC, Censos de Población de 1950, 1962, 1974, 1982, 1990 y 2001.
- INEC-Banco Mundial. 1995 1998 *Encuestas de Condiciones de Vida*.
- Josse, Carmen (ed.) (2000). *La Biodiversidad del Ecuador: Informe 2000*, Quito: MAE, EcoCiencia.
- Larrea, Carlos (2006). *Petróleo y Estrategias de Desarrollo en el Ecuador: 1972-2005*. En: Fontaine, Guillaume (ed.). *Petróleo y Desarrollo sostenible en el Ecuador. Las Ganancias y Pérdidas*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Larrea, Carlos y Montenegro, Fernando (2005). "Ecuador". En Patrinos, Harry y Hall, Gillette (eds.). *Indigenous Peoples and Human Development in Latin America*. New York: Macmillan.
- Galarza, Jaime (1972). *El festín del petróleo*. Cuenca: Ediciones Solitierra.
- Meunier, Alexis. (2007). "Ganadería en el sur de la Amazonía ecuatoriana: motor de la colonización e inmutable base de la economía agraria. ¿Será capaz de adaptarse a los nuevos retos? Valle del río Upano, provincia de Morona-Santiago". En: Vaillant, Michel, Cepeda, Darío, et al. (Eds.). *Mosaico agrario: diversidades y antagonismos socio-económicos en el campo ecuatoriano*. Quito: SIPAE-IRD-IFEA.
- Sierra, Rodrigo (1999). *Propuesta Preliminar de un Sistema de Clasificación de Vegetación para el Ecuador Continental*. Quito: EcoCiencia-GEF.

- Sven Wunder. 2000. *The Economics of Deforestation: The Example of Ecuador*, New York, St. Martin's Press.
- Reyes, Natasha (2006). *Relaciones Estado-Compañías Petroleras. Estudio de caso: Caducidad de Contrato entre la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador Petroecuador y Occidental Exploration and Production Company OPEC*. Tesis de Maestría, Relaciones Intrenacionales, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Taylor, Anne Chistine (1994). "El Oriente ecuatoriano en el siglo XIX: el otro litoral". En: Manguashca, Juan (Ed). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Desarrollo binacional visto desde Nariño

Antonio Navarro Wolff

Gobernador Departamento de Nariño-Colombia¹

La población nariñense, a más de las consecuencias de un histórico aislamiento geográfico y abandono por parte del Estado, sufre, desde hace varios años, las derivadas del conflicto interno que vive el país desde hace más de cuatro décadas, agravado por la incidencia del narcotráfico que ha permeado prácticamente todos los campos de la sociedad.

Esto ha creado una situación de crisis humanitaria expresada en altos índices de homicidios, desplazamiento forzado, víctimas de minas anti-personas, confinamiento de comunidades, reclutamiento de menores por parte de grupos al margen de la ley, entre otros hechos que deben atenderse y superarse en favor de la paz y las posibilidades de desarrollo de la región.

También constituye un reto a vencer la debilidad en los procesos de descentralización y autonomía de las regiones colombianas frente al Estado Nacional, que, en el último periodo, con medidas como la nueva modificación al régimen constitucional de transferencias, retrocede en el camino recorrido por el país en este campo, especialmente a partir de la Constitución de 1991.

En el caso de Nariño a este hecho hay que sumarle la fragilidad de la economía en general y de las finanzas públicas en particular, ligadas por lo demás, como un rezago colonial al monopolio de licores, a la venta de tabaco y a los juegos de azar.

1 Fragmentos tomados del Plan de Desarrollo Adelante Nariño 2008-2011. El discurso pronunciado por el doctor Navarro Wolff no constituye un artículo académico.

Sin embargo, el mayor de los obstáculos que enfrentan los esfuerzos de una región como Nariño para consolidar un modelo alternativo de desarrollo lo representan los condicionantes económicos, políticos, sociales y especialmente culturales del modelo predominante en Colombia, que a su vez, se inscribe en el del mundo capitalista y consumista, que si bien ha logrado impresionantes avances a nivel de la producción, la ciencia y la tecnología, es, al mismo tiempo, responsable de la situación de miseria e indignidad en que, en pleno siglo XXI, sobreviven millones de seres humanos, al igual que del creciente deterioro ambiental de nuestro planeta.

Desde el punto de vista económico, las decisiones de los grandes grupos económicos internacionales, especialmente los financieros, pueden afectar e incluso desestabilizar, de un momento a otro, las economías nacionales con incidencia directa en las dinámicas regionales.

En lo social, la enorme riqueza creada en la época de la globalización de la economía capitalista, se ha concentrado cada vez más. Este hecho es particularmente cierto en Colombia, reconocido como uno de los países más inequitativos.

Con relación al aspecto ambiental, fenómenos como el calentamiento global, ponen de manifiesto las consecuencias ambientales de un modelo nada amigable con la naturaleza.

En el tema cultural, a través de los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión, instalada en casi todos los hogares, el modelo impone unos valores basados en el individualismo y éxito personal, entendido como el mayor poder para consumir, contrarios a los de la solidaridad y la fraternidad insustituibles para la convivencia y el bienestar colectivo.

Al analizar la racionalidad y sostenibilidad del sistema capitalista de hoy, el investigador de la Universidad de Nariño, Julián Sabogal afirma que:

(En dicho sistema) La satisfacción de las necesidades propias de los humanos deja de ser el fin en sí misma, para pasar a ser un simple medio en manos de los productores de mercancías que les permite obtener su rentabilidad. Los humanos son seres necesitados, *homo miserabilis*, esto es así porque no es considerado como persona sino como consumidor, el consumo se constituye en un fin en sí mismo, cada artículo consumido crea

una necesidad nueva, y el valor de la persona se mide por los objetos que consume según el condicionamiento de la publicidad. Los valores intrínsecos han perdido su vigencia.

El sometimiento al modelo no es propio únicamente de los desposeídos. De igual manera los empresarios y, en general, los propietarios del capital carecen de los espacios para librarse de la rutina, del círculo infernal. Ellos están obligados a buscar beneficios para aumentar el capital para obtener más beneficios, *ad aeternum*. Un propietario de miles de millones de dólares no tiene la posibilidad de gastar su riqueza en el consumo que permita satisfacer necesidades y, por lo tanto, no la utiliza para sí, sino que vive para servirla. Por supuesto que no es lo mismo la esclavitud de los desposeídos que la de los propietarios, aquellos muchas veces no pueden satisfacer las necesidades mínimas vitales.

El modelo imperante, además de ser inapropiado para el desarrollo humano, es insostenible. Dado que el fin último del modelo es el lucro, la ganancia, y que la necesidad de lucro es infinita, se vuelve insostenible en el largo plazo. El modelo es, por esa razón, depredador de la naturaleza. Un buen ejemplo de esto es el país considerado hoy más desarrollado del mundo, los Estados Unidos. Este país cuenta con el cinco por ciento de la población del mundo y alcanza aproximadamente el 25% del consumo mundial de energía; lo anterior significa que si todos los países de la tierra alcanzaran niveles de consumo de energía equivalentes a los actuales de los Estados Unidos, la producción de energía debería multiplicarse por cinco, lo cual agotaría las fuentes energéticas del planeta en poco tiempo.

Es evidente que el problema de la humanidad de hoy no es de producción. En la actualidad, se produce tanto en dos años como se produjo en toda la historia de la humanidad, hasta iniciado el siglo XX. El problema, en cambio, es de la tendencia general a la concentración de la riqueza en pocas manos y el aumento de la miseria y el hambre en grupos humanos cada vez mayores.

El ejemplo de la salud es particularmente significativo, mientras aumenta el conocimiento científico y tecnológico en la producción de medios para curar enfermedades, aumenta el número de enfermos, inclu-

so de enfermedades endémicas que habían sido erradicadas como la tuberculosis, la sífilis y el cólera.

La sin razón del modelo dominante en Colombia y en el mundo, debe constituirse en la razón fundamental para persistir, desde la periferia del sistema, a pesar de los obstáculos y dificultades, en un esfuerzo colectivo de largo aliento encaminado a consolidar, en nuestra región, el germen de un modelo distinto: humano, solidario, sostenible, incluyente. Un modelo para la vida, la paz y el bienestar.

Integración y la hermandad con el Ecuador

Sobre este punto de la hermandad, existen dos concepciones: la una es la hermandad cultural ancestral cosmogónica y consanguínea de los pueblos originarios, como el caso del Pueblo de los Pastos, y la otra, es la hermandad comercial y de parentesco que viene desde la colonia y las repúblicas. La hermandad cosmogónica y consanguínea del Pueblo de los Pastos viene desde los ciclos evolutivos culturales que se remontan sobre el antepasado delantero que proceden de los ayllus, hoy son conocidos como las parcialidades; la hermandad cosmogónica y consanguínea es más estrecha que la hermandad comercial, esta última es de los Estados mediante los tratados, como la Comunidad Andina de Naciones –CAN–, etc. En este último caso solo es una hermandad en relación de las empresas y el mercado, más no el verdadero sentir de los pueblos, como culturales y ancestrales y como descendencias coloniales.

Sobre los años de 1820 a 1850 se fijan los límites internacionales a la fuerza, por los liberales y los conservadores, y mediante la guerra colocaron las fronteras y es así que el territorio ancestral y cultural queda desuartizado quedando los Andinos Pastos en un lado y en el otro lado de las repúblicas. Los encomenderos que se aliaron con los ejércitos provocaron esa fragmentación, y quedo este pueblo quizá como lo estaban en el tiempo colonial, unos como ecuatorianos y otros como colombianos. Con todo esto, alindaron las diferencias, las leyes, las concepciones, las armas, las estructuras de Estado, los modelos educativos, las jurisdicciones, los valores monetarios, entre otros, todos estos factores y modelos

han sido distintos los unos y los otros en cada país, pero lo que no lograron borrar y separar son las raíces étnicas, las familias, las costumbres, las visiones y sobre todo el territorio, que están allí presentes, tampoco borraron los apellidos, por ejemplo, los Quelales, los Taurpue, los Piarpue-zanes, los Talcanazar, los Tamisqueres, los Piquer, los Cuazapas, los Shalpar, y otros, los cuales estamos allá y acá. Esta es una lectura de hermandad profunda, es la otra versión y mirada de la frontera.

Si bien las constituciones políticas de las naciones reconocen derechos a los pueblos originarios, como los pueblos binacionales, en lo estricto no se practica de verdad, un nacional indígena y no indígena de un lado o del otro lado es tratado como extranjero y sometido a los abusos de la presión de la ley.

Si bien existen proyectos de vecindad, solo son en muchos casos de las cámaras de comercio, y no son integrales, en la cultura ancestral, consanguínea y con el verdadero sentir de la hermandad, por lo tanto, se debe construir y ejecutar unas políticas de integración cuya hermandad debe estar más allá de la hermandad comercial. El contrabando por ejemplo que se da en la frontera ha degradado a la cultura y a la naturaleza y allí la hermandad solo es un socialismo.

En el caso del Pueblo de los Pastos, con el Plan Estratégico Binacional para el Fortalecimiento Natural, Ambiental y Cultural del Nudo de los Pastos, sus objetivos y políticas apuntan a reconstruir esa hermandad cosmogónica, consanguínea, territorial y cultural ancestrales, atendiendo a la autodeterminación de los pueblos ancestrales, la cual es distinta de la establecida en el derecho internacional público de los Estados, al contrario es especial, cultural, natural y cosmográfica, para la convivencia como pueblo ancestral pero también con las otras culturas, desde la visión binacional y pan amazónica del Nudo de Huaca.

La integración fronteriza desde lo local¹

Pedro Velasco

Alcalde de Tulcán-Ecuador

Para hablar de esta región de la frontera andina norte de la patria, es necesario volver la vista atrás hacia el reencuentro con las pisadas de nuestros antepasados, para rescatar de esas raíces el por qué de la identidad de los tulcanes y de los vecinos colombianos que viven junto a nosotros y a qué se debe el grado de amistad y excelentes relaciones que mantenemos desde hace centenas de años, cuando las líneas imaginarias que definen las fronteras, no nos dividían aún. Lo que hoy se conoce como Provincia del Carchi, en Ecuador y Departamento de Nariño en la República de Colombia, en lo que respecta al callejón interandino, fue asiento de la nación Pasto, gente proveniente de los mayas. Primigenios habitantes que tenían resueltos sus problemas fundamentales, lo que les permitía dedicarse a laborar hermosas piezas de cerámica cuyo fino acabado, colorido y diseño nos llena de orgullo. La conquista incásica no fue consumada plenamente, como tampoco lo fue la española. García Tulcanaza, mantaya de este pueblo, se convirtió en gobernador de sus territorios, siendo uno de los pocos indios que alcanzaron tal distinción. Si bien los Tulcanasas como gobernadores de estas comarcas impidieron la eliminación física de su raza no permitiendo que trabajen en las mitas, ésta se fue latinizando y la influencia de los europeos fue calando cada vez más en la cultura de los pastos, hasta casi exterminarla.

1 Discurso pronunciado en el marco de la Conferencia Ecuador-Colombia: Construyendo puentes, no es un artículo académico.

En tiempo de la república seguimos con nuestros hermanos de Ipiales y los otros municipios vecinos, conservando relaciones fraternales y de sangre. Pero esto no fue suficiente, las flaquezas carnales y las vanidades mal concebidas de ciertos mandatarios de ambos países, nos enfrascaron en guerras, cuya única meta era reivindicar los mezquinos intereses particulares de los partidos vigentes a esa fecha: conservadores y liberales. Tulcán fue saqueada e incendiada en varias ocasiones por los llamados “enganchados”, gente de mala catadura contratada por los políticos del país del Norte, que tuvieron siempre una actitud desalmada, que no correspondía a la manera de ser de los pastos. Desde ese tiempo la convivencia natural de esta región, seguimos conservándola, la mantenemos intacta como cuando éramos una sola nación, la hemos fortalecido con la llegada de miles de colombianos que huyeron de la guerra civil en Colombia en la mitad del siglo veinte, y que tiene vigencia hasta el momento, o también, porque huían de la pobreza. Así como les abrimos las puertas también les extendimos la mano y volvimos a ser familia. Similar actitud tuvieron nuestros hermanos de Colombia, cuando aceptaron dentro de su seno a centenas de tulcanes que se hospedaron en ese país y sembraron semillas de hermandad en la vecina nación.

Estas vinculaciones no sólo han sido de sangre, sino que fueron complementadas por lo económico, lo social, lo cultural, lo humano y dentro de ello, lo comercial. Ha sido una dinámica que ha tenido un importante impacto para la sobrevivencia de estos territorios fronterizos de las dos repúblicas. Por un lado compartimos iguales problemas: pobreza, abandono, exclusión, falta de empleo, temporadas cíclicas de prosperidad, especialmente para las dos ciudades: Tulcán e Ipiales. Hemos tenido un similar trato: Ausencia de parque industrial, campesinos sin apoyo, comercio informal como principal fuente de trabajo, influencia negativa del narcotráfico. Como también similitudes en lo positivo: gente honrada, trabajadora, sincera, firme; una ubicación geográfica como fortaleza y un orgullo de pertenencia que nos ha permitido seguir adelante sin arrojarnos ante nadie

Es una ligera pintura de lo que somos, como hemos sido y gracias a ello lo que seguiremos siendo. Como habitantes, como pobladores como ciudadanos y como hermanos. Nosotros sabemos qué hacer y cómo ha-

cerlo. Los gobiernos seccionales llevamos continuos debates y foros sobre cómo mejorar nuestra comunidad y como lograr la calidad de vida que nos merecemos. Identificamos con mucha objetividad las debilidades y fortalezas, las oportunidades que tenemos en conjunto y las amenazas que podremos enfrentar si nos desunimos. Cuando estuvimos amenazados por las dictaduras y autócratas supimos darnos asilo sin pedirlo; nos volvimos extremadamente solidarios para apoyarnos cuando era necesario y sin requerirlo. Por ello lo que se hace a espaldas o lejos del centro donde suceden las cosas no brindan resultados y como consecuencia no se ven los frutos. Las reuniones efectuadas fuera de este perímetro zonal han quedado escritas en el papel. No quiero con este criterio menospreciar las acciones que realizan los Ministerios de Relaciones Exteriores, pero si es un requisito indispensable que estemos presentes los actores principales y se escuche los planteamientos que vienen de autoridades y representantes de la sociedad civil, tenemos esgrimidas las soluciones más efectivas y también su aplicación.

La integración de nuestros pueblos, explicada por ancestro y por historia, ha sido permanente y fructífera. Registradas en nuestra agenda están las actividades planificadas anualmente: encuentros deportivos en varias disciplinas; eventos culturales y artísticos que se hacen presentes en las fiestas y fechas de aniversario de cada municipio de Nariño y Tulcán; mesas de trabajo, foros, seminarios, en los cuales se ha debatido sobre la cotidianidad del ciudadano de esta región y del futuro que debemos crear para nuestros hijos. Queremos sobretodo detener o por lo menos mitigar la migración del campo a la ciudad o los exilios obligados de nuestros compatriotas hacia el extranjero. En la provincia del Carchi desde el primer censo nacional realizado en 1950 hasta esta fecha cerca de 200.000 carchenses han tenido que salir de su terruño para buscar alternativas de trabajo, educación y bienestar familiar.

Entre nuestras alcaldías firmamos convenios para dotar de obras de infraestructura básica que beneficie a las poblaciones circunvecinas a la frontera. Se ha incentivado el turismo a través de corredores que conduzcan a los atractivos más importantes desde la provincia de Imbabura hasta la ciudad de Pasto. En la práctica esta es la verdadera integración, para nosotros no existe la frontera ni las líneas divisorias, sólo queremos que

nuestros pueblos cuenten con todas las bondades que brinda la civilización y que en sus rostros brille la alegría de vivir entre hermanos.

El proceso de dolarización del año 2000 causó un tremendo impacto en la economía de Tulcán, el 80% de los almacenes, bodegas, restaurantes fueron cerrados, taxistas y estibadores sin empleo, transporte pesado sin contratos. Ipiales tuvo una época de apogeo por tener precios más competitivos. Hoy esas ventajas están en nuestra ciudad, la devaluación permanente del dólar crea un mayor poder adquisitivo a la divisa colombiana, son alrededor de 40 000 visitantes de ese país que vienen mensualmente por turismo comercial. Estos vaivenes económicos debemos superarlos, no soportamos más seguir en la incertidumbre económica y para ello desde los años 2002, 2004, 2006, nos hemos reunido y planteado algunas alternativas: Declaración de Zona Económica especial; promoción y seguridad a la inversión extranjera; transferencia de tecnología; exenciones de impuestos por cinco años de patentes y prediales; dotación de los servicios básicos e infraestructura. Poner en práctica una política de Estado para fronteras que den sustentabilidad y sostenibilidad al plan de desarrollo a ejecutarse; creación de un capital semilla que de crédito oportuno, barato y sin encaje a los microempresarios; generar cadenas productivas y apertura de mercados en el exterior para la exportación de nuestros productos.

Con los concejales de los municipios de Tulcán e Ipiales y el concurso de los dirigentes del transporte y comercio de las dos ciudades se planteó un foro en el cual se siguió con el análisis de la problemática binacional y se solicitó el involucramiento de las autoridades de Ecuador y Colombia, como también a los representantes de aduanas, policía, ejército, cámaras de comercio, cámaras de turismo, cónsules, transporte, para adoptar una nueva posición que no sólo sea legal sino que tenga legitimidad. En este encuentro nuevamente se habló sobre el congestionamiento vehicular en Rumichaca y el incumplimiento en relación al ingreso de la canasta de productos básicos. Para dar una pronta solución se decidió agilizar varias acciones, que luego fueron tomadas en cuenta en la mesa de trabajo binacional de junio del 2004:

- Control del tiempo en la salida de vehículos de la zona de aforo.
- Aplicación del horario del cierre del puente.
- Operativos de control policial y de tránsito.
- Construcción del nuevo puente internacional en Rumichaca y mejoramiento de vías.
- Unificación de horarios de trabajo en las aduanas de Ecuador y Colombia.
- Homologación y optimización de los procedimientos aduaneros
- Control al contrabando de combustibles.
- Control real de la canasta básica.
- Énfasis en el trato que las entidades de control deben brindar a las personas tanto de Ecuador como de Colombia que transitan en las fronteras.
- Comunicación y difusión de los derechos y obligaciones de los habitantes de frontera.

Para cada una de estas acciones se responsabilizó a la entidad más afín y con poder de decisión para ejecutar las resoluciones tomadas. Lamentablemente esto no ocurrió porque quienes representan al ejecutivo o autoridades centrales de cada organismo no lo permitieron o no hubo la voluntad política para trabajar sobre estos pequeños problemas, que en el contexto local son causa de preocupación y molestias en los habitantes y más aún en los visitantes que vienen del interior de cada país.

Fue una más de tantas reuniones que con gran esfuerzo y con una gran dosis de esperanza se han desarrollado en Tulcán, sin embargo, el debate continúa y se ha establecido cinco ejes de trabajo: Gestión y Desarrollo Local, Infraestructura, Fortalecimiento Institucional, Sector Productivo Comercial y Ambiente. Además se pone en el tapete asuntos coyunturales que son al mismo tiempo los de siempre para nuestra gente: comercio informal, servicios bancarios, migración, educación, circulación de bienes, servicios y personas para lo cual se planteaba la vigencia de un régimen especial aduanero para agilizar el intercambio comercial en el puente de Rumichaca; que en el sector educativo se facilite el ingreso de estudiantes colombianos y ecuatorianos a los establecimientos de educación media y superior de Carchi y Nariño, respectivamente, sin tantos trámi-

tes y documentos y agilizando la certificación de diplomas y títulos en los consulados de las ciudades de frontera.

Por el liderazgo llevado por la Alcaldía de Tulcán en estos últimos años en pos de lograr una mayor integración, con la participación de los ciudadanos y con valores esencialmente solidarios y de trabajo colectivo en las varias áreas de nuestra convivencia, el Alcalde de Tulcán en el año 2004 fue declarado “Ciudadano Ilustre” por parte del burgomaestre de Ipiiales y en el año 2006 con motivo de las fiestas de Tulcán como una demostración de amistad y complacencia al trabajo efectivo del primer personero del cabildo tulcanense que ha fortalecido las relaciones de integración a nivel binacional con Colombia y en especial con los municipios pertenecientes al Departamento de Nariño, el Presidente de la República de Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Embajada de Colombia en Ecuador y el Consulado de Colombia en Tulcán, tuvieron la gentileza de distinguirme con la Condecoración de la Orden de San Carlos en el Grado de Comendador. Estos reconocimientos han incentivado y fortalecido mi voluntad para seguir generando espacios que nos conduzca la eliminación de las fronteras.

Las mesas de trabajo binacionales realizadas en Tulcán e Ipiiales a pesar de poner en carpeta una serie de resultados en estos debates, con miras a disminuir las barreras entre nuestros pueblos, en la práctica no obtuvieron los efectos esperados, lo que causó cierto debilitamiento y falta de fe en los procesos llevados en los dos lados de la frontera, porque la decisión o la falta de ello, desde lo político y económico, que deben provenir desde las esferas altas de los gobiernos no lo han permitido. Y bajo esta praxis las reuniones de alto nivel tampoco han sido fructíferas como lo hubiéramos deseado, si bien se nota una gran participación y discusión de los problemas; la agenda de conclusiones y propuestas de trabajo no se han visibilizado con resultados. A excepción, de un proyecto de Tulcán e Ipiiales que tiene que ver con el ambiente en el cual venimos trabajando más de cuatro años y que parece que estaremos firmando el convenio final respectivo en las próximas semanas y del cual hablaré más adelante.

En la XV reunión de la Comisión de Vecindad e integración ecuatoriano-colombiana reunido en Quito se hizo conocer sobre un banco de Proyectos de inversión fronteriza impulsado por la Corporación Andina

de Fomento, para otorgar préstamos no reembolsables para la construcción de los Centros Binacionales de Atención en frontera en Rumichaca, hasta este momento esos CEBAF no están construidos. Mantenemos sin embargo nuestra confianza en la Comisión de Vecindad e Integración como el mecanismo idóneo para desarrollar iniciativas conjuntas de cooperación, en procura del mejoramiento de las condiciones de vida de la población de la frontera común y también renovamos la confianza en la CAF para que ejercite su liderazgo y gestión en el financiamiento de los proyectos.

Qué no se ha cumplido, de entre muchas propuestas, de lo resuelto en dicho encuentro:

- La participación estudiantil para desarrollar investigación cultural y levantamiento de un inventario de patrimonio inmaterial.
- El uso social de los medios de comunicación en la frontera
- El Centro Cultural Binacional, que está implementado en la parte ecuatoriana por el Municipio de Tulcán, no está lo correspondiente a Ipiiales.
- Revisión del Convenio de Homologación y Convalidación de Estudios Universitarios
- La puesta en vigencia de una tabla de equivalencias en los niveles primario y secundario, para evitar dificultades en la nivelación de los estudiantes.
- La propuesta de Colombia para desarrollar un programa binacional de educación para la paz.

Pero si se ha concretado el tema del que hablaba anteriormente, un proyecto binacional de trascendencia e importancia ambiental y económica que se llama “Plan integral de residuos sólidos de Tulcán -Ipiiales”. Los Municipios de Ipiiales en Colombia y del cantón Tulcán en Ecuador, en diferentes períodos administrativos a través de sus Alcaldes y técnicos, han venido gestionando la formulación de una propuesta binacional para el manejo de los desechos sólidos; petición que fue concretada en los primeros meses del año 2004. Para el efecto estos municipios, con el aval de las Cancillerías de los dos países presentaron a la Comunidad Andina de Na-

ciones, una solicitud de apoyo para la elaboración del documento-diagnóstico que permita sentar las bases para estructurar un proyecto conjunto.

Durante la XV Reunión de Vecindad celebrada en la ciudad de Quito en el mes de abril del 2006 se adoptó el texto del Proyecto de Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana, este instrumento, constituiría el marco de referencia que orientará la gestión y ejecución de los proyectos aprobados con la consecución de recursos, tanto internos como de la cooperación internacional, las Cancillerías de los dos países hicieron gestión conjunta ante el Banco de Proyectos de Inversión Fronteriza, que permitió que la CAN-GANIDEF gestionara recursos no reembolsables para la inversión, dirigidos a la formulación conjunta del proyecto y específicamente a la inversión del componente de “Aprovechamiento de los desechos orgánicos e inorgánicos”.

El proyecto tiene un costo aproximado de 1 300 000 dólares, financiados de la siguiente manera: Unión Europea \$ 700 000, Municipio de Tulcán con aportes del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda \$ 300 mil y Municipio de Ipiales \$ 300 mil. Para la gestión del proyecto se creó por parte de los municipios el Comité Técnico Binacional, su funcionamiento es autónomo y tienen detallado sus objetivos y roles en los ámbitos: Jurídico, administrativo y legal.

Sus objetivos son: construir la infraestructura adecuada para el aprovechamiento de los desechos sólidos, diseñar un modelo de gestión para el funcionamiento de la planta de tratamiento de desechos orgánicos e inorgánicos como empresa binacional.

Quizás esta es la única aspiración que va a ser realidad con una inversión considerable y que dará solución a un problema de carácter ambiental en las dos ciudades, como también proveerá de algunas plazas de trabajo para sus pobladores.

La situación es sumamente conflictiva en los actuales momentos, el Plan Colombia, que es una propuesta del país vecino tiene su política diseñada para el interior de esa nación, sin embargo, sus efectos se los siente en nuestra ciudad y lo vivimos diariamente. Tulcán tiene 175 km de frontera, la línea que nos separa son las aguas de tres ríos que están nombrados como límites entre nuestras repúblicas y el ancho de esos ríos

no son impedimentos para que nuestros coterráneos pasen diariamente de un lado al otro. Se ha constatado que tenemos 27 puntos calificados como ilegales, que es un término no aceptado por la gente, por el cual se puede transitar libremente, seguramente en ocasiones estos sitios se los utilice para realizar comercio ilegal, pero estos pasos han sido usados históricamente para tener conectividad con los vecinos, más aún, uno de ellos sirvió para que las tropas de Bolívar ingresen al Ecuador en las luchas de la independencia.

Todos los tulcanes, autoridades y pueblo, siendo gente hospitalaria y sincera, siempre hemos tenido la mano extendida para quienes vienen huyendo de la violencia, sin embargo, necesitamos del concurso internacional para poder proveer de hospedaje, alimento, trabajo a quienes llegan como desplazados. Miles de ellos no se registran, especialmente aquellos que tienen grados de consanguinidad y amistad con los ecuatorianos de la frontera y esto no nos permite vislumbrar con mayor objetividad el número de visitantes obligados que hay en nuestra jurisdicción. La pobreza crítica de nuestra gente que bordea el 70%, la carencia de empleo, el abandono del campo, el crecimiento familiar que es inversamente proporcional al económico, la ausencia total de industria, la falta de tecnología, la carencia de crédito oportuno, ágil y barato, una cultura comercial ancestral basada en el comercio informal, demuestran el desentendimiento de algunos gobiernos de turno a pesar de que Tulcán fue uno de los actores importantes en la creación de esta república.

Poniendo como justificativo el panorama descrito, es muy difícil que nos convirtamos en buenos anfitriones. Se aumentan las plazas de comercio informal en la ciudad, se suplanta la mano de obra en el campo por ser más barata la oferta, se aumenta el número de niños en las escuelas sin contar con los espacios y requerimientos indispensables para atenderlos; sin embargo nunca hemos despreciado su presencia nos sentimos muy solidarios con su sufrimiento y anhelamos que su futuro no sea incierto, pero no es suficiente la voluntad sino el apoyo nacional e internacional para seguir adelante con este desafío.

Nuestra gente en la ciudad vive del llamado contrabando, con una variedad de artículos que no sólo causa dificultades a quienes lo controlan, sino que crean malestar en quienes lo practican, son la gente pobre

de los dos lados de la frontera, si no existe fuentes de trabajo, es indispensable buscar cualquier alternativa para supervivir y lo hacen a través de un trabajo peligroso, audaz y aventurero, varios niños que han sido utilizados como parte de esta labor por sus padres, familiares o vecinos han entregado sus vidas en las aguas del río Carchi; pero es una decisión que la gente pobre la toma sin medir sus consecuencias, porque de cualquier manera, según ellos, la muerte los acecha por una u otra causa.

Nos hemos considerado fronteras vivas de la patria, pero que significa ello, que a través de una integración bien concebida, somos los mismos pobladores con las armas de la amistad, buena vecindad y apoyo; los que nos cuidamos mutuamente de las amenazas; pero si vuelve sumamente difícil hacerlo contra la pobreza y la exclusión en que nos ha sumido el sistema. La primera inseguridad y el germen de la violencia social provienen de la miseria, de la pérdida de esperanza, de la incredibilidad en el estado de cosas. Hago míos estos pensamientos de lo que siente el pueblo. Si bien existe un conflicto interno que nos afecta por la presencia de grupos irregulares, lo más peligroso es que nuestra juventud se enrola en esa forma de lucha. Si nos cruzamos de brazos lo más seguro es que un día cercano tendremos núcleos de insurgencia para luchar contra el sistema o plantaciones ilegales para calmar la demanda de los países ricos.

Nuestra prioridad es dotar de infraestructura adecuada, de buenos servicios básicos, de mejoramiento de la calidad de vida por intermedio de la educación, la salud, el trabajo, la unidad familiar, la mejor repartición de la riqueza, vivienda, vías de primer orden, legalización de la tierra, forestación, producción, optimización del gasto público. Medidas que nos conduzcan al levantamiento de la autoestima, que refuerce la unidad de nuestros pueblos, basados en principios y valores que nunca deben ser dejados de lado. Queremos que los hijos de Tulcán y Nariño, estén debidamente preparados y capacitados para enfrentar esta realidad y crear un nuevo país, con corresponsabilidad para un cambio de actitudes y lleguemos individual y colectivamente a las concertaciones y convergencias. Si no ponemos el dedo en la llaga seremos los causantes de replicar lo que sucede en el vecino país, porque si algo desaparece o se debilita en un lado, tiene que forzosamente robustecer e instalarse en otro, porque así son las leyes del mercado.

El gobierno del Ecuador con la creación de la Unidad de Desarrollo Norte ha impulsado algunas gestiones que permitieron mejorar el ambiente social, pero no ha sido suficiente y creemos que con la implementación del Plan Ecuador en este año se concretaran muchas soluciones que quedaron solamente en propuesta, y es fundamental que de la parte colombiana también se haga lo mismo, porque debemos andar al mismo ritmo y con similares proyectos para enfrentar la realidad socioeconómica, cultural y ambiental que vive la región. Estructurando un modelo de desarrollo que respete la identidad y la forma de ser de los pueblos, con recetas que provengan del sentir mismo de quienes habitan en ellos y no con programas o experiencias exitosas de otras latitudes del planeta y que no pueden ser aplicadas en esta frontera, como ya ha sucedido en anteriores ocasiones y los resultados no han sido satisfactorios ni han causado impacto, constatando que estos ejercicios fueron un desperdicio de recursos económicos, humanos y técnicos.

Los cambios deben ser estructurales y para ello debemos potencializar la gobernabilidad a través de la participación y la inclusión de nuevos actores preparando a las personas para que se conviertan en el capital humano indispensable para la sostenibilidad de los proyectos.

Es necesario reflexionar que al igual que las comisiones de vecindad e integración, las zonas de integración andina, la comunidad andina, si bien realizaron algunos diagnósticos, establecieron banco de datos y proyectos, sin obtener los resultados esperados; también en la empresa privada y con el concurso de los gobiernos seccionales no hemos logrado superar esta etapa, salvo los convenios bilaterales, planificaciones e intercambios entre los municipios que con sus propios recursos se han implementado y que hoy es una práctica convertida en una responsabilidad anual de cada uno de nuestros gobiernos seccionales, también esos encuentros de empresarios y autoridades solamente consiguieron llegar hasta ese diagnóstico, listado de necesidades y posibles proyectos. El porqué de esos desfases se debe a que no existe un verdadero empoderamiento de la propuesta por parte de los actores locales, porque aún seguimos agarrados al modelo paternalista y requerimos del Estado para que nos dé la asistencia en cada movimiento que damos y además la empresa privada de la región no tiene la suficiente tenacidad, emprendimiento y voluntad para reinvertir los capitales en su propia tierra.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina en algunos de sus considerandos sobre los territorios fronterizos resalta la importancia que éstos tienen para la descentralización y regionalización, convirtiéndose en los principales escenarios para la integración. Reconocen que éstos están sumidos en un profundo atraso y marginación respecto a la atención de los gobiernos nacionales, siendo estos espacios donde se fortalece lo interactivo, haciendo falta para esta vinculación binacional las respectivas normas legales que faculten y promuevan la asociatividad. Que en el Acta de Cartagena de la XI Reunión del Consejo Presidencial andino se planteaba como prioridad un mercado común, hasta hoy inexistente. Que a pesar de que en la Decisión 501, en que se habla sobre la sostenibilidad y sustentabilidad del desarrollo para estas zonas, todavía no ha sido cuajada en la práctica la conservación de los ecosistemas y recursos naturales, que más bien han sido afectados por planes de índole político militar; destruyendo con esto el ambiente armónico de los pueblos de sus cercanías y debilitando la cultura de paz.

También se dice que además es necesario estimular y validar la ejecución de proyectos de integración y desarrollo, lo que hasta el momento, al menos en esta región centro andina de Ecuador y Colombia, salvo el ambiental que he reseñado anteriormente, no existe ningún tipo de proyecto o siquiera propuesta que nos conlleve a lograr ese objetivo y no es por falta de iniciativa de los municipios. No hemos conocido que alguna vez nuestros gobiernos hayan aprobado un plan anual de proyectos públicos de integración y desarrollo fronterizo, ni tampoco que se haya asignado en los presupuestos de cada año las partidas requeridas para la inversión en estos proyectos. Recién en el presente año el gobierno ecuatoriano crea el Plan Ecuador con presupuestos y partidas para varios proyectos de diferente índole, además de tomar la decisión de que el 25% de los aportes que dan los países extranjeros y otros organismos internacionales deben estar dedicados a esta zona.

La integración requiere de nuevas formas de manejo político, jurídico, administrativo, económico. No podemos en pleno siglo 21 dejar que existan trabas para la formación de empresas binacionales, hace falta normativas y homologación de las leyes para agilizar los trámites.

En la primera y única mesa de trabajo convocada por la Comunidad Andina que se desarrolló en la ciudad de Tulcán, se tocaron varios temas, de los cuales algunos de manera sucinta ya me he referido. Siendo uno los temas más álgidos el del transporte, se habló sobre la normativa Andina que no ha sido socializada y los que la conocen no la respetan; no existe fluidez en el tráfico, deficiente infraestructura, malos sistema de comunicación, no hay zonas donde se haga la inspección de las mercancías; se presenta un divorcio entre la legislación Andina y la de cada país; la falta de un ente administrativo que dicte las políticas de transporte y no exista influencia de la empresa privada; no vigencia de mercado común; diferentes monedas y tipo de cambio; variación en de la canasta de insumos de transporte; ausencia de un banco de datos que registre los vehículos habilitados para un control más eficaz y ágil; inseguridad y riesgo para las pólizas. Esto trae como consecuencia: alza en el costo de operaciones, arbitrariedades de autoridades de control, deterioro y pérdida de mercancías, repetitivos controles de mercancía, alto congestionamiento vehicular; desequilibrios en el costo operativo del transporte.

Se puso como soluciones: Capacitación en normativa andina, automatización de las aduanas para un control electrónico; interconexión automática entre organismos de control; dotación de infraestructura necesaria; implementación del CEBAF; habilitación de otros carriles para el control y hacer una evaluación de estas operaciones en el puente de Rumichaca: para ello debía trabajarse en la estructuración de variables: número de vehículos de transporte internacional que circulan diariamente, tiempo empleado por cada uno, tiempo promedio en operación de transbordo, costo promedio de estas operaciones, origen y destino de la mercancía. Estas soluciones diseñadas no han sido cumplidas hasta el momento.

La paradoja actual es el deseo de los habitantes fronterizos de lograr resolver sus problemas y que los gobiernos nacionales y las entidades supranacionales este embebidos en estos deseos; y por otra, lo que sienten nuestros pueblos la pérdida de confianza en las instituciones y en los gobiernos, por su apatía o desinterés. Estamos conscientes que la integración brindará muchas oportunidades de desarrollo humano y económico y también nos dotará de instrumentos para enfrentar desafíos como la des-

trucción del ambiente, el desempleo, seguridad alimentaria y social. Queremos ser visibles ante nuestros gobernantes y el mundo en general, pero visibles en lo positivo, en los logros que vamos alcanzando y se vayan cumpliendo, en la normatividad que nos da la coyuntura de un trato especial, que las tareas exitosas conseguidas se vuelvan ejemplo para otras zonas de características similares. Esto significa que los cambios de una buena convivencia ya están hechos, están plantados en suelo fértil y esperamos que éstos sean regados con el apoyo y compromiso de los actores mayores que tienen el deber de impulsarlos.

Con ello los ciudadanos de estos pueblos tendremos mayor responsabilidad y nos demostrará que cuando se actúa de manera conjunta se puede alcanzar mayores satisfacciones. No existen soluciones milagrosas, todo requiere de involucramiento de dejar de estar en el palco y pasar a ser parte del elenco en el escenario, de tener iniciativa, de buscar mayor democratización de los procesos con la participación de los pobladores, de ejercitar la planificación como una herramienta primordial para llegar a las metas propuestas, de imponernos una misión que debe ser cumplida y pintar en el horizonte una visión que debe ser alcanzada. Para ello requerimos de coherencia, eficacia y una voluntad de paz por parte de todos los involucrados

La integración genera estabilidad, paz y prosperidad económica. Contribuye al aumento del nivel de vida, creación de un mercado zonal, permite obtener resultados que no fueran posibles si actuáramos solos. En esta parte del mundo no existen diferencias de raza, credo o identidad, lo que prevalece son las buenas relaciones y el deseo permanente de que las aguas del río Carchi no sea la línea de frontera, sino el lazo de unidad de nuestros pueblos.

3. Sociedad y conflicto: dilemas actuales y posibles salidas

Las Fuerzas Armadas colombianas frente a las tensiones fronterizas

Alejo Vargas Velásquez¹

Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia

Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

Las transformaciones de las FF. AA. en los gobiernos de Pastrana y Uribe (Plan Colombia, Plan Patriota, Plan Consolidación)

La política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe profundiza la tendencia de combinar la política antinarcóticos cimentada en la fumigación de cultivos, y la modernización y fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas con la cooperación y asesoría de Estados Unidos (Rojas, 2006: 23).

“La aplicación de la política de Estados Unidos ha sido dinámica y ha pasado por tres fases distintas:

La primera fase (1990-1998) se enfocó en la eliminación de los principales carteles colombianos de narcóticos, que tuvo un éxito relativo al descentralizar la industria ilícita con el derrumbe de los carteles. Siguió la fase del Plan Colombia (1998-2002) durante la cual el apoyo antinarcóticos de Estados Unidos alcanzó un punto máximo de reconocimiento a la ampliación del crecimiento de la producción de coca y de drogas ilícitas. En esta fase se dio inicio a las operaciones militares antinarcóticos y otras relacionadas, entre la cual sobresale la creación de una brigada antinarcóticos en el Ejército de Colombiano inicialmente asignada al departamento de Putumayo.

1 Este trabajo contó con la colaboración en la recolección de información –especialmente en el punto 3. del mismo– de la politóloga de la Universidad Nacional Leydy González, integrante del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

La tercer y actual fase sobrevino luego de los acontecimientos del 11 de septiembre y el fracaso de las conversaciones de paz con las FARC. Esta fase reconoce los vínculos de tipo logístico que hay en Colombia entre el tráfico de drogas y grupos guerrilleros y paramilitares, y los posibles lazos con organizaciones terroristas de otras partes. El presidente Bush solicitó y el Congreso de los Estados Unidos aprobó una extensión de unas facultades legales de renovación anual que permite atacar esta relación simbiótica. La decisión simplificó y racionalizó el apoyo de Washington a Bogotá, al alinear los puntos de vista de Estados Unidos y de Colombia respecto al carácter de la guerra. La decisión también sugiere que el apoyo del Congreso es ahora más bipartidario. Los resultados positivos obtenidos por Colombia demuestran que la política estadounidense está dando resultados” (Cope, 2005: 53).

La estrategia inicial de la seguridad democrática fue de contención-protección –dar seguridad al tránsito de vías principales con caravanas militares de escolta, protección de cabeceras municipales con mayor pie de fuerza y de infraestructura energética–, de tal manera que se produce un impacto importante en la opinión. Se desplegó un plan de “recuperación territorial” para ampliar la cobertura de la Fuerza Pública en las cabeceras municipales del país, cabe señalar que para 2002 los municipios que no contaban con la presencia de Fuerza Pública eran 168.

De la misma manera, se pusieron en marcha estrategias para aumentar la seguridad en las principales carreteras del país, mediante caravanas militares de escolta denominadas “Vive Colombia, viaja por ella” y planes como la operación “Meteoro” fue posible permitir el tránsito de los ciudadanos por los principales ejes viales del país, reduciendo las posibilidades de secuestro y piratería terrestre por parte de los grupos armados y de la delincuencia común.

Como medida clave para cumplir con los objetivos de la Política de Seguridad Democrática se dispuso el fortalecimiento de las Fuerza Pública, en especial de las Fuerzas Militares. Si bien, en el gobierno de Pastrana se dio inicio a un proceso de reforma de las Fuerzas Armadas, con miras a su modernización y profesionalización; los esfuerzos de la administración Uribe han ido en pos de aumentar su capacidad disuasiva y de confrontación de cara a los grupos armados ilegales. Así, a lo largo de

los últimos cuatro años han sido creados nuevas Brigadas Móviles, Batallones de Alta Montaña y Escuadrones Móviles de Carabineros de la Policía Nacional. Se ha aumentado de manera sensible el número de efectivos en las Fuerzas Armadas, mediante estrategias como el programa de soldados campesinos, denominado “soldados de mi pueblo”, el cual tiene como fin la protección de las cabeceras municipales de aquellos municipios que se encuentran áreas de mayor presencia de los grupos armados.

A partir del fortalecimiento de la fuerza pública y como despliegue de la ofensiva contrainsurgente, fue puesto en marcha el “Plan Patriota”. ¿Pero qué es el Plan Patriota? Para el General Carlos Alberto Ospina², ex comandante general de las Fuerzas Militares colombianas, “la política de seguridad democrática tuvo orientación más clara desde el punto de vista militar, porque el objetivo es recuperar la democracia; muy diferente del objetivo de obtener la paz. Desde el punto de vista militar al existir una estrategia nacional, existió una estrategia militar general que permitió el Plan Patriota. Quiero aclarar que el Plan Patriota no es una operación en el sur del país. Es una operación en el territorio Nacional...” (Ospina, 2005:40).

Por ello, para él el Plan Patriota es el Plan de Guerra –o la Estrategia Militar General– de la Política de Seguridad Democrática, que tiene, en su criterio, como Estrategia Nacional recuperar la democracia y que cuenta con dos líneas de acción estratégicas: 1) el “control de área” –a través de programas estratégicos como los batallones de alta montaña, el programa de soldados campesinos, el Plan Meteoro para el control de carreteras, proteger la estructura energética y vial y prolongar el período del servicio militar obligatorio–; 2) las “operaciones ofensivas” –mediante las 12 Brigadas Móviles y las Fuerzas Especiales (FUDRA) –. Los militares consideran que “esta es la campaña militar, más grande que se ha hecho en Colombia, desde la campaña libertadora”.³

La primera fase del Plan comenzó en junio de 2003 en Cundinamarca y se llamó “Libertad 1”. Esta operación constituye la más exitosa operación

2 Versión libre del autor de la exposición hecha por el General Carlos Alberto Ospina en el Seminario Serie Houston “Sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática”, Cartagena, Septiembre 17-19 del 2004.

3 Nota de prensa: “Análisis noticioso: El Plan Patriota es la apuesta por ganar la guerra”. El Tiempo. Acciones Armadas. 4 de mayo de 2005.

que se recuerde. Algunos especialistas atribuyen el éxito de esta operación a la utilización de grupos pequeños y la capacidad por parte de la Fuerza de Despliegue Rápido de sostener una operación militar de gran envergadura por más de un semestre. Además, el papel jugado por la gente en el tema de inteligencia, el asfixiamiento de los contactos de los guerrilleros con la población, el corte de suministros de alimentos y de munición, así como los incentivos a la desertión y la captura o abatimiento de los jefes de cada frente, ayudaron al éxito de esta operación. De esta manera, el Ejército logró desarticular los frentes 22 y 42 de las FARC en Cundinamarca y desbaratar un trabajo de más de una década para cercar a Bogotá (León, 2003: 53). Pero obviamente un factor que incide en el éxito de esta operación es que se trata de una zona sin presencia de áreas boscosas, habitada e interconectada por una de las mejores redes viales del país.

La segunda etapa consistió en el desarrollo de operaciones en el sur del país, área selvática y de mayor presencia e influencia históricas de las FARC; comenzó con la organización del equipo de trabajo de la Fuerza de Tarea “Omega”, entre Noviembre de 2003 y Enero de 2004. En la Fuerza de Tarea “Omega”, se puso en práctica el nuevo modelo de operación de las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contrainsurgente: los comandos de operación conjuntos⁴, cuyo principal objetivo es el desarrollo de una estrategia militar ofensiva de gran movilidad. Estos comandos conjuntos consisten en que los hombres y recursos del Ejército, la Fuerza Aérea y Armada están bajo el mando de un solo oficial en una determinada zona. Este comandante puede ser de cualquiera de las tres fuerzas. Esta propuesta rompe una tradición de varias décadas en las cuales cada una de las Fuerzas Militares hacia sus propias operaciones, manejaba su propia inteligencia y formas de acción, el resultado de esta división operacional en las fuerzas militares ha sido la descoordinación para el combate.

Mediante la acción combinada del Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional, la Policía y el Departamento Administrativo de Se-guri-

4 En las operaciones desarrolladas por el Plan Patriota en el sur del país, ha sido crucial la utilización de esta estrategia uniéndose la Armada en el control de los ríos (como el Caguán), la Fuerza Aérea en la ventaja táctica que representa sobre la guerrilla en el control aéreo, la inteligencia, el combate y la logística y, por supuesto, el Ejército.

dad, con el respaldo de la Fiscalía General de la Nación y con importante apoyo, asesoría y monitoreo del gobierno de Estados Unidos, en la operación del sur del país fueron involucrados más de 14 mil tropas oficiales que actúan en un área geográfica de 241 812 kilómetros cuadrados y frente a una población estimada de 1 709 976 habitantes.

Con el inicio del segundo Gobierno de Álvaro Uribe en 2006, se planteó por parte del Ministerio de Defensa que “después de cuatro años, la Política de Defensa y Seguridad Democrática requería un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y para pasar, además, del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública al de la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado.

El resultado de este ajuste, después de un riguroso proceso de análisis en el Ministerio de Defensa Nacional... es la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), la cual hemos ido implementando desde el comienzo del segundo periodo del presidente Uribe y hoy plasmamos en el presente documento.

Ya hemos alcanzado el control de la inmensa mayoría del territorio nacional. Ahora nos corresponde consolidar dicho control, lo que exige, además de la presencia de la Fuerza Pública, la llegada del Estado en todas sus expresiones, a través de sus diversas entidades y agencias. Se trata de garantizar el retorno de la institucionalidad que termine definitivamente con el aislamiento al que la violencia había condenado a muchas zonas del país.”⁵

En los documentos oficiales se le asignan los siguientes “objetivos a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática –PCSD–:”⁶

1. Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.

5 Para mayor información recurrir al Ministerio de Defensa Nacional, “Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)”, Imprenta Nacional, Bogotá, 2007.

6 Para más detalles de este documento recurrir a Ministerio de Defensa Nacional, “Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática –PCSD–”, Septiembre 2007

2. Generar a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que presionen a grupos armados ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse.
3. Romper en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.
4. Formar un Fuerza Pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.
5. Desarrollar la Doctrina de Acción Integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil.
6. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.”

Para una valoración adecuada de los resultados de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática todavía es temprano y habrá que esperar el desarrollo de los programas e instrumentos previstos, que en principio generan algunos interrogantes, pero que puede ser apresurado, por ahora, formular juicios acerca de su eficacia.

Perspectivas del Conflicto Interno Armado colombiano

No hay duda que la estrategia comenzada a desarrollar por el Estado colombiano desde 1998 ha venido modificando sustancialmente la dinámica del conflicto interno armado.

El gobierno de Álvaro Uribe ha tratado de situar el conflicto interno armado colombiano dentro del discurso de la “guerra contra el terrorismo” de los Estados Unidos y ha planteado una política internacional de alineamiento incondicional con Estados Unidos, todo esto para tratar de mantener la posición privilegiada para Colombia en cuanto a la ayuda militar norteamericana –hasta hace poco tercer receptor mundial de ayu-

da militar, después de Israel y Egipto—. Pero ha sido persistente en proponerle diversos actores –internacionales y nacionales– un papel de facilitación, que a través de sus buenos oficios, ayude a diseñar las bases de un nuevo y creíble proceso de negociación. El Presidente Álvaro Uribe afirmó en Costa Rica ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Yo he dicho que no reconozco a los grupos violentos de Colombia la condición de combatientes, mi gobierno los señala como terroristas. ¿Por qué lo he dicho? Lo he dicho por las condiciones propias de la democracia colombiana. Lo he dicho por los métodos de estos grupos. Lo he dicho por sus resultados. Y lo he dicho por sus recursos” (Uribe, 2005: 174).

Ahora bien, esto por supuesto tiene costos políticos, sociales y de tipo internacional para Colombia y las posibilidades de superación negociada del conflicto interno armado, pero evidentemente, el gobierno Uribe considera que la prioridad es el debilitamiento militar de las guerrillas y la solución negociada la concibe dentro de la perspectiva de negociar una “agenda mínima” –sólo las condiciones para la desmovilización y inserción de los grupos alzados en armas–, por lo cual su viabilidad no es una realidad del momento.

La dinámica del conflicto armado ha cambiado sustancialmente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que han mostrado mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. No hay duda que la reforma militar de los gobiernos Pastrana-Uribe han potenciado a las Fuerzas Armadas y de Policía que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana–, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento y esto evidentemente ha cambiado la dinámica de la confrontación armada a tal punto que hoy es impensable una hipótesis de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Los golpes recibidos por los grupos guerrilleros –especialmente las FARC– en los últimos tiempos lo evidencian.

En el caso de las FARC, además de lo mencionado a propósito de las acciones de la Fuerza Pública en el Departamento de Cundinamarca, en los últimos años han sido dados de baja varios mandos medios de importancia como los casos del “Negro Acacio”, “Martín Caballero” y “J. J.” y no hay duda que ha sido forzada a replegarse hacia sus retaguardias histó-

ricas y definitivamente no pudieron volver a operar con la modalidad de concentración de fuerzas del pasado. El Ministro de Defensa señala al respecto: “Las FARC, por su parte, se rindieron a la evidencia de que no podían desarrollar una guerra de movimientos y fueron forzadas a retroceder a la fase de la guerra de guerrillas, con emboscadas esporádicas, rápidas huidas y acciones terroristas.”⁷ Adicionalmente la muerte de dos miembros del secretariado –uno asesinado junto con su compañera por su escolta para cobrar la recompensa ofrecida por el gobierno–, y capturas importantes como la de Martín Sombra y la desertión de Karina, que sin duda plantea serios interrogantes acerca de la consistencia anímica y la moral de combate de guerrilleros con una larga trayectoria al interior de las FARC.

Adicionalmente se puede decir que la muerte de Manuel Marulanda, el líder histórico de las FARC y su reemplazo por Alfonso Cano como primer comandante de esta guerrilla, puede tener efectos importantes al interior de la misma. A pesar de ser una muerte resultado de las condiciones propias del ciclo natural de los seres humanos –Marulanda estaba a punto de cumplir los ochenta años–, golpea simbólicamente a las FARC, por cuanto se trata del mito-fundacional de esta guerrilla, el hombre que la fundó y fue su líder hasta su muerte. Por supuesto no será sencillo el reemplazo de Marulanda como elemento cohesionador de las FARC, por todo lo que significaba al interior de la misma.

Las guerrillas han tratado de acomodarse a la actual dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a los francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados, lo cual igualmente plantea la necesidad de revisar los indicadores de la intensidad del conflicto–, pero que en todo caso lo único que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar, ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que hoy día no es fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas ha mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significa que las fuerzas guerrilleras estén cerca de su

7 Frase tomada del documento del Ministerio de Defensa Nacional, “Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)”, Imprenta Nacional, Bogotá, 2007.

derrota estratégica, parecen mantener un cierto nivel de operatividad, acusando por supuesto, los golpes que ha venido dándole el Estado.

Sin embargo, tanto las FARC como el ELN han recibido golpes militares fundamentales. El ELN, por su parte, ha disminuido sustancialmente su presencia militar y en los casos en que han sido reseñados hechos de violencia, han estado asociados más a los enfrentamientos con las FARC –especialmente en los Departamentos de Arauca, Cauca y Nariño–. Su presencia política más importante en los últimos años ha esta asociada a las conversaciones de paz que ha venido adelantando con el gobierno Uribe.⁸ Igualmente mandos medios importantes han sido capturados por las autoridades en diferentes regiones del país.

El gobierno Uribe, dentro de la lógica de negar la existencia en Colombia de un conflicto armado interno, ha formulado un planteamiento controversial y por el contrario plantear que se trata de una amenaza terrorista, “Caer en el juego de decir que existe en Colombia un “conflicto social y armado”, es nada más ni nada menos que aceptar que la guerrilla está en armas porque existen conflictos sociales, o que los conflictos sociales en Colombia no tienen cauces democráticos para dirimirse, por lo que sólo encuentran la vía de las armas para expresarse. Reconocemos que en Colombia hay conflictos sociales serios, pero estos conflictos pueden dirimirse a través de los mecanismos democráticos. Los grupos violentos en vez de ayudar a dirimir estos conflictos, los polarizan y radicalizan para afianzar su estrategia de poder. Los violentos apabullan los conflictos para sembrar el unanimismo nacido del terror” (Restrepo, 2005: 27).

Lo anterior ha generado una polémica nacional y por supuesto su tesis es controvertida por académicos, expresidentes y ONGs⁹ y también por la Iglesia Católica, que a través de su anterior Presidente de la Conferencia

8 Al respecto recomendamos ver nuestro libro: Vargas, Alejo, “Guerra o Solución Negociada. ELN: origen, evolución y procesos de paz”, Intermedio editores, Bogotá, 2006.

9 Un buen ejemplo de esto es lo dicho por el actual Director de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia: “No comparto la idea del Gobierno. Ha cometido un error porque sin duda hay un conflicto interno, todavía con rasgos políticos y sociales. Existen actores que utilizan el terrorismo, pero eso no quiere decir que sean sólo terroristas. Describirlos solamente con el término no ayuda al diagnóstico correcto ni a la búsqueda de una solución y menos de apoyo en Europa. A través de regulamientos lingüísticos no se puede forzar una actitud políticamente correcta.” (Entrevista con Hans Blumenthal Director de FESCOL, Agosto 18 del 2005, El Tiempo)

Episcopal ha dicho, al respecto: “Yo no tendría nada que decir. Sen-cillamente hay un conflicto armado, eso es obvio. Si no hubiese un conflicto armado no habría razón de que hubiese un comisionado para la Paz. Si no hubiese un conflicto armado, no estaríamos tratando de pacificar las cosas, porque se trataría entonces de un asunto de delincuencia común. Si no hubiese un conflicto armado, no habría los intentos de tantos organismos del mundo por ayudar a Colombia. Ahora si el nombre no gusta, habrá que buscarle otro, pero que refleje la realidad de este país. De todas maneras con un nombre o con otro, lo importante es que logremos superar este conflicto armado y que lo logremos, no por los caminos que se ve que van siendo poco efectivos como son los caminos de la guerra, sino por los caminos de la negociación política, por los caminos del diálogo”.¹⁰

El argumento planteado por sus asesores inmediatos¹¹ es que se trata de no reconocerle a las fuerzas guerrilleras ninguna legitimidad, a pesar de que se está dispuesto a un proceso de negociación con ellas si aceptan hacerlo en las condiciones planteadas por el gobierno, es decir, a partir de un cese de hostilidades inicial que sería seguido de un cese de operaciones por parte de la Fuerza Pública. Porque como lo ha reiterado el Comandante de las Fuerzas Militares, hablando del componente militar de la política de Seguridad democrática, el Plan Patriota, “tiene su centro de gravedad en el más alto de los niveles, es decir, en la legitimidad que ha obtenido el gobierno. Nosotros pensamos que la legitimidad la ha adquirido a través de la movilización de la población civil, de la consolidación de la seguridad, por eso es el centro de gravedad en la doctrina militar” (Ospina b, 2005: 3).

Pero esta tesis es controvertida desde el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) hasta múltiples análisis académicos y de formadores de opinión que consideran que es un hecho objetivo que se enmarca en las condiciones establecidas por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y que ello no implica ningún tipo de calificación adicional.

10 Entrevista con Monseñor Luís Augusto Castro, Presidente de la Conferencia Episcopal Colombiana, realizada por el periodista Enrique Rivas G., publicada en *El Espectador*, domingo 14 de agosto del 2005, página 2ª.

11 Ver en especial el libro: Gaviria Vélez, José Obdulio, “Sofismas del Terrorismo en Colombia”, Editorial Planeta, Bogotá, 2005.

Sin embargo, es evidente que los objetivos de la Política de Seguridad Democrática en lo relacionado con mantener la presión militar sobre las guerrillas –especialmente las FARC– y al mismo tiempo estimular el aislamiento político de las mismas, ha venido teniendo resultados positivos para el Estado, sin que ello signifique que estemos *ad portas* de una solución militar del mismo.

Colombia se debate actualmente entre el intento de forzar una solución política a la confrontación interna exclusivamente en los términos del Estado a través del uso de la capacidad militar del Estado, o la búsqueda desde un Estado militar y políticamente fortalecido de una solución política negociada que tenga viabilidad para todos los colombianos. Este es el dilema político-militar que enfrentan la sociedad y el Estado colombiano actuales.

La regionalización del conflicto interno armado

La creciente regionalización del conflicto interno armado colombiano lleva a que éste se haya transformado en el principal factor de inestabilidad en la región andina. Las últimas crisis andinas están asociadas con éste: con Venezuela, por la “captura irregular” del miembro de las FARC Rodrigo Granda, primero, y luego por la vinculación del Presidente Chávez como facilitador-mediador para la búsqueda del acuerdo humanitario con las FARC y su posterior retiro poco diplomático, por decir lo menos; con Ecuador, por el tema de las fumigaciones colombianas a los cultivos de uso ilícito en las áreas fronterizas (que fueron rechazadas por Ecuador por los daños ambientales y a los seres vivos que, según su opinión, producían), el ataque a la base militar de Teteyé por grupos de las FARC que según el gobierno colombiano vinieron de territorio ecuatoriano y el último caso, hasta el momento, el ataque de la Fuerza Pública colombiana a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano donde fue dado de baja Raúl Reyes.

En La región andina –especialmente en Colombia, Ecuador y Venezuela–, se sitúan los factores de riesgo o amenaza de mayor relevancia para la seguridad en Sudamérica, exceptuando la llamada “triple frontera” y la amazonía: a) se produce el mayor porcentaje de la cocaína y creciente-

mente de heroína que llega al mercado norteamericano; b) el conflicto armado colombiano cada vez más regionalizado; c) hay países ricos en recursos energéticos –petróleo y gas–, con gobiernos considerados por Washington como expresivos del llamado “populismo antimerca” y, en esa medida, poco confiables.

El conflicto armado colombiano es percibido como una “amenaza” no en los términos clásicos de enfrentamientos entre Estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares pueda tener sobre los países colindantes. Esto se complejiza por el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su creciente incidencia en el conjunto de la región.

Ahora bien, las fricciones de Colombia con sus dos vecinos son expresión igualmente de otros factores. Colombia históricamente ha sido un aliado incondicional de Washington –fue el único país latinoamericano que participó en los años 50 en la guerra de Corea, fue el único país de Suramérica que apoyó la invasión unilateral del gobierno Bush en Iraq– y en el actual gobierno ha habido una concentración de la política exterior en Estados Unidos y en esa medida una especie de bilateralización –se alineó incondicionalmente con el hegemon dominante–, y la centró en la lucha contra el terrorismo, ideologizándola –especialmente en la relación con Venezuela– y compartiendo la tesis de debilitamiento de la soberanía –incluso invitando a la intervención extranjera para resolver el conflicto armado colombiano– y minimizando las relaciones con los países de la región. Venezuela por el contrario, ha tenido una relación de tensión con Estado Unidos, plantea la defensa de la soberanía nacional como central y no involucrarse en el conflicto armado colombiano ni en el Plan Colombia o la Iniciativa Regional Andina; ha promovido el multilateralismo en sus relaciones internacionales y da prioridad a los procesos de integración regional alrededor del MERCOSUR y a las relaciones Sur-Sur –en esto desempeña un papel estratégico su petróleo–. Los dos últimos gobiernos de Ecuador han tenido como ejes fundamentales en su política exterior –que responden a demandas internas de actores políticos y sociales–: respeto al principio de autodeterminación, no intervención en el conflicto colombiano, rechazo a las fumigaciones en áreas fronterizas. Además, el gobierno ecuatoriano se negó a firmar el Convenio que da protección a los militares norteamericanos ante la Corte Penal Internacional.

Por lo anterior la política del actual gobierno colombiano es percibida por los países vecinos como la prolongación en la región de la política norteamericana de la llamada “guerra preventiva” con la justificación de la guerra contra el terrorismo –pero los países latinoamericanos no han aceptado darle ese calificativo a los grupos guerrilleros colombianos, aunque sí los consideran grupos ilegales armados relacionados con el narcotráfico–. El gobierno colombiano, por su parte, habla de tolerancia de los países de la región con los grupos guerrilleros (terroristas en su discurso) y ha acusado al gobierno venezolano de promover una política expansionista en la región.

La confrontación armada colombiana ha venido afectando a los países limítrofes, deteriorando las relaciones con los vecinos y con el riesgo de incidir en el viejo conflicto no resuelto de límites entre Colombia y Venezuela, en parte por incidencia de USA, que considera al gobierno del Presidente Chávez como una amenaza a la seguridad regional –apreciación compartida por sectores de las elites tradicionales regionales–; los amplios recursos petroleros venezolanos son considerados la “petrochequera” con la cual éste gana influencia regional.

Los principales impactos en los países limítrofes son:

- a) Efectos militares de la confrontación, que se remontan, por lo menos a los años 70s –ataques a sus fuerzas militares, secuestros, utilización de su territorio como retaguardia–.
- b) El desplazamiento poblacional que cada vez es más preocupante –refugio internacional es la expresión de la ONU–.
- c) La militarización de las fronteras –fuertes dispositivos militares para contener la expansión del conflicto armado colombiano, sin aceptar estrategias para involucrarse en el mismo–.
- d) La carrera armamentista regional, a decir verdad estimulada por el Plan Colombia y la IRA. Más allá de que Colombia tenga como justificación para su gasto militar la confrontación interna, las Fuerzas Armadas de los países vecinos consideran que se ha producido un desbalance militar regional –Colombia supera a sus vecinos en presupuesto militar, en número de efectivos de sus tropas y en el campo de la

- aviación militar, pero tiene claras desventajas en lo relativo a tanques y a aviación estratégica—.
- e) Pérdida de confianza y por lo menos disminución de cooperación entre los ejércitos y policías de los países andinos mencionados
 - f) Obstáculos a los necesarios procesos de integración económica regional.
 - g) Contribuye a la inestabilidad política regional

Esto explica, en buena medida, las tendencias armamentistas regionales, y en el caso venezolano la percepción de una eventual intervención norteamericana como amenaza prioritaria, lo cual los ha llevado a elaborar una doctrina propia de defensa nacional.

En el caso colombiano ha implicado incrementos sostenidos en el presupuesto para seguridad y defensa; según cifras de la Contraloría General de la República:

... Se evidencia que, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), el gasto militar del país entre el 2001 y el 2007 ha representado en promedio 4,7 por ciento. Esta cifra se encuentra muy por encima del promedio del continente americano que se ubicaba en 1,6 por ciento del PIB, según datos citados por el consultor Luis Jorge Garay y tomadas de Sipri. (El Tiempo, 2008)

En el caso ecuatoriano es previsible un incremento del gasto militar y una posición cada vez más prevenida de las Fuerzas Armadas ecuatorianas frente a las colombianas.

Recordemos que la reunión del Grupo de Río —espacio de encuentro de países latinoamericanos y cuyos orígenes se ligan al Grupo Contadora creado para ayudar a la paz en Centroamérica y el Grupo de Apoyo del mismo— contribuyó a distensionar la situación que se generó por la operación militar colombiana que dio de baja a “Raúl Reyes” de las FARC en territorio ecuatoriano y las reacciones subsiguientes del gobierno de dicho país y del venezolano y nicaragüense en solidaridad con el primero.

El balance de los hechos, en que se produjeron múltiples situaciones controversiales, se puede resumir así: hubo una situación objetiva que fue la violación del territorio ecuatoriano por el gobierno colombiano —que

ha sido aceptada por este último—; pero la controversia se origina en la justificación o causa de lo anterior: para el gobierno colombiano es el principio de la legítima defensa preventiva, garantizar la seguridad de sus habitantes puesta en riesgo por este grupo de guerrilleros que estaban situados en territorio ecuatoriano, para el gobierno ecuatoriano el problema central es la violación de su territorio por miembros de la Fuerza Pública colombiana.

Además existe una diferencia grande en cuanto a la concepción de estrategias militares: para el gobierno ecuatoriano el deber del gobierno colombiano es colocar puestos militares y policiales para controlar el paso de grupos irregulares a su territorio; el gobierno colombiano considera que su estrategia es móvil y que debe priorizar fuerzas con capacidad de golpear y no convertirse en objetivos de ataques por parte de las guerrillas colombianas. No hay duda que este debate tiene muchas aristas.

Sin embargo, lo anterior es solamente la consecuencia de los problemas que subyacen y que tienen que ver con el conflicto interno armado colombiano, sobre el cual no existe un diagnóstico común entre los países andinos; el gobierno colombiano parte del supuesto que los demás países de la región deben compartir la lectura que él hace del mismo, considerándolo como una amenaza terrorista, pero los demás países del área consideran que se trata más bien de un conflicto interno armado de naturaleza política y por supuesto ahí existe un gran campo de divergencias. Adicionalmente se encuentra el fenómeno del narcotráfico con su carácter transnacional y que termina siendo igualmente un campo de fricciones entre los gobiernos ante la ausencia de una estrategia común para enfrentarlo y en menor medida existen otras amenazas transnacionales como el tráfico de armas y explosivos y de personas que contribuyen a complejizar la situación.

Por ello es razonable pensar que por ahora lo que existe es una situación de cierta “calma chicha”, ya que no se han abordado los problemas de fondo —los generadores de la crisis—. Lo deseable sería que con el apoyo de la OEA o del propio Grupo de Río se acordara un mecanismo de trabajo entre los gobiernos andinos para tratar de avanzar en diagnósticos más compartidos —no necesariamente comunes en todos sus aspectos— y en el diseño de estrategias y mecanismos de diverso tipo. Es en este senti-

do que tiene validez la propuesta de un grupo de países amigos plural que se convierta en un apoyo para la búsqueda de caminos para abordar tanto el tema del conflicto interno armado colombiano, como el narcotráfico y demás amenazas y riesgos y acompañe en la búsqueda de salidas.

Siendo realistas los incidentes fronterizos con seguridad van a seguirse presentando, porque la experiencia internacional enseña que cuando existen confrontaciones internas armadas, la tendencia normal de los actores armados no estatales a tomar las fronteras como áreas estratégicas de retaguardia –sitios de descanso y/o de abastecimiento–, así fue en el sudeste asiático, en las guerras centroamericanas y africanas. Y esto en buena medida está al margen de la voluntad de los diversos gobiernos. Esto se adiciona con el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su incidencia en la región.

La posibilidad de una acción compartida sobre los riesgos o amenazas regionales no está en el orden del día; eso supondría una definición conjunta de qué se consideran amenazas fundamentales y cuál el tipo de respuesta a las mismas y por el momento no hay una caracterización compartida del conflicto interno armado colombiano, ni de las respuestas –políticas y/o militares al mismo– por lo menos con los actuales gobiernos. Por ello no es previsible una acción de tipo multilateral y seguirá predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas en ocasiones contrapuestas, con los inevitables incidentes bilaterales, que ojalá sean manejados por los especialistas de la diplomacia.

Políticas fronterizas

(respecto a seguridad, plan de desarrollo, plan de fronteras)

La zona de frontera colombo-ecuatoriana cuenta con una extensión de 586 kilómetros, en los que presenta un complejo panorama que identifica la presencia de grupos colombianos al margen de la Ley principalmente las FARC; el tráfico ilícito de armas; los efectos del Plan Colombia y el Plan Patriota; los cultivos ilícitos y fumigaciones; y el desplazamiento forzado y refugiados colombianos (Fundación Seguridad y Democracia, 2008).

El ex ministro de Defensa colombiano Rafael Pardo anota: “Ecuador y Venezuela tienen fronteras terrestres muy extensas y muy pobladas. Esta existencia de poblaciones en las zonas limítrofes hace que los grupos armados que buscan escapar a la persecución de la fuerza pública colombiana tengan la posibilidad de encontrar espacios en los cuales pueden establecerse por lo menos temporalmente para escapar a esta persecución.” (Pardo, 2008:13).

Esta situación evidencia que la respuesta por parte de las Fuerzas Armadas Colombianas es deficiente y obliga a pensar en otros mecanismos que la complementen o dispositivos que le permita evitar que la frontera sea utilizada por las guerrillas para tráfico de armas y planeación de acciones ofensivas en territorio colombiano, y adicionalmente mantener la lucha frontal contra el narcotráfico, según la Fundación Seguridad y Democracia “tendría que empezar por un aumento considerable del pie de fuerza, acompañado de una mejor dotación de equipos de movilidad aérea (helicópteros de transporte) y fluvial (pirañas, patrulleras fluviales), de apoyo de fuego aéreo cercano (helicópteros artillados, aviones de combate, avión fantasma) y de equipos de vigilancia y comunicaciones que hagan más eficientes las labores de control” (Fundación Seguridad y Democracia, 2008)

Actualmente Colombia cuenta con unos 4.000 efectivos de su Fuerza Pública (Ejército, la Armada y la Policía Nacional) a lo largo de la línea fronteriza, de la que básicamente hacen parte dos departamentos Putumayo y Nariño.

En el primero se ubica la XXVII Brigada del Ejército Nacional, que cuenta con seis unidades tácticas, incluidos dos Batallones del Plan Especial Energético y Vial cuyo fin es proteger la infraestructura petrolera del departamento. Además de las estaciones de la Policía Nacional en las cabeceras municipales, se encuentra una unidad de la Policía Antinarcóticos en el municipio de San Mateo.

En el segundo hace presencia la XXIX Brigada del Ejército Nacional que tiene jurisdicción en frontera hasta el Litoral Pacífico nariñense. En el área centro y occidental opera el Grupo Mecanizado Cabal con sede en la ciudad fronteriza de Ipiales. En el área oriental está desplegado el Batallón de Contraguerrilla No. 57 “Mártires de Puerres”.

La zona de frontera comprendida entre la llanura pacífica nariñense y la línea costera, es atendida por el Batallón Fluvial de Infantería de Marina No. 70, con sede en el puerto de Tumaco. En esta área también opera ocasionalmente la Brigada contra el Narcotráfico¹² del Ejército Nacional que presta seguridad al dispositivo de erradicación de cultivos ilícitos. Con respecto a la Policía Nacional, en la zona de frontera se ubican 7 estaciones de Policía pertenecientes a tres distritos de Policía adscritos al departamento de Policía Nariño y unidades de la Policía Antinarcóticos.

Sin embargo, la presencia de autoridades militares y policiales de los dos países en la extensa frontera es bastante deficiente. Es de destacar una de las conclusiones de la comisión nombrada por la OEA para verificar lo sucedido en el área fronteriza de Ecuador y Colombia el primero de Marzo de 2008 y revisar sus implicaciones: “La situación en el área fronteriza entre Ecuador y Colombia es compleja y difícil en relación con aspectos geográficos, de control de territorio, comunicaciones, situación económica y social, entre otros” (OEA, 2008).

Políticas Fronterizas

La profunda centralización de Políticas y escasa presencia Institucional ha causado que el desarrollo de las fronteras colombianas haya sido visiblemente desigual al del centro del país.

Solo hasta el año 2002 una serie de leyes y decretos referentes a las Fronteras (Ley 10 de 1983¹³, Decreto 3448 de 1983¹⁴, Constitución Política de 1991 –artículos 289, 310 y 337¹⁵–, Ley 191 de 1995¹⁶), pero

12 La Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional, es el cambio Institucional de las Fuerzas Armadas más importante causado por el Plan Colombia, tiene sede en Larandia, fue creada en diciembre de 2000 mediante la Resolución Ministerial 005 de 2000 como una “Unidad Especial” y cuenta con tres batallones antinarcóticos que en 2004 sumaban 2300 efectivos –sin contar el personal estadounidense– y un batallón de servicios que coordina y administra las actividades logísticas de la Base. En su inicio, los batallones fueron asignados a la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur (FTCS), cuyo centro de operaciones se ubicaba en Tres Esquinas (Caquetá), y en diciembre de 2002 es reemplazada por la VI División Conjunta del Ejército, que como bien lo indica su nombre, sigue los lineamientos de una nueva estrategia operativa de comandos conjuntos.

de difícil aplicación, se concretaron y encontraron las bases para la implementación de acciones especiales para impulsar el desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas¹⁷.

Dicho evento se da con la publicación del Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social: CONPES 3155¹⁸ que hace alusión a los “Lineamientos de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo” y que establece ocho estrategias en este sentido: a. Desarrollo económico fronterizo; b. Desarrollo productivo y seguridad alimentaria; c.

- 13 Facultó al ejecutivo para definir el ámbito geográfico que debería entenderse por zonas fronterizas; b) la creación de las Corporaciones Autónomas que considere necesarias; c) la creación de una Secretaría de Fronteras adscrita a la Presidencia de la República; y d) la realización de un régimen especial de estímulos e incentivos fiscales, tributarios, de fomento, crédito, comercialización y producción, complementados con una amnistía patrimonial para inversiones en zonas fronterizas.
- 14 Conocido como el “Estatuto de Fronteras”, incluyó tres grupos de propuestas básicas: a) el establecimiento de un marco institucional y normativo; b) la expedición de incentivos y exenciones que motivan nuevas inversiones en las zonas fronterizas; y c) la puesta en marcha de proyectos en las regiones fronterizas, con asignaciones para inversión provenientes del Presupuesto Nacional.
- 15 Hacen referencia al tema fronterizo, al enfatizar la necesidad de generar acuerdos entre las autoridades de las entidades regionales fronterizas con sus homólogos en el país vecino y de promulgar normas especiales para promover el desarrollo fronterizo.
- 16 Dirigida a establecer un régimen especial para las zonas fronterizas, con el fin de facilitar su desarrollo integral, mediante el logro de los siguientes objetivos: proteger los derechos humanos; mejorar la calidad de vida; satisfacer las necesidades básicas de las comunidades fronterizas; fortalecer los procesos de cooperación e integración con países vecinos; crear condiciones necesarias para el desarrollo económico de las fronteras mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte; legislar en materia tributaria, de inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera; construir y mejorar la infraestructura requerida; prestar los servicios necesarios para la integración; preservar y aprovechar el uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente; mejorar la calidad de educación; fortalecer institucionalmente a las regiones fronterizas; y cooperar con los países vecinos.
- 17 Las zonas fronterizas son establecidas por la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras en la que establece las siguientes figuras territoriales a) Zona de Frontera –Z F– son aquellos municipios, de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo; b) Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo –UEDF– comprende aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las Z F, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social c) Zonas de Integración Fronteriza –ZIF– que son aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o económicas, aconsejen la planeación conjunta de las autoridades fronterizas. Por su parte, el Archipiélago de San Andrés, Providencia Constitucionalmente cuenta con un régimen especial y normas especiales en materia social y económica, respectivamente.
- 18 Departamento Nacional de Planeación, Conpes 3155, Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2002. “Lineamientos Para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo”.

Medio ambiente; d. Mejoramiento de condiciones de vida; e. Infraestructura fronteriza; f. Fortalecimiento de la gestión territorial; g. Integración fronteriza; y finalmente, h. Apoyo al desarrollo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (Conpes: 2008)

Para la Frontera con Ecuador identifica las Zonas De Frontera así: en Nariño se presentan Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Tumaco, Túquerres; y en Putumayo Puerto Asís, Puerto Leguízamo, La Dorada, San Miguel, La Hormiga.

Adicionalmente Identifica las Unidades Especiales De Desarrollo Fronterizo entre las que se encuentran: Para Nariño: Pasto, Ipiales, Carlosama, Cumbal, Tumaco, Túquerres y para Putumayo: Puerto Asís, Puerto Leguízamo, La Hormiga.

Es el Documento Conpes 3155 el que va a dar las directrices para el *Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras*, que es planteado como un “instrumento estratégico para los objetivos de la Política de Seguridad Democrática desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa que coadyuva a la “gobernabilidad” de las zonas fronterizas”¹⁹

Dicho Plan se establece entonces, como una estrategia de carácter interinstitucional, en el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Cancillería; en la que alrededor de unas 15 entidades de orden nacional, ministerios, entidades descentralizadas, trabajan conjuntamente para “mejorar la calidad de vida de los habitantes de Frontera”.

A pesar de los esfuerzos, las fronteras colombianas son muy extensas y el descuido del gobierno central ha sido de mucho tiempo por lo que en la realidad pequeños proyectos educativos, culturales y de salud, no tienen un gran impacto sobre el desarrollo fronterizo y lo que parece más visible es el fortalecimiento de la presencia militar y policial en el territorio fronterizo como lo explica Ricardo Montenegro Director del Plan Frontera “hemos podido constatar, en las diferentes visitas, que la presencia de la Fuerza

19 Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores. Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras. Disponible en http://www.cancilleria.gov.co:82/wps/portal/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLuzfLUH9DYwOLoBAnAyNjl0c_S7MwQzNzQ_2CbEdFAOIY68U!/. Agosto 24 de 2008

Pública ha llegado hasta los más pequeños rincones de la geografía Patria en las fronteras de Colombia donde, si no está la Policía, está el Ejército? si no está el Ejército, está la Infantería de Marina o la Armada”²⁰.

Sin embargo, es de relevancia mencionar que las Fuerzas Armadas lideradas por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, están empezando a desempeñar un papel sumamente importante en el transporte de personal, equipos, etc., complementándolo con programas como la Acción Integral que busca hacer más cercana la relación cívico-militar mediante acciones como Brigadas de Salud, la protección del medio ambiente, la integración de Civiles y militares, la prevención del consumo de Drogas y Enfermedades, etc.

En el sentido de desarrollo fronterizo un avance significativo es la creación del *Consejo Nacional de Gobernadores de Frontera*, creado el 21 de septiembre de 2004 en Villa de Leyva (Boyacá) entendiéndose como un “mecanismos de coordinación intergubernamental, en el que se reúnen los 13²¹ Gobernadores de los Departamentos de Frontera, para generar estrategias y propuestas que les permitan abogar, de manera mancomunada, en beneficio común para sus regiones”.²²

Este Consejo pretende interactuar con el Gobierno Nacional en la formulación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo, y de tal manera promover la participación activa de los Departamentos en el desarrollo y la integración fronteriza nacional y binacional, desde las especificidades de cada ente territorial en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de la población fronteriza.

Igualmente puede ser una contribución, en las áreas fronterizas el desarrollo de la denominada por las Fuerzas Armadas, la doctrina de acción integral, entendida como la que “busca coordinar y articular la acción de

20 Ver: “Gobierno y Congreso preparan reformas a Ley de Fronteras, afirma Director del Plan Fronteras” Disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/julio/15/11152008.html>. Agosto 24 de 2008

21 Departamentos por frontera. Venezuela: Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía; Brasil: Guainía, Vaupés, Amazonas; Perú: Amazonas y Putumayo; Ecuador: Putumayo y Nariño y Panamá: Chocó y Adicionalmente San Andrés y Providencia.

22 Ver: Ministerio de Relaciones Exteriores. Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras. Disponible en http://www.cancilleria.gov.co:82/wps/portal/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLuzfLUH9DYwOLoBAnAyNjl0c_S7MwQzNzQ_2CbEdFAOIY68U!/. Agosto 24 de 2008

las Fuerzas Armadas con la acción social del Estado y la sociedad civil, ejecutando recursos del sector Defensa en proyectos de bienestar comunitario en zonas donde no ha llegado el resto del Estado” (Ministerio de Defensa de Colombia, 2008: 38), y sin duda las zonas de frontera, como la colombo-ecuatoriana, caben perfectamente en esta definición.

Contribución de las FF. AA. a mejorar las relaciones fronterizas

No hay duda que una prioridad en la mejora de las relaciones bilaterales, adicional a la excelente labor que viene cumpliendo la OEA, son las medidas de confianza mutua, entendidas como acciones concretas y no solamente como declaraciones, es un camino importante para ir restituyendo la confianza, que hoy día está erosionada en las relaciones colombo-ecuatorianas.

Para Marcela Donadio de RESDAL “las Medidas de Confianza Mutua (MCM) son acuerdos que implican acciones concretas (multilaterales y bilaterales), no son solo declaraciones; las MCM son un concepto que ha dejado de usarse en la región. Estuvieron unidas a los procesos de democratización y constituyeron signos de cambios estratégicos de la región en su momento (se destaca los programas de educación e intercambio militar como uno de los más importantes). Las MCM que se toman no son interpretadas igualmente por todos los actores. Las MCM tienen como objetivo fundamental construir confianza (no están ligadas necesariamente a procesos de cooperación e integración). Los Libros Blancos, la Metodología Estandarizada para Gastos Militares (usada por Chile y Argentina) son MCM” (Donadio, 2008: 4).

Paradójicamente es de resaltar que han sido las Fuerzas Armadas de los dos países las primeras en dar pasos en esa dirección, como lo fue el restablecimiento reciente de la “cartilla de seguridad” entre las fuerzas armadas de los dos países es un avance que hay que valorar. La Cartilla de Seguridad entre las FF. AA. de los dos países funcionó durante año y medio (afortunadamente ha sido retomada a partir de la reunión de los mandos militares de los dos países). La seguridad regional pasa por un momento complejo y de re-definiciones, pero es probable que a mediano plazo se consolide sobre nuevas bases positivas para los países de la región.

Si bien en la denominada Hoja de Ruta de la Política de Consolidación está previsto el Plan de Fronteras que contempla “se pondrá en marcha una estrategia integral de acción en las zonas de frontera, que incluya un componente político y otro operacional, en el que se definen los roles de cada una de las Fuerzas y de las demás instituciones del Estado” (Ministerio de Defensa de Colombia, 2008: 71). Sin embargo, más allá de los esfuerzos de cooperación que hagan las FF. AA. de los dos países, es fundamental un esfuerzo fronterizo de desarrollo regional desde los dos países que debe involucrar una concepción multidimensional del desarrollo y que debe conllevar un mejoramiento sustancial de las relaciones entre las FF. AA. y las Policías de cada país con los pobladores del mismo, porque ésta es una de las condiciones fundamentales de garantizar una adecuada seguridad.

Bibliografía:

- Barón, Julián, Claudia Castaño, Leydy González, Juan Maldonado y Juliana Pérez (2008). “Militarización de la lucha contra el narcotráfico: una mirada al Plan Colombia”, en *Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa Colombiana y en América Latina*, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-UNIJUS.
- CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2002). *Lineamientos Para El Desarrollo De La Política De Integración Y Desarrollo Fronterizo*. Bogotá: CONPES.
- Cope, John (2005). “¿Cómo medir el progreso? ¿Es realmente bueno lo que es mejor?”, en, Fernando Cepeda Ulloa (Editor), *Sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática en Colombia*, Bogotá: Embajada de Estados Unidos de América.
- Diario El Tiempo (2008). “Editorial”, 14 de abril.
- Donadio, Marcela, (2008) “Relatoría Medidas de Confianza Mutua” MESA 2, Foro Parlamento Andino. Quito, Parlamento Andino.
- Fundación Seguridad y Democracia (2008). *Informe Colombia y Ecuador: Dos visiones de seguridad, una frontera*. Disponible en <http://www.>

Necesidad de un diálogo hemisférico sobre seguridad regional a propósito de la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia

César Montúfar¹

Universidad Andina Simón Bolívar

En este ensayo exploro posibilidades de acercamiento y diálogo político a nivel hemisférico y entre el Ecuador y Colombia, en la perspectiva de dar salidas a la crisis diplomática que han vivido los dos países desde principios de marzo de este año. Esta crisis, que se precipitó como consecuencia de la incursión de fuerzas militares colombianas a territorio del Ecuador para dismantelar y destruir un campamento de las FARC, ha sido, posiblemente, el conflicto interestatal más agudo que ha vivido el continente en los últimos años. Con este propósito, en primer lugar, el artículo sitúa como antecedente de esta reflexión una descripción de los hechos que precipitaron esta crisis bilateral. En esta parte se ubican las implicancias conceptuales y la real magnitud de los acontecimientos. En segundo lugar, el texto realiza un recuento de las diferentes iniciativas diplomáticas y del proceso que derivó en las resoluciones del Grupo de Río y de la OEA. Luego se analizan las razones por las que, no obstante el desenlace diplomático de Santo Domingo y Washington, que debía conducir a la normalización de las relaciones entre ambos países, se siguió por un sendero de progresivo deterioro y acusaciones mutuas. Esta sección intenta una explicación de esta tendencia a partir de un análisis de los procesos políticos internos de ambos países. Finalmente, en la cuarta sección, se analiza el cambiante contexto geopolítico hemisférico y se propone la realización de un diálogo político sobre seguridad regional con el

1 El autor agradece a Socorro Ramírez por sus valiosos comentarios y sugerencias al presente texto.

objetivo de compatibilizar diagnósticos y amenazas y empezar a tejer una agenda compartida por los Estados sobre la cual se profundicen niveles de cooperación. En suma, este texto busca aproximarse analíticamente a la presente crisis colombo-ecuatoriana para señalar algunas pistas sobre cómo funcionan las relaciones interamericanas en el presente y, de esa manera, contribuir a que se profundicen los espacios de diálogo, confianza y convivencia pacífica entre nuestros estados. Aquello debe pasar por la apertura, a nivel hemisférico, de un diálogo político en que los temas de seguridad regional dejen de darse por sentados o ser utilizados a partir de prejuicios o intereses políticos coyunturales. Se debe tender, entonces, a homogenizar las visiones y a ajustar políticas consensuadas hemisféricamente.

1. La incursión colombiana y sus implicancias

Las relaciones diplomáticas entre el Ecuador y Colombia atravesaban un momento de fructífera reactivación hasta la madrugada del 1 de marzo de 2008. Ese día efectivos militares de Colombia realizaron una incursión aérea a territorio ecuatoriano con el objetivo de bombardear un campamento de las FARC, situado en el sector de Angostura, a 1.8 kilómetros de la línea de frontera. El bombardeo de este campamento constituía un objetivo militar estratégico para el gobierno colombiano debido a que allí se encontraba nada menos que Raúl Reyes, segundo en la línea de mando de las FARC.

Además de una evidente vulneración de principios fundamentales del derecho internacional humanitario (DIH), el ataque militar colombiano fue una violación flagrante a la soberanía e integridad territorial del Ecuador. Como se conoce, en este hecho murieron 26 personas que se encontraban en el campamento, algunas de ellas integrantes de las FARC y otras que supuestamente visitaban dicho lugar por razones no plenamente esclarecidas. Se produjo también la muerte de un policía colombiano. Hay indicios de que el armamento utilizado y la forma cómo se ejecutó el operativo rebasó las necesidades militares para someter a las personas del campamento, lo cual significaría una violación expresa de varios prin-

cipios del DIH como la proporcionalidad de las armas utilizadas, la distinción entre personas que participan de las hostilidades y quienes no lo hacen, la diferenciación entre objetivos militares y no militares y la prohibición de causar sufrimiento innecesario, entre otros (Ávila y Valencia, 2006:23). En este caso, propios y extraños fueron abaleados. Ahora se conoce que alrededor de 20 personas que estaban en el lugar sobrevivieron al ataque y que se fugaron hacia Colombia u otros puntos en el Ecuador en la madrugada y la mañana del mismo día. Se calcula que en total, incluido el bombardeo y el rescate de tres cadáveres abatidos, entre ellos el de Raúl Reyes, la operación pudo haber tomado varias horas extendiéndose hasta la mañana del primero de marzo.²

La incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano no tuvo el objetivo político y militar de tomar posesión de una parte del territorio ecuatoriano o atacar a población ni infraestructura del país. En sentido estricto, no obstante la violación a la integridad territorial del Ecuador y al DIH, este hecho fue una acción militar enmarcada en el conflicto interno que el gobierno de Colombia libra en contra de grupos irregulares de dicho país y, por tanto, no buscaba vulnerar directamente la seguridad ecuatoriana. Sin embargo, estos hechos intentaban legitimar la situación de que una amenaza interna a la seguridad de un Estado pudiera combatirse militarmente fuera de su territorio, sin la autorización del Estado cuya soberanía territorial sería vulnerada. Esto implicaba, obviamente, limitar el principio de la soberanía de los estados en situaciones consideradas de legítima defensa. De hecho, ése fue el justificativo que el gobierno de Colombia dio para haber incursionado en territorio del Ecuador. Como se lo desarrollará posteriormente, este argumento no fue aceptado por la comunidad internacional interamericana, y la OEA y el Grupo de Río rechazaron la incursión colombiana. Lo que sí queda claro es que el liderazgo político militar colombiano actuó bajo dichos parámetros y desde ellos decidió realizar una acción deliberadamente violatoria del derecho internacional y del principio de soberanía, con la gravedad que implica el que el Presidente de un país ordene la ejecución de personas en

2 Ver "Así fue el ataque al campamento de Raúl Reyes", en *El Expreso*, 25 de agosto de 2008, pp. 6-7.

territorio de un tercero. Este es un hecho que, por tanto, implicaba una alteración profunda de los principios del derecho internacional interamericano.

Es necesario también destacar que la presencia permanente o semi permanente de un campamento militar de un grupo irregular colombiano en territorio del Ecuador; grupo, además, involucrado en actividades ilícitas como el tráfico de drogas, el secuestro, la extorsión y el asesinato, reviste igualmente enorme gravedad. Aunque no es exacto hablar en este caso de violación a la soberanía ecuatoriana, pues las FARC no son un Estado, la presencia de un grupo armado que atenta en contra de otro Estado democrático, miembro de la comunidad internacional y con el cual el Ecuador ha mantenido relaciones diplomáticas desde su nacimiento, no sólo representa una gravísima amenaza a la seguridad interna de Colombia, sino también a la seguridad del Ecuador y a la seguridad regional. Ello, más allá de que pueda ponerse reparos de eficacia e, incluso, plantearse cuestionamientos humanitarios y de respeto a los derechos humanos a la Política de Seguridad Democrática del presidente Uribe, o que, de igual forma, otros estados, como el Ecuador, no definan a las FARC como un grupo terrorista sino únicamente como un grupo irregular.

Tener presente lo anterior es importante porque se tiende a pensar que la presencia en territorio del país de miembros de esta organización, como de cualquier otra organización irregular colombiana, no constituye en sí misma un delito o, peor, un asunto que requiera intervención de la fuerza pública ecuatoriana, si sus miembros visten como civiles, no portan armas y no llevan a cabo actividades de orden ilícito. En ese caso, su simple presencia no implicaría una infracción del artículo 147 del Código Penal del Ecuador que califica de atentado a la seguridad nacional la participación de personas en guerrillas o comandos terroristas.³ En ese sentido, ante el no reconocimiento del gobierno ecuatoriano del estatus de

3 La instalación de un campamento como el de Angostura representaría una clara violación del Código Penal ecuatoriano. Según lo establece el artículo 147 del mismo, se sancionará con reclusión de cuatro a ocho años al que “promoviere, dirigiere o participare en organizaciones de guerrillas, grupos de combate o grupos terroristas [...]” La pena se incrementa a 12 años en el caso de que estas actividades se ejecuten con armas u obedeciendo órdenes de organizaciones extranjeras.

grupo terrorista para las FARC, los miembros de esta organización pueden transitar libremente por el país como lo hacen los miles de colombianos que viven en el Ecuador, si es que no llevan a cabo acciones subversivas. Máximo podrían ser aprehendidos por la fuerza pública ecuatoriana si no llevaran papeles o si portaran armas, y si ése fuera el caso, ser sometidos a las leyes nacionales por esos delitos.

Hay varios equívocos en esta perspectiva del problema, de paso muy común en el Ecuador. En primer lugar, como lo anotamos anteriormente, las FARC se encuentran involucradas con un conjunto de delitos transfronterizos que, para ocurrir en Colombia, requieren de apoyo logístico y presencia en el territorio de los vecinos. Las acciones violentas de las FARC, el mantenimiento de una fuerza regular de varios miles de efectivos, el negocio del tráfico de drogas, etc. no podrían realizarse sin redes de apoyo en el extranjero. Éstas en sí mismas constituyen semillas de inseguridad para el país en donde se asienten, pues generan focos de ilegalidad, protegidos por grupos armados, desde los que se desarrollan actividades como el tráfico de armas, de drogas, el lavado de dinero, etc. En situaciones como éstas, y en las cuales se juegan enormes sumas de dinero ilegal, se genera, además, el caldo de cultivo para la corrupción de instituciones tales como la fuerza pública, la justicia, el sistema financiero e, incluso, la política del país anfitrión. Para el Ecuador el asunto es más delicado puesto que el sur de Colombia es uno de los epicentros más violentos del conflicto armado. No sólo es escenario fundamental del Plan Colombia sino de la acción de múltiples actores ilegales, paramilitares, delincuencia común, el Frente Sur de las FARC, etc. En tal virtud, la presencia de las FARC, de grupos paramilitares y de otros actores ilegales en el país, constituye una amenaza a la seguridad del Ecuador y de sus instituciones. El que las FARC y otros grupos no hayan definido atacar directamente objetivos ecuatorianos, no los exime de ser considerados también como amenazas a la seguridad del país debido a su involucramiento en actividades ilegales de dimensión transnacional.

Pero, además, y esto debe tenerse presente, en el campamento bombardeado se encontraba un cuadro fundamental del secretariado de las FARC. Es posible colegir que una parte importante de la guerra de este grupo en contra del Estado colombiano se planificaba y dirigía desde

territorio ecuatoriano. Esto es un asunto en extremo grave pues significaría que la estrategia de este grupo irregular habría sido utilizar territorio ecuatoriano como escudo político y diplomático para proteger sus actividades e, incluso, para planificar actividades ilegales ejecutadas en Colombia. Al parecer, la dirigencia de las FARC y el mismo Reyes no esperaron que el gobierno de Colombia tomara la decisión de incursionar en territorio del Ecuador, corriendo el riesgo internacional que aquello implicaba. Las FARC utilizaron deliberadamente la soberanía del Ecuador para proteger sus actividades ilegales, hecho que, indiscutiblemente, afectó el interés del Ecuador de mantener y profundizar sus relaciones con el Estado colombiano y sus actores legales.

A partir del análisis anterior, un primer asunto que debemos dejar planteado es que la superación del conflicto interno colombiano incidirá positivamente sobre la seguridad de toda la región. Ello quiere decir que, además de la solidaridad que merece Colombia, interesa a sus vecinos la solución de su conflicto. Más aún, les correspondería, junto a la comunidad internacional, colaborar con el gobierno colombiano para que lo logre, obviamente, dentro del marco del respeto a los DD. HH. y el derecho internacional. Esta posición es muy distinta de sostener que, a cuenta de la solidaridad internacional de la que estamos hablando, los demás países deberían automáticamente aceptar el método que el gobierno colombiano escoja y, peor aún, caer en formas de involucramiento no deseado. Es más, los estados y ciudadanos afectados por consecuencias de la política de seguridad colombiana tienen el derecho de presionar y denunciar ante las instancias correspondientes las situaciones en que el Estado colombiano haya generado violaciones a principios del derecho internacional y perjuicios a terceros, como ocurrió en el caso de la demanda ecuatoriana a Colombia ante la Corte de Justicia Internacional por el asunto de las fumigaciones. Estas discrepancias, empero, no eximen a los estados vecinos de colaborar con el gobierno de Colombia en su lucha contra grupos ilegales ni tampoco puede ser argumento para que las autoridades colombianas descalifiquen y acusen a los gobiernos que prefieran no someterse a la política de seguridad colombiana. La colaboración debe darse sobre la base de acuerdos mutuos y el seguimiento a instrumentos internacionales aceptados por los dos estados. No cabe ni la imposición

ni el desentendimiento. En esta crisis, la estrategia colombiana parecería sustentarse en la imposición de su política de seguridad, mientras que el Ecuador tendería a jugar al desentendimiento.

Muchos de estos elementos, al parecer obvios, no estuvieron claros en ninguno de los dos lados del conflicto al momento de definir la manera de encarar los hechos del 1 de marzo. Mientras el Ecuador, legítimamente ofendido por la violación a su soberanía territorial, emprendió una crítica directa no sólo a la incursión colombiana, sino a toda la política de seguridad colombiana, Colombia contraatacó acusando al gobierno ecuatoriano de mantener una actitud de tolerancia y hasta acuerdo con las FARC. Los dos gobiernos exageraron los hechos y las implicancias de los mismos, y escalaron el conflicto más allá de sus dimensiones reales. Pero para ello intervinieron otros factores, que analizaremos más adelante.⁴

2. El insuficiente arreglo diplomático

Es posible que los hechos de Angostura hayan producido el conflicto diplomático bilateral de mayores proporciones en esta década. Aquello rebasó los cálculos iniciales del Gobierno colombiano. En primer término, el mismo día del ataque, Venezuela encendió la llama cuando el presidente Chávez definió lo ocurrido como un “acto de guerra” por parte de Colombia y anunció que, en resguardo de la integridad territorial venezolana, movilizaría tropas a la frontera. La reacción venezolana hizo que el conflicto, inicialmente entre el Ecuador y Colombia, tomara una dimensión regional y que se proyectara en un nivel insospechado, en el sentido de que, al menos en la retórica, podía asumir un desenlace militar entre dos e, incluso, tres estados. Si bien en la realidad un escenario como ese era absolutamente improbable, la retórica presidencial venezolana lo insinuaba.

La reacción del gobierno ecuatoriano fue de menos a más; de inicialmente cauta a abiertamente confrontativa. El día de la incursión en

⁴ Concuero con la interpretación de Carlos Espinosa en el sentido de que los acontecimientos del 1 de marzo y después han sido sobredramatizados por los distintos actores del conflicto.

Angostura, la cancillería ecuatoriana realizó una protesta moderada exigiendo una “una explicación por el indebido proceder de sus fuerzas militares [...], una disculpa formal por lo acaecido y, en caso de eventuales daños a personas y bienes de habitantes dentro del territorio ecuatoriano [...] el pago de las correspondientes indemnizaciones”.⁵ Sin embargo, para la noche del 2 de marzo, la posición del gobierno del Ecuador adquirió un tono mucho más agresivo. En cadena de televisión el presidente Correa dijo que “ésta es la más grave, artera y verificada agresión que el gobierno del presidente Uribe ha ocasionado al Ecuador”. Acusó, asimismo, al presidente colombiano de mentir al Ecuador y al mundo y afirmó que “no sería suficiente una disculpa diplomática del gobierno de Colombia” y que iría “hasta las últimas consecuencias para hacer respetar la soberanía del país”.⁶ Al mismo tiempo, el Presidente anunció la expulsión del embajador de Colombia, explicó que pediría una reunión urgente de la OEA para tratar el tema y que inmediatamente iniciaría, como lo hizo, una gira por varios países de la región buscando apoyo para la causa ecuatoriana.

Respecto a las FARC, las declaraciones del gobierno ecuatoriano fueron ambiguas y ambivalentes. Mientras el comunicado de la Cancillería del día 1 de marzo menciona que el Ecuador “rechaza la presencia de efectivos irregulares en el país, en violación a las leyes ecuatorianas”, la declaración presidencial del 2 de marzo se limitó a decir “[...] hemos manifestado permanentemente nuestra condena a las acciones y métodos de las FARC” y no hizo referencia a la presencia de este grupo en territorio del Ecuador, ni rechazó la existencia del campamento abatido. Más bien, las palabras del presidente ecuatoriano arrojaron en contra del gobierno colombiano definiendo la incursión como una masacre. De igual modo, en esa misma declaración, Correa no aceptó la versión colombiana de que la incursión se produjo en un operativo en caliente y sostuvo que fue un

acto deliberado. Posteriormente, miembros del gobierno ecuatoriano fueron más allá en sus acusaciones contra Colombia. Se ha manifestado que los aviones Supertucano con los que se realizó el bombardeo ingresaron varios kilómetros en territorio ecuatoriano y atacaron en dirección sur a norte y se ha denunciado la ejecución a sobrevivientes del ataque aéreo, entre ellos, al ecuatoriano Franklin Aisalla.

¿Qué razones estuvieron detrás del endurecimiento de la posición oficial ecuatoriana? ¿Qué motivó el evidente cambio entre el 1 y 2 de marzo? Por un lado, al parecer, el presidente Correa acusó una enorme molestia por lo que denominó las “mentiras” del presidente de Colombia. Por otro, no deja de ser evidente la dureza de las declaraciones iniciales del presidente de Venezuela y cómo, al cabo de 24 horas, éstas marcaron el tono de la réplica del Presidente del Ecuador.

El escenario diplomático en que iba a desenvolverse el debate y discusión del problema en las próximas semanas fue dispuesto por las reacciones venezolana y ecuatoriana. Se produjo una progresiva personalización del manejo diplomático de la crisis, en que las declaraciones y los pronunciamientos presidenciales coparon el escenario. Durante la primera semana posterior al ataque y hasta la reunión del Grupo de Río en Santo Domingo, Chávez y Correa no cesaron en los ataques personales al Presidente de Colombia y de criticar su política de seguridad en el sentido de que era extensión indirecta de la política estadounidense en la región. De esa manera, las estrategias ecuatoriana y venezolana se encaminaron a polarizar el tratamiento del tema e involucrar a Estados Unidos, como actor del problema. Así, la violación a la soberanía del Ecuador fue planteada no sólo como un asunto bilateral, sino como expresión de un esquema geopolítico mayor, en que Estados Unidos, al financiar parte de la política de seguridad colombiana, era parte involucrada. Esta situación fue reforzada por el mismo presidente Bush, quien declaró apoyar incondicionalmente a Colombia en esta crisis.⁷ En ese contexto, la situación se

5 Revisar documento del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, “Comunicado del Gobierno del Ecuador”, sábado 1 de marzo de 2008, www.presidencia.gov.ec/comunicado/Ecuado010408.htm

6 Revisar documento de la Presidencia de la República del Ecuador, “Declaración del Presidente de la República, Rafael Correa, al Ecuador”, domingo 2 de marzo de 2008, www.presidencia.gov.ec/Correa_020408.htm

7 La Sala de Prensa de la Presidencia de Colombia hizo trascender la llamada telefónica del presidente de Estados Unidos al Presidente de Colombia para darle su respaldo en la crisis con el Ecuador. “Estamos al lado de Colombia: Presidente Bush”, 4 de marzo de 2008, http://web.presidencia.gov.co/spa/2008/marzo/04/07042008_i.html

agravó con la ruptura de relaciones diplomáticas de Venezuela y el Ecuador con Colombia y, posteriormente, de Nicaragua con Colombia. De esta manera, Venezuela, Ecuador, Nicaragua y, en menor medida, Argentina, fueron configurando un frente continental de rechazo al ataque colombiano, con respaldo estadounidense, y se habló de la necesidad de erradicar la doctrina de los ataques anticipados en la región y de que se replantearan completamente las agendas de seguridad regional.

El gobierno de Uribe definió su respuesta a partir de las reacciones iniciales de sus de sus vecinos. Por un lado, reconoció su incursión militar en territorio del Ecuador y la explicó como una acción por su seguridad y en legítima defensa. La posición colombiana se basó en sostener que las FARC atacaban a objetivos colombianos desde territorio ecuatoriano y que de esto, incluida la misma presencia de Reyes, tenían conocimiento las autoridades del Ecuador. En ese sentido, Colombia justificó su acción militar unilateral con el argumento de que si comunicaba a las autoridades del Ecuador del campamento de Reyes, éstas probablemente no hubieran actuado y se hubiera perdido la oportunidad de asestar un golpe estratégico a las FARC. Aquello, según la posición colombiana, fue corroborado por la información encontrada en tres computadores encontrados en el campamento bombardeado en los que se hallaron correos electrónicos que comprometían a autoridades ecuatorianas de mantener contactos y relaciones con las FARC y al Presidente de Venezuela de haberlas apoyado económicamente.

En concreto, las autoridades colombianas acusaron al ministro de Seguridad Interna y Externa del Ecuador, Gustavo Larrea, de haber mantenido reuniones con Raúl Reyes, sin el conocimiento ni autorización del gobierno de Colombia, y haber llegado a acuerdos que les permitirían operar desde territorio del Ecuador. En principio, la acusación buscaba desacreditar la posición internacional ecuatoriana partiendo del hecho de que supuestamente existía una relación de comunicación y tolerancia entre el gobierno del Ecuador y las FARC. Posteriormente, las acusaciones del gobierno de Colombia a autoridades del Ecuador escalaron. En la reunión del Grupo de Río en República Dominicana, el presidente Uribe acusó al presidente Correa de que, según nuevos archivos hallados en el computador de Reyes, su campaña presidencial habría recibido aportes

económicos de las FARC.⁸ Estas evidencias, según el argumento colombiano, explicaban porque las autoridades ecuatorianas no hubieran actuado ante la presencia de las FARC en su territorio y, en última instancia, justificaba la acción militar extraterritorial del 1 de marzo sin la información previa al Gobierno del Ecuador.

Coincidió con el desenvolvimiento de la crisis una reunión programada del Grupo de Río en República Dominicana. A una semana de los hechos de Angostura, esta reunión abrió la posibilidad para que los actores principales del conflicto pudieran abordar directamente la crisis. Extraña y plagada de realismo mágico, la estrategia inicial de los presidentes de Venezuela, Ecuador y Nicaragua apuntó a afianzar el escenario de polarización en contra de Colombia e, indirectamente, Estados Unidos. Por su parte, Colombia reforzó su estrategia de denuncias sobre los supuestos vínculos entre las FARC y los gobiernos del Ecuador y Venezuela. Empero, ambas tendencias fueron neutralizadas por una acción concertada de varios presidentes dirigida a que cesara la escalada verbal entre los mandatarios, se ponga fin a la crisis diplomática y se encargue a la OEA una salida consensuada.

Las denuncias de Colombia sobre lo hallado en el computador de Uribe posiblemente suavizaron la posición del Presidente de Venezuela. Pudo pesar sobre los dos presidentes los costos económicos de su alejamiento. El comercio bilateral entre Colombia y Venezuela sobrepasa los \$ 8 000 millones anuales y la interdependencia comercial y energética entre las dos economías es enorme. Ello determinó que, en minutos, los dos mandatarios pasaran de la acusación al abrazo, lo cual fue seguido por el Presidente de Nicaragua.⁹ El presidente Correa mantuvo su postura de dureza frente al Presidente colombiano pero de todas maneras, luego de aceptar las disculpas colombianas, dio por superada la crisis. El consenso del Grupo de Río apuntó a dar por terminada la crisis, evaporar comple-

8 Ver "Intervención del Presidente Álvaro Uribe ante Jefes de Estado en Grupo de Río", 7 de marzo de 2008, http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/07/03072008_i.html

9 Las relaciones colombo venezolanas volvieron a deteriorarse a raíz de la publicación del informe de la INTERPOL, el 15 de mayo de 2008, el mismo que determinó que los archivos de las computadoras supuestamente rescatadas del campamento de Raúl Reyes no fueron adulteradas. En dichos archivos existe información que compromete al presidente venezolano como supuesto aportante económico de las FARC.

tamente cualquier escenario de mayor polarización continental y poner en manos de la OEA, próxima a reunirse, una resolución en que se atendiera equilibradamente la posición de las partes.¹⁰

Así, dos semanas después, los cancilleres de la OEA emitieron una resolución en que, por un lado, se condenó la incursión colombiana en territorio del Ecuador, considerándola violatoria de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA y registró el compromiso de Colombia de que una acción semejante no se volvería a repetir bajo ninguna circunstancia. Por otro lado, la resolución demandó de todos los actores, el Ecuador incluido, a combatir las amenazas a la seguridad provenientes de acciones de grupos irregulares y organizaciones criminales. En suma, la OEA cerró firmemente el paso al planteamiento de que bajo el principio de legítima defensa pudieran justificarse acciones militares extra territoriales pero, además, reforzó el compromiso continental de una activa participación para luchar contra las amenazas transnacionales. Como hecho relevante, Estados Unidos se reservó adscribir el artículo que hacía referencia a la no aceptación del principio de legítima defensa.¹¹ Así, los cancilleres de la OEA marcaron un punto de distancia frente a la posición estadounidense.

Si bien desde Santo Domingo y luego Washington la crisis de las relaciones colombo-venezolana y colombo-nicaragüense fue superada, no ocurrió lo mismo en el caso de las relaciones entre el Ecuador y Colombia. Los dos países no han reestablecido sus relaciones diplomáticas y, si bien se han desarrollado reuniones de acercamiento entre vice cancilleres, los dos presidentes no han perdido oportunidad para continuar e, incluso, profundizar su guerra verbal. Colombia entregó a la INTERPOL copias de los archivos de las computadoras de Reyes para que dictaminara su autenticidad, hecho que se confirmó el 15 de mayo. De igual modo, el gobierno colombiano acusó al Presidente del Ecuador de haber desautorizado a las Fuerzas Armadas ecuatorianas de llevar a cabo operaciones militares en contra de las FARC y de contradecirse al decir que no cono-

10 Ver “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”, Santo Domingo, República Dominicana, 7 de marzo de 2008.

11 Revisar documento de la OEA, “Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, Organización de Estados Americanos, Washington, 17 de marzo de 2008.

cía de la presencia de campamentos de dicha organización ni de la presencia de Raúl Reyes en su territorio.¹² Por su parte, el Presidente ecuatoriano ha continuado con sus ataques personales a Uribe y críticas a la política de seguridad de Colombia, dio paso a la denuncia contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya por las fumigaciones, ha denunciado que en los servicios de inteligencia militar ecuatoriana existiría injerencia de la CIA y ha hablado en forma confusa y hasta contradictoria sobre las FARC, en algunos casos rechazándolas y en otras condicionando su aceptación como fuerzas beligerantes. De todos modos, la tensión y conflicto diplomático colombo-ecuatoriano tarda en resolverse siendo la última iniciativa ecuatoriana la propuesta de que, en reemplazo de la COMBIFRON, se conforme una comisión militar, apoyada por observadores internacionales, que canalice un diálogo militar permanente y la solución pacífica de incidentes fronterizos que pudieran suscitarse por incursiones armadas. Esta Comisión, según autoridades ecuatorianas, sería una de las medidas de confianza que el Gobierno del Ecuador ha reclamado como paso previo para la reanudación de relaciones diplomáticas.¹³

¿Por qué, entonces, a pesar de todo lo ocurrido hasta ahora en el ámbito diplomático, la crisis entre Ecuador y Colombia no termina de resolverse y no parece tener visos de solución permanente? ¿Qué explica que las resoluciones de la OEA y del Grupo de Río no hayan sido suficientes para apaciguar la escalada de conflicto diplomático y la guerra verbal entre los dos gobiernos, siendo muy probable que éste se reactive intermitentemente? La respuesta a estos interrogantes requiere una perspectiva más analítica que, además, ponga en contexto histórico el devenir de sus complejas relaciones. Lo que sí queda claro es que la solución diplomática a la que se llegó en el Grupo de Río y en la OEA no alcanzó para cerrar el conflicto, posiblemente, porque lo que se jugaba para ambos gobiernos y, sobre todo, para ambos presidentes no solo pasaba por lo diplomático sino que concernía a otros espacios y a otros intereses. Esto merece una explicación más profunda.

12 Revisar documento de la Presidencia de la República de Colombia, “Comunicado”, 13 de abril de 2008, http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/abril/13/01132008_i.html

13 Ver “Larrea insiste a Colombia en acordar observación internacional en frontera” en *elcomercio.com*, 28 de julio de 2008.

3. El contexto interno en ambos países atiza la crisis bilateral

Bajo circunstancias normales, la crisis diplomática que desató la incursión colombiana a Angostura no debió ocurrir. De hecho, como bien lo ha señalado Socorro Ramírez, similares operaciones militares extra territoriales se produjeron en muchas ocasiones en el caso del conflicto armado centroamericano. Por ello, más allá de la anomalía que significa el conflicto interno colombiano, el mismo que es el de mayor duración en el hemisferio, resulta excepcional pensar que uno de los actores ilegales del mismo hubiera instalado un campamento en un país vecino y que, ya dado el caso, el procedimiento del gobierno afectado no hubiera sido informar del particular a las autoridades del Ecuador, para que ellas, quizá con la colaboración de las mismas fuerzas militares colombianas, procedieran a dismantelar el campamento y realizar las capturas del caso. Así mismo, resulta fuera de lo normal la decisión del gobierno colombiano de ordenar un bombardeo en otro país y arriesgar una crisis internacional que rebase el ámbito bilateral y se convierta en un conflicto regional, con movilización de tropas y acusaciones de altísimo calibre de lado y lado. Desde una perspectiva racional, el cálculo colombiano fue claramente que el rédito obtenido por la liquidación del segundo en la línea de mando de las FARC era superior a todos los demás riesgos. Sin embargo, las acusaciones del Presidente de Colombia a autoridades ecuatorianas fueron, igualmente, sobre dimensionadas, tomando en cuenta de que era el país agresor y que, se entiende, le interesaba en apaciguar los ánimos del país agredido. Se podría argumentar de que no era necesario profundizar en la disputa con el Ecuador y que, desde el interés colombiano, lo deseable era retornar lo más pronto posible a la normalidad, una vez que el gobierno de Colombia había logrado golpear severamente al secretariado de las FARC.

Por otro lado, si bien se justifica plenamente el rechazo contundente por parte de un país que ha sufrido una violación a su soberanía, la reacción del gobierno ecuatoriano fue más allá de una condena puntual al hecho específico y se dirigió a descalificar toda la política de seguridad, política internacional y credibilidad del Presidente de Colombia. De una condena a un acto violatorio de principios fundamentales del derecho

internacional, el Gobierno del Ecuador pasó a un debate ideológico sobre la soberanía y autodeterminación de las naciones. Desde la perspectiva del gobierno ecuatoriano, el presidente Uribe, subordinado a una potencia extranjera, habría escogido una estrategia militarista que conduciría a regionalizar el conflicto interno de Colombia. Aquello sería inaceptable para el Ecuador que, siendo un país que afirma su soberanía, repudia la injerencia de potencias extranjeras y sostiene la tesis de no involucrarse en el conflicto colombiano. El Ecuador define a las FARC como un grupo irregular y no acepta la definición colombiana y estadounidense de grupo terrorista. Así, mientras la crítica al gobierno de Colombia llegó incluso al ataque personal al presidente colombiano, la posición del gobierno del Ecuador frente a las FARC osciló entre la no crítica a la presencia de un campamento suyo en territorio ecuatoriano hasta la amenaza de que serán repelidos si ingresan al Ecuador. De hecho, el Ecuador dio todas las facilidades para que tres sobrevivientes del bombardeo, dos ciudadanas colombianas y una mexicana, recibieran atención médica y, finalmente, salieran del país rumbo a Nicaragua con el estatus de asiladas políticas. En este caso, había fundamentos para que se ordenara el arraigo de las tres sobrevivientes hasta que se aclare su participación en los hechos del 1 de marzo. De acuerdo con el penalista al Enrique Echeverría, resultaba fundamental para el esclarecimiento de los hechos del 1 de marzo el testimonio de las sobrevivientes y la naturaleza de su participación en el campamento bombardeado.¹⁴ Su salida sorpresiva del país representó un nuevo desafío a Colombia y una señal de tolerancia del gobierno ecuatoriano respecto a la presencia de personas vinculadas a las FARC en el país.¹⁵

En esa perspectiva, lo que vale resaltar es que ambos gobiernos dibujaron deliberadamente un escenario de ruptura total y en gran medida exageraron los acontecimientos e incriminaciones mutuas. En un contex-

14 Diario Hoy, "El caso Morett muestra cómo los gobiernos pagan favores políticos", Revista Blanco y Negro, lunes 12 de mayo de 2008, p. 3.

15 Luego de 73 días de los hechos del 1 de marzo y cuando las tres sobrevivientes ya habían abandonado el país, recién la Fiscalía de Sucumbíos expidió órdenes de captura para ellas. Si bien la Fiscalía es formalmente independiente del Gobierno, su actual principal fue uno de los funcionarios designados por la Asamblea Constituyente en control del partido del Presidente, por fuera del marco que establece la Constitución vigente y dentro del marco de plenos poderes que reclama la Asamblea. Su independencia es dudosa, por decir lo menos.

to de mayor fluidez y normalidad de las relaciones entre los dos países, esta cadena de tensión se hubiera desactivado pronto, dando paso a un escenario de diálogo y de compromiso para evitar que lo ocurrido se repita y viabilizar una más efectiva colaboración en torno al combate de delitos transnacionales, exactamente en el mismo tenor de la resolución de los cancilleres de la OEA que, como hemos visto, no suficiente para superar la crisis.

El sobre dimensionamiento de un conflicto que no debió escalar hasta el punto que llegó, con desacuerdos tan profundos como los anotados, demuestra que lo ocurrido el 1 de marzo y sus secuelas fueron solo una expresión, un síntoma, de un asunto mayor que se ha venido incubando desde hace algún tiempo. En tal virtud, lo que merece explicación es por qué el conflicto se agravó de la manera que lo hizo, por qué se sobre dimensionó lo sucedido, qué está detrás de tal comportamiento de ambos gobiernos. Propongo, a manera de hipótesis, dos procesos de los que ambos países son parte explicarían esta anómala situación: el primero se refiere a la situación política interna de ambos países y, el segundo, a varios cambios en el contexto geopolítico regional.

Respecto a lo primero, el Ecuador y Colombia atraviesan por procesos políticos internos, de diferente signo ideológico, pero muy parecidos. Ambos países sufren una tendencia pronunciada de desinstitucionalización acompañada por elevados niveles de personalización de su política interna, alrededor de la figura presidencial. En el Ecuador como en Colombia, la política exterior la decide personalmente el mandatario de cada país y el papel que cumplen las cancillerías es aleatorio a las decisiones presidenciales. Esto es muy importante, además, por un elemento adicional. Ambos presidentes son mandatarios mediáticos, cuyas decisiones y posturas, en muchas ocasiones se definen frente a los micrófonos y a las cámaras. Aquello dota a la política exterior de ambos países, en algunos casos más y en otros menos, de un alto nivel de improvisación e histrionismo.

Esta situación produce que las decisiones y reacciones internacionales del Ecuador y Colombia se definan a partir de la lógica mediática de los dos presidentes. Por ejemplo, el presidente Uribe no midió el costo diplomático que podía tener la incursión del 1 de marzo y la ordenó basado en

el beneficio político interno que le acarrearía. De hecho, el haber dado de baja a Raúl Reyes significó un ascenso en los niveles de aceptación y popularidad del mandatario colombiano. De igual forma, la respuesta del presidente Correa a lo largo de toda la crisis obedeció al objetivo de acrecentar los niveles de apoyo interno al gobierno, en el contexto previo al referéndum que deberá aprobar o desaprobar una nueva constitución, central para la consolidación de su proyecto político. En ese sentido, ambos mandatarios, si bien gozan de inmensa popularidad interna, tienen el imperativo de mantenerla o acrecentarla en una coyuntura en las que podría estar en juego su reelección —la tercera en el caso de Uribe y la segunda en el caso de Correa— lo cual requerirá, en los dos casos, cambios constitucionales para permitirlo. Ante una situación tan especial, toda iniciativa institucional, sea en el campo diplomático como militar, se encuentra subordinada a los intereses políticos coyunturales de los dos mandatarios. Empero, lo diferente entre ambos es que mientras para Uribe el tema central es el combate a las FARC y no la confrontación diplomática con el Ecuador, para su homólogo ecuatoriano la afirmación de una postura reclamada como firme y soberana frente a Colombia constituye ingrediente principal de su posición.

Este contexto marca definitivamente la estrategia y la posición de ambos presidentes y gobiernos respecto al frente internacional. Aquello determina, además, que al momento de asumir estrategias y tomar decisiones, los dos presidentes antes que mirar afuera, al contexto internacional y bilateral, miren hacia adentro. Son dos avestruces cuidando celosamente sus intereses políticos inmediatos. Así, la crisis bilateral, hasta el momento, va bien para los dos porque gracias a ella, tanto Uribe como Correa han aumentado sus niveles de aprobación interna, 84 por ciento para el primero y 62 por ciento para el segundo. No hay, por tanto, incentivos para buscarle una solución inmediata y permanente; cuanto más se prolongue, mejor para ambos presidentes.

Si bien aquello puede ocurrir en toda democracia y puede ser compensado por una mayor institucionalización de la política exterior, en los casos colombiano y ecuatoriano ninguno de los dos presidentes tiene en el frente interno contrapesos políticos o de opinión que morigeren sus tendencias personalistas. El caso del Ecuador es más dramático por la ine-

xistencia ni siquiera formal de un Congreso en funciones que pueda ejercer las funciones de fiscalización. Así, ambos países sufren procesos de sobre politización y sobre personalización de sus agendas de política exterior y de seguridad. Esta situación explica, al menos en parte, porqué la crisis bilateral persiste, no obstante los sucesos de Santo Domingo y la resolución de los cancilleres de la OEA debían haberle puesto fin al enfrentamiento.

Al Presidente de Colombia, por su parte, la persistencia de la crisis bilateral con el Ecuador le permite, además, el logro de dos objetivos adicionales. Por un lado, dentro de la estrategia político-militar para resolver su conflicto interno, Colombia requiere del Ecuador una colaboración mucho mayor a la ofrecida en términos de obstaculizar a los grupos ilegales el uso de su territorio para tareas logísticas de diverso tipo. Parecería que la utilización de los territorios de frontera aledaños a Colombia ha ganado un enorme valor estratégico tanto para el Gobierno como para los grupos irregulares. Desde el punto de vista colombiano, las secuelas del ataque de Angostura deberían encaminarse a lograr una mayor colaboración ecuatoriana, en términos del control de la frontera y de impedir la presencia y accionar de los grupos ilegales desde la misma. Así debería entenderse la insistente denuncia colombiana de que las FARC atacan a objetivos colombianos desde territorio ecuatoriano y de que, en repetidas ocasiones, sus autoridades militares han informado al Ecuador sobre la presencia de las FARC, sin que de ellas hayan recibido la colaboración que esperaban. El presionar al Ecuador primero y luego a Venezuela, para que eleven su nivel de colaboración con la estrategia colombiana ha pasado a ser uno de los elementos esenciales de la estrategia militar colombiana en este momento de su guerra interna. Esto parecería muy importante luego del avance militar del Gobierno colombiano luego de los últimos golpes a las FARC.¹⁶ El alargamiento de la crisis y el recrudecimiento de las acusaciones de no colaboración de dichos gobiernos, abona al logro de este objetivo.

De igual forma, el alargamiento de la crisis de Angostura, en el sentido de que mantiene latente los réditos obtenidos del Gobierno por tal

16 International Crisis Group, "Colombia: Lograr que el avance militar rinda frutos", Latin American Briefing 17, 29 de abril de 2008.

golpe estratégico a las FARC, ha sido muy útil al gobierno de Uribe para desviar la atención nacional e internacional de los gravísimos problemas internos que el escándalo de la para política pudiera tener sobre su gobierno. No era el caso del deterioro de las relaciones colombo-venezolanas. Las intensas relaciones comerciales e interdependencias económicas y energéticas de los dos países hacían que su distanciamiento tuviera un mucho mayor costo económico que la crisis diplomática entre Colombia y el Ecuador. Aquello justificó la voluntad de Uribe y Chávez de saldar rápidamente sus diferencias, como ocurrió en Santo Domingo, y buscar entre ellos una relación menos ideológica y más pragmática. En cambio, apaciguado el conflicto con Venezuela, el mantener la tensión con el Ecuador, le ayuda al gobierno colombiano a conservar la atención nacional e internacional en el problema de la seguridad y en la amenaza "terrorista" que Uribe debe combatir. La estrategia colombiana, en ese sentido, es totalmente utilitaria y racional. Golpeado por graves acusaciones internas por el llamando para-escándalo, los hechos de 1 de marzo le han servido al presidente colombiano para que los ojos del país y del mundo se concentren en las FARC y su amenaza, para que se refresquen sus actos atroces y se refuerce el reconocimiento al Gobierno por la acción de Angostura. Este punto explicaría de alguna manera su interés por no dar definitivamente vuelta a la página.

Esta racionalidad no aparece tan clara en el caso de la estrategia ecuatoriana. Si bien la confrontación con el gobierno colombiano le ha dado réditos políticos al presidente Correa en la coyuntura, una coyuntura en que no puede darse el lujo de perder popularidad, en el mediano y largo plazo el mantener y profundizar esta polarización podría resultarle costoso. Y es que la persistente agresividad ecuatoriana frente al gobierno de Colombia tiene como contraparte las acusaciones colombianas en el sentido de que existirían vínculos y acuerdos entre el gobierno de Correa y las FARC y, en este punto, el presidente Correa tiene mucho más que perder, tanto en cuanto a su prestigio y posicionamiento internacional como, incluso, en algún momento a nivel interno. Lo estrictamente racional para Correa hubiera sido seguir el camino de Chávez y Ortega. Sin embargo, Correa mantuvo su actitud de confrontación con Uribe, actitud que no ha cesado y que más bien se profundizó luego de la resolución de la OEA.

¿Cómo explicar esta aparente irracionalidad? ¿Puede ésta explicarse solo por el temperamento del Presidente ecuatoriano o tiene otras causas? Sin descartar los motivos psicológicos, los mismos que tienen enorme peso en medio de la pronunciada personalización de las decisiones de la política exterior del país, el comportamiento de la diplomacia ecuatoriana debe entenderse en el contexto de un proceso de cambio mucho mayor de la geopolítica hemisférica de los que el Ecuador y Colombia hacen parte y que los colocan, al menos en el ámbito ideológico, en agendas de seguridad divergentes. Con un Presidente recién estrenado y un proceso constituyente en marcha, el Ecuador asumió el gasto de enfrentar directamente a Colombia, asumida como el país intermediario en América del Sur de la política de seguridad de Estados Unidos, con la confianza de que aquello no representaría riesgos incontrolables. La buena situación fiscal del país, debido a los altos precios internacionales del petróleo, dan al Gobierno un margen importante de maniobra con lo cual pareciera haberse decidido a impugnar, a base de la sobre politización del principio de la soberanía, la política de seguridad colombiana, léase también estadounidense. Esta tendencia venía consolidándose desde la elección de Rafael Correa, quien anunció terminar el acuerdo con Estados Unidos que autoriza a este último la utilización de la base militar de Manta y, además, decidió excluir al país de la negociación bilateral de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

En ese contexto, la flagrante violación de la soberanía territorial del Ecuador no podía olvidarse fácilmente como, quizá, lo pretendía la OEA y la mayoría de presidentes asistentes a la cumbre del Grupo de Río. Al incursionar en territorio ecuatoriano, Colombia y, por ende Estados Unidos, ofrecieron una gran oportunidad a los actores más ideologizados del hemisferio para, explotando el tema al máximo, profundizar su retórica de integración política, militar y de seguridad alternativa. El Ecuador cumplió y cumple el papel de, enfrentando directamente a Colombia, fortalecer un polo de impugnación al modelo de integración promovido desde Washington. Así, la estrategia del Presidente ecuatoriano rebasa al tema contencioso específico con Colombia, y apunta, junto a Venezuela, a promover un proyecto ideológico continental. Lo anotado nos lleva a dar un vistazo, aunque sea muy breve, a la geopolítica hemisférica, la mis-

ma que se encuentra en un momento de incertidumbre y transformación. Los acontecimientos del 1 de marzo y sus secuelas deben, por tanto, leerse también como parte de este tablero.

4. La cambiante geopolítica regional y la necesidad de un diálogo hemisférico sobre de seguridad

Para profundizar sobre las razones que tornaron insuficientes los esfuerzos diplomáticos de Santo Domingo y Washington resulta indispensable ahondar sobre el cambiante contexto geopolítico regional. América Latina vive un momento crucial de redefinición de las relaciones hemisféricas, el mismo que está marcado por tres procesos simultáneos:¹⁷ 1) El llamado viraje a la izquierda de gran parte de los gobiernos elegidos de la región. Esta tendencia, si bien no es homogénea, determina una dirección política interna e internacional distinta al momento anterior en que dominaban gobiernos de derecha o neoliberales, los mismos que tendían hacia un alineamiento incondicional con Estados Unidos; 2) La crisis, podríamos decir casi terminal, de las instancias existentes de integración como son la CAN y MERCOSUR y el surgimiento, aún como promesa, de una nueva institucionalidad de integración regional como son el Banco del Sur, la Unión de Naciones Sudamericanas e, incluso, el recientemente anunciado Consejo Sudamericano de Defensa y; 3) El declive de la influencia de Estados Unidos en la región motivado por el desentendimiento de la política estadounidense con respecto al Hemisferio y varios otros desarrollos como la diversificación económica y crecimiento de varias economías latinoamericanas.¹⁸ A ello hay que agregar dos elementos adicionales. Por un lado, la pérdida de autoridad moral de Estados Unidos a nivel mundial por su “guerra contra el terrorismo” e interven-

17 Para un desarrollo de esta tesis ver César Montúfar, “Colombia y Ecuador entre dos proyectos de regionalización en conflicto” en Socorro Ramírez, coordinadora, *Ecuador: miradas binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2008.

18 Para un análisis de la evolución de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina ver Peter Hakim, “Is Washington Losing Latin America?” en *Foreign Affairs*, enero - febrero 2006.

ción en Iraq y, por otro, la coyuntura electoral estadounidense, la misma que plantea la posibilidad, pequeña de todos modos, de que a partir de 2009 se produzcan cambios de importancia en la política de Estados Unidos hacia América Latina. Lo anotado no implica que la influencia estadounidense en América Latina haya desaparecido sino que, en la actual coyuntura, la región pugna por redefinir su relación con Washington a base de nuevos parámetros tanto políticos como económicos y comerciales.

Sostengo que el rasgo fundamental de la cambiante geopolítica regional pasa por la apertura de mayores niveles de autonomía por parte de algunos países latinoamericanos, en especial los de mayor peso específico, con relación a Estados Unidos. Esto ha sido evidente en múltiples espacios pero es especialmente claro en foros interamericanos como la misma OEA. Esta tendencia hacia una mayor autonomía de la región frente a Washington, junto al propio desentendimiento estadounidense respecto de América Latina ha atenuado, al menos parcialmente, el papel de Estados Unidos como hegemón hemisférico, como dirimente final de las crisis, como estabilizador último de los conflictos. La misma ausencia de Estados Unidos en la resolución de esta crisis, en la OEA especialmente, es un síntoma de esta nueva realidad continental. Igualmente, el que el contencioso entre Colombia y el Ecuador se mantenga sin que Estados Unidos pueda intervenir en él, intentar “poner orden” como lo haría un hegemón e, incluso, demandar investigación sobre las graves acusaciones que pesan sobre los gobiernos ecuatoriano y venezolano, prueba que América Latina, si bien mantiene enormes lazos e interdependencias con Estados Unidos, dejó de ser la región en la cual Washington ordenaba y los demás gobiernos del continente obedecían.

Como consecuencia, en América Latina hoy en día han surgido fuertes impugnaciones al modelo de integración política, comercial y de seguridad estadounidense e, incluso, varios gobiernos juegan con la posibilidad y a la promesa de construir un modelo de integración alternativo. En este cambiante contexto regional, Colombia y el Ecuador se ubican en varios temas clave, como el de seguridad, en andariveles distintos. Colombia ha apostado consolidar y profundizar una sólida alianza política, militar y comercial con Washington, al igual que lo han hecho otros países

como México o Perú, en cambio, el Ecuador ha escogido ser parte de la construcción de este otro modelo de integración político, comercial, energético e, incluso, militar centrado en el espacio sudamericano. No se puede hablar aún de dos bloques claramente constituidos ni excluyentes. Es más el segundo es más promesa que realidad y su viabilidad la descubriremos con el pasar del tiempo. Empero, inmensa energía diplomática de varios países se encuentra enfocada en hacerlo realidad, al menos en el imaginario ideológico de la región.

Así, la crisis que desató la incursión de Angostura fue un catalizador de varios procesos que se venían fraguando a nivel hemisférico y sirvió, entonces, como pretexto en el caso de varios actores del escenario continental para marcar distancias con Washington en un aspecto tan controvertido como su política de seguridad. Más precisamente, lo acontecido el 1 de marzo fue aprovechado por Venezuela y luego secundado por el Ecuador para proponer, sin lograrlo, un escenario continental marcado por una pronunciada polarización ideológica. Al mismo tiempo, varios otros países de la región tuvieron en este tema una inescapable oportunidad para evidenciar sus distancias con la política de seguridad y guerra contra el terrorismo en que tanto ha insistido Washington.

Es en ese contexto que debe interpretarse el hecho de que las agendas de seguridad del Ecuador y Colombia hayan radicalizado sus diferencias y, como nunca en el presente se muestren polarizadas y distantes.¹⁹ Aquello hubiera sido sencillamente impensable hasta apenas unos pocos años. Para Colombia, muy en la línea de Washington, la amenaza central a la seguridad es la lucha es contra el terrorismo y el narcotráfico en todas sus manifestaciones. El Ecuador, por el contrario, sostiene que la amenaza principal a su seguridad se encuentra en el riesgo de la violación a su soberanía por parte de otros estados, incluida la propia política de seguridad del gobierno colombiano y la injerencia de Estados Unidos. En tanto que Colombia ve en la penetración del terrorismo en países como el Ecuador

19 Para un análisis más detallado de las diferentes concepciones y percepciones de seguridad e inseguridad entre los dos países ver César Montúfar y Yamile León, “Ecuador y Colombia en sus encuentros y desencuentros” en Socorro Ramírez y César Montúfar, editores, *Colombia y Ecuador. Cercanos y distantes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Andina Simón Bolívar, 2007.

una amenaza superlativa y una de las causas de la persistencia de su conflicto interno y, ante ello, denuncia la presencia y operación de grupos terroristas desde países vecinos, el Ecuador enfatiza en los efectos transnacionales del conflicto y de la política de seguridad de Colombia y se concentra en impedir que sus secuelas se derramen hacia su territorio. Mientras Colombia demanda del Ecuador el reconocimiento de un grado de corresponsabilidad en la reproducción de su conflicto, corresponsabilidad que le exigiría colaborar con su política, el Ecuador defiende su no involucramiento, afirma el principio de no intervención y no reconoce ningún nivel de corresponsabilidad.²⁰ Por último, mientras para Colombia la profundización de su relación privilegiada con Estados Unidos es absolutamente imprescindible para continuar con su estrategia de resolución de su conflicto interno, para el Ecuador la injerencia de cualquier potencia extranjera resulta absolutamente inadmisibles.

Para Colombia su conflicto interno se alimenta en gran medida por la presencia de grupos terroristas que se apoyan en redes logísticas en países vecinos y reclama de sus gobiernos asumir un grado de corresponsabilidad y colaboración en su combate. Aquello la coloca en la incómoda posición de aparecer como vocero de la política de seguridad estadounidense en la región en la medida en que una buena parte del financiamiento de su política de seguridad proviene desde Washington. El Ecuador, en cambio, plantea poner un tope a dicha política regional de seguridad sobre la premisa de defender su soberanía. En medio de un ánimo regional contrario a las políticas de seguridad estadounidenses, la causa colombiana tiene muchas mayores dificultades para ganar respaldos continentales, salvo, obviamente, la postura de Estados Unidos. Incluso, dada su situación y la necesidad de no desmarcarse de la agenda estadounidense, Colombia ha sufrido una situación de relativo aislamiento. Por el contra-

20 Esta posición se encuentra ampliamente desarrollada en el denominado Plan Ecuador, plan que rige la política del gobierno ecuatoriano en la zona de frontera. Allí, en ningún lugar se hace referencia al grado de corresponsabilidad, grande o pequeño, que el Ecuador o actores ecuatorianos pudieran tener en el conflicto de Colombia ni se menciona la posibilidad de que el país colabore con Colombia en la resolución de su conflicto interno pues aquello podría significar el involucramiento del Ecuador en el conflicto interno de otro país. Ver Gobierno Nacional de la República del Ecuador (2007) "Plan Ecuador. Respuesta de paz, justicia y equidad", Quito, abril

rio, la tesis ecuatoriana se muestra mejor sintonizada con la voluntad regional de marcar distancias con la política de seguridad de Estados Unidos, hecho que explica la dimensión regional que adquirió el ataque de Angostura y el rechazo que recibió de la comunidad hemisférica tanto en Santo Domingo como en Washington. En ese sentido, la frontera colombo-ecuatoriana pasó por un momento a ser la línea divisoria, quizá no la única, entre dos concepciones distintas de seguridad; la línea divisoria entre casi dos modelos ideológicos de integración, entre dos posiciones políticas respecto a Washington.

La posibilidad de que las divergencias políticas, diplomáticas y de seguridad entre los dos países se encaminen a resolverse depende de dos variables. La primera tiene que ver con la mantención o el giro que pudiera tomar la política estadounidense hacia la región en los próximos años. Si el estatus quo se mantiene, las cosas seguirán igual. Si, en dirección distinta, Washington evalúa su política de seguridad en la región, decide modificar su agenda anti narcóticos y el apoyo a Colombia, es muy probable que las relaciones colombo-ecuatorianas se modifiquen en función del giro estadounidense. La segunda variable se refiere a la política interna de cada país. Si Uribe logra la reelección o le sucede un gobierno de la misma tendencia, el uso político de los problemas de frontera seguirá latente sin mayores cambios. En cambio, si el uribismo pierde la próxima contienda presidencial de 2010 y, por tanto, un gobierno de tendencia política distinta se instala en Nariño, cambios profundos podrían sobrevenir en la política de seguridad colombiana y en sus relaciones exteriores. En el caso ecuatoriano, otro gobierno de Correa o uno que le suceda tendría poco espacio para una modificación mayor de la estrategia del Ecuador, la misma que ha demostrado ser popular, políticamente rentable y encaja en el ánimo continental hacia una mayor autonomía con respecto a Washington.

A este respecto, si bien se anuncia continuidad en ambos países, el curso futuro del Ecuador se muestra más estable que el de Colombia. No solamente por la alta probabilidad de que Correa continúe en el gobierno, sino debido a los escollos constitucionales que el uribismo deberá superar al lograr una tercera reelección presidencial. Sin Uribe como candidato, las posibilidades de la oposición colombiana crecerían enormemente,

aunque aquello no necesariamente pueda llevar a Colombia a romper su alineamiento con Washington en el tema seguridad y buscar sumarse al grupo de países latinoamericanos que pugnan por conseguir mayores niveles de autonomía frente a Estados Unidos. De todas formas, si algo sale mal en la estrategia de Uribe, bien pudiera ocurrir un revolcón profundo en la política colombiana, con serias implicancias sobre la política regional. De hecho, para analistas como Jorge Castañeda, Uribe fue el blanco principal o la “joya de la corona” de toda esta crisis internacional. De acuerdo con este autor, el lograr un cambio fundamental en la política colombiana sería el objetivo al que apuntaría la estrategia de sus detractores más acérrimos en la región. (Castañeda, 2008)

De igual forma, aún no es posible determinar si el proyecto de integración que promueve Venezuela tendrá alguna viabilidad, si es pura demagogia o si América Latina retornará a un momento similar a aquel de predominio absoluto de Washington, como fue el caso de la década de los noventa. Lo más probable es que América Latina en su conjunto siga ganando mayores niveles de autonomía y que ninguno de los dos escenarios se torne dominante. Mientras tanto, eventos como el del 1 de marzo ofrecerán oportunidades inigualables para que las escaladas retóricas se profundicen y que la línea de frontera colombo-ecuatoriana siga siendo uno de los espacios geográficos ideales de las pujas retóricas de la geopolítica hemisférica.

En tal contexto, los únicos límites que ambos gobiernos encontrarán a su dinámica de polarización y enfrentamiento serán aquellos que les imponga la comunidad interamericana. Ya no Estados Unidos solamente sino la comunidad interamericana en conjunto. No todos los países, quizá solamente Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Cuba, parecieran estar interesados en avanzar por un sendero de radical distanciamiento con Washington. Un asunto es marcar distancias, afianzar la autonomía de la región frente a Estados Unidos con respecto a aspectos puntuales y otra, el plantear una vía alternativa de integración regional que, incluso, podría derivar en confrontación. Esa vía, países como Brasil, Chile, México y la misma Argentina, no parecieran dispuestos a transitar. Por tanto, más allá de lo que necesiten o busquen sus gobernantes, el enfrentamiento diplomático entre Colombia, Ecuador y Venezuela tiene límites.

De esta forma, se abre una oportunidad para el desarrollo de un diálogo de dimensiones hemisféricas sobre seguridad como mecanismo de acercar diagnósticos de amenazas, posiciones y políticas. El contexto de cambio de administración en Estados Unidos y el interés de varios países de la región de marcar distancias con Washington, al tiempo de no caer en las estrategias polarizadoras de corte ideológico, como las que exacerbaban este conflicto, puede ser el marco propicio para que no solo Colombia y el Ecuador evalúen sus amenazas y posibilidades compartidas sino para que se definan políticas comunes de seguridad a nivel continental. El recientemente creado Consejo de Defensa Sudamericano, al que también se ha sumado Colombia, pudiera ser un espacio para dicho diálogo, el mismo que no debería centrarse únicamente en el conflicto de ese país y sus secuelas sobre sus vecinos sino abordar otro conjunto de amenazas regionales sobre todo importantes en otras regiones del continente.

Sin duda, uno de los aspectos principales de las nuevas amenazas a la seguridad es su carácter transfronterizo y la necesidad de establecer agendas transnacionales que las afronten. Para que ello ocurra es imprescindible generar no solo confianza mutua entre los estados sino marcos conceptuales compartidos desde los cuales generar posiciones comunes. Si ello no ocurre y las autoridades nacionales hablan diferentes idiomas que sus contrapartes, entonces, toda posibilidad de cooperación se diluye. Algo así ha venido sucediendo entre el Ecuador, Venezuela y Colombia, relación en que se ha quebrado una comprensión compartida de la naturaleza del conflicto colombiano y de las políticas regionales de seguridad que éste requiere. En esta crisis, además, quedó demostrado que la posición colombiana no es del todo comprendida y aceptada por otros estados de la región; existiendo siempre el ruido justificado o no de que Colombia expresa la posición estadounidense en la región. Todo ello justifica plenamente la urgencia de este diálogo hemisférico sobre seguridad y el imperativo de abandonar la tendencia a dar las cosas por sentado o de ideologizarlas hasta el punto de convertir los temas de seguridad regional en aspectos centrales de la política interna. Finalmente, los resultados de un diálogo político de esta naturaleza deberían además servir para avanzar hacia una mayor institucionalización de las políticas regionales de seguridad, rescatándolas del personalismo y golpes mediáticos que las

diluyen. Las crisis pueden ser el motivo para nuevas oportunidades y esta crisis pudiera dar a luz un resultado mucho más prometedor que el simple reestablecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países, con la posibilidad cierta de que si no se resuelven los motivos y desentendimientos que originaron la crisis, éstas se repetirán intermitentemente.

Bibliografía

- Ramiro Ávila y José Valencia (2006). *Ecuador y el derecho internacional humanitario*. Quito: CICR.
- Jorge Castañeda (2008). “Los mejores y peores días de América Latina” en *El País*, Opinión, 7 de mayo.
- Diario El Comercio (2008). “Larrea insiste a Colombia en acordar observación internacional en frontera”, 28 de julio.
- Diario El Expreso (2008). “Así fue el ataque al campamento de Raúl Reyes”, 25 de agosto.
- Diario Hoy (2008). “El caso Morett muestra cómo los gobiernos pagan favores políticos”, *Revista Blanco y Negro*, lunes 12 de mayo.
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador (2008). “Plan Ecuador. Respuesta de paz, justicia y equidad”, Quito, abril.
- Grupo de Río (2008). “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”, Santo Domingo, República Dominicana, 7 de marzo.
- Peter Hakim (2006). “Is Washington Losing Latin America?” En *Foreign Affairs Magazine*, no.35, vol. 24. January – February.
- International Crisis Group (2008). “Colombia: Lograr que el avance militar rinda frutos”, *Latin American Briefing* no.17, Washington DC, 29 de abril.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (2008). “Comunicado del Gobierno del Ecuador”, sábado 1 de marzo. www.presidencia.gov.ec/comunicadoEcuado010408.htm
- Montúfar, César (2008). “Colombia y Ecuador entre dos proyectos de regionalización en conflicto”. En Socorro Ramírez, (comp), *Ecuador:*

- miradas binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Montúfar, César y Yamile León, (2007). “Ecuador y Colombia en sus encuentros y desencuentros” en Socorro Ramírez y César Montúfar, editores, *Colombia y Ecuador. Cercanos y distantes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Andina Simón Bolívar.
- OEA (2008). “Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”, Organización de Estados Americanos, Washington, 17 de marzo.
- Presidencia de la República de Colombia (2008). “Comunicado”, 13 de abril. http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/abril/13/01132008_i.html
- Presidencia de la República de Colombia (2008). “Intervención del Presidente Álvaro Uribe ante Jefes de Estado en Grupo de Río”, 7 de marzo, http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/marzo/07/03072008_i.html
- Presidencia de la República del Ecuador (2008). “Declaración del Presidente de la República, Rafael Correa, al Ecuador”, domingo 2 de marzo, www.presidencia.gov.ec/Correa020408.htm

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

Saúl Pineda Hoyos

Director del Centro de Pensamiento
en Estrategias Competitivas
Universidad del Rosario

Introducción: más allá de los estereotipos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los espacios de la convergencia

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

La condición de socios estratégicos

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

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

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

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

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

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

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

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

La agenda de la dignidad frente a Europa

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

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

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

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

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

Agenda común para el desarrollo productivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un nuevo marco para la integración fronteriza

Un hecho sobre el que es necesario llamar la atención es el bajo grado de cohesión social y territorial que caracteriza a nuestros países, una realidad que Colombia y Ecuador comparten con las demás naciones andinas. En efecto, mientras en Europa solo un 17% de las regiones subnacionales se encontraba por debajo del promedio del PIB per cápita comunitario al inicio de los programas estructurales⁴, en el caso de la Comunidad Andina –en un análisis para el conjunto de los cuatro países que la conforman– se estimaba que el 56% de las regiones interiores se encontraba por debajo del promedio del PIB per cápita de la subregión⁵.

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

4 Ver: Segundo Reporte sobre Cohesión Económica y Social (2001) http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm

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

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

Las iniciativas de integración fronteriza en la última década

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

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

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

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

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

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

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

Deben destacarse también, los proyectos integración frontera que hoy se impulsan por parte de la Unión Europea en el marco de un convenio de cooperación reciente con la CAN⁶, así como los recursos financieros presupuestados por la CAF para apoyar proyectos de desarrollo fronterizo entre nuestros países, en el marco del Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) creado en el año 2007 y el Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) constituido en abril de 2008. Este último fondo, en particular, toma en cuenta el Informe de la Comisión de la OEA elevado a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores el 17 de marzo de 2008, donde establece como una de sus recomendaciones: “El desarrollo de programas de cooperación e integración fronteriza, incluyendo proyectos en el área medio ambiental, con el apoyo de organismos y entidades internacionales como el BID, la CAF, el PNUD, entre otros.”⁷

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

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

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

La integración fronteriza debe apuntar a la cohesión social y territorial

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

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

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

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

Es un momento propicio para incorporar los objetivos de cohesión social y territorial en las fronteras, como elemento central en las aproximaciones binacionales y de cooperación internacional, a partir de un acompañamiento, paralelo a los proyectos, en acciones de fortalecimiento institucional y promoción de metodologías de gestión conjunta del territorio fronterizo. Tal vez allí podría estar la clave para evitar otra etapa de frustraciones. Esto supone, por lo tanto, una mayor articulación entre las estrategias de integración fronteriza y los criterios del desarrollo económico local y regional que exigen tener claro, al menos, los siguientes lineamientos de política pública y de asociación público-privada, para el impulso eficaz de los proyectos que hoy están sobre la mesa (Pineda, 2002):

- El territorio como factor de producción de “capital social” –la capacidad de construcción de consensos locales y regionales– que constituye uno de los secretos esenciales en la superación de la exclusión y la construcción de ventajas competitivas.
- La relación entre construcción de instituciones y gestión estratégica de los proyectos derivados de una visión territorial compartida.
- La calidad de vida y la cohesión social como elemento clave de la competitividad territorial y concepto central en las estrategias a promover en las zonas de frontera.
- El espacio regional como un escenario de construcción de consensos para hacer posibles los procesos de cambio estructural, a partir del aprovechamiento del potencial económico local y a través del diálogo entre sus instituciones⁹.

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

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

Bibliografía

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

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

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

Hacia una agenda pública para la frontera colombo-ecuatoriana¹

(Comentarios desde una experiencia de trabajo en el Putumayo colombiano)

Efrén Piña Rivera

Sociólogo, investigador y docente

Podría narrarse la historia de América Latina como una continua y recíproca ocupación de terreno. No hay demarcación estable reconocida por todos. Ninguna frontera física y ningún límite social otorgan seguridad. Así nace y se interioriza, de generación en generación, un miedo ancestral al invasor, al otro, al diferente, venga de arriba o de abajo.

Cita de Norbert Lechner en la obra
“Los patios interiores de la democracia”

Este documento pretende ser una breve reflexión alrededor de una experiencia de trabajo, que se nutre de un sinnúmero de conversaciones y la identificación de situaciones problemáticas en el bajo Putumayo colombiano, todas ellas enriquecedoras. No se recoge aquí la voz de la región. No se habla aquí en representación de algún grupo de personas o institución. Es una valoración del mundo amazónico y andino, desde sus gentes y sus realidades.

No voy a hablar de la complejidad de las relaciones binacionales entre los dos gobiernos, que día a día seguimos a través de la prensa. No voy a tratar el tema de las drogas, a pesar de los últimos eventos con la reunión de la Comisión Latinoamericana. Tampoco mencionaré la importancia

1 Esta presentación sucedió en el marco del Seminario Internacional Ecuador-Colombia: Construyendo Puentes. No es un artículo académico

estratégica de la frontera para los actores armados de Colombia o para los empresarios de la guerra. Estoy convencido de que entre los convocados hay un buen nivel de ilustración sobre el asunto. Y lo constato porque yo mismo he sido un entusiasta seguidor de varios de los análisis que ustedes han recogido, de sus reflexiones sobre la necesidad de *de-securitizar* la agenda binacional, de des-narcotizarla, etc.

Entendí la invitación a este espacio de trabajo y debate como la oportunidad abierta para reconocer la manera como se vive el día a día en los espacios locales de nuestras fronteras, faceta muchas veces invisible para los diseñadores de políticas públicas, para los constructores de opinión. Se parte para ello de reconocer innumerables ejemplos de ricas “relaciones binacionales” entre los integrantes de un mismo pueblo, de una misma historia, a pesar de las mutuas desconfianzas de nuestros gobiernos.

He registrado a partir de los últimos cuatro años de visitas permanentes a las zonas de frontera colombo ecuatoriana, particularmente del Putumayo colombiano y de Nueva Loja, ese punto de vista de los campesinos y comerciantes de uno y otro lado, de los transeúntes de a pie, de los indígenas que insisten en no aceptar las divisiones político-administrativas en su territorio ancestral. He visto circular a los putumayenses colombianos que a diario van en sus motos a comprar las pipas de gas en Lago Agrio, pues siguen siendo más baratas, y para ello siguen el curso trazado por el tubo del oleoducto trasandino, por donde se va el petróleo, sin que sepan a ciencia cierta adónde. Varios de ellos son los mismos que llevan y traen los víveres de un país a otro, pues es la única manera de garantizar la oferta de alimentos en cabeceras pobladas colombianas de la frontera, que de otra forma serían inalcanzables en sus costos por el lamentable estado en el que están las carreteras de la región.

Aunque reconocen claramente los límites internacionales en el río Putumayo, las familias sionas de Buenavista en Puerto Asís no reparan en tales formalismos, pues aunque su vida se desarrolla en Colombia, todas las tardes o noches atraviesan, sin pasado judicial, en su bote, la frontera para llegar a su casa “ecuatoriana” donde sí hay energía eléctrica. La vida cotidiana de muchos hombres y mujeres putumayenses discurre entre los ires y venires a través de esa sucesión de puntos y líneas imaginarias, que distinguimos en la cartografía de cada país, manejando por igual y según

la conveniencia, el revaluado peso colombiano o los decaídos dólares que circulan aquí y allá.

Francamente, para muchos habitantes de la frontera, las declaraciones de soberanía de nuestros presidentes son escuchadas con indiferencia. Y aunque puede generar zozobra, la vida no se detiene para los habitantes de ese fascinante y rico corredor entre el Pacífico y el Amazonas, cuando nuestros gobiernos rompen sus relaciones diplomáticas.

La experiencia de trabajo desde la que hablo es el ejercicio de configuración de perspectivas de desarrollo amazónico sostenible, a partir de las oportunidades de reconocimiento del ámbito regional en los municipios del bajo Putumayo. Baste con decir que se trata de un proceso de interacción social que tiene como sede el municipio de San Miguel en Colombia y se proyecta hacia la subregión conocida como el bajo Putumayo, de la que hacen parte además los municipios de Valle de Guamués y Orito.

El proyecto *San Miguel mira hacia Colombia y el mundo*, nace como iniciativa encuadrada en los programas de desarrollo regional, como resultado de un proceso de articulación y coordinación de diferentes actores institucionales, con el interés de propiciar dinámicas de desarrollo y paz en medio del conflicto en la zona fronteriza colombo-ecuatoriana. Su objetivo es contribuir al desarrollo humano integral y sostenible a partir de la creación de condiciones básicas para adelantar un proceso de planeación y gestión del desarrollo.

Su ejecución se mantuvo signada por los vaivenes del conflicto: paros armados, crisis humanitarias por cuenta de la represión legal e ilegal de las fuerzas armadas hacia los campesinos, y acciones de acoso y amedrentamiento y todo tipo de desmanes por parte de los actores armados ilegales, sin dejar de mencionar las coyunturas políticas de las complejas relaciones entre los dos países.

En mi opinión, se pueden destacar importantes resultados durante estos años en cuanto a los procesos de construcción social y de propuestas por parte de los protagonistas del desarrollo en el bajo Putumayo, en la visibilidad de la realidad regional y la valoración de una metodología de trabajo por parte de actores locales y aliados estratégicos. Por otro lado, son importantes los logros obtenidos mediante la conformación de mesas de trabajo para la discusión de temas pertinentes en el nivel local, la con-

solidación de procesos juveniles alrededor de los temas del desarrollo, la realización de piezas comunicativas en torno al proceso adelantado, el montaje de una Escuela consolidada con representantes de organizaciones, autoridades públicas y la comunidad educativa en San Miguel, y el diseño de una experiencia pedagógica desde el punto de vista agropecuario, con visión amazónica, resultados que, entre otros, van trazando rutas específicas del desarrollo local de forma concertada con los protagonistas.

Más importante que centrar la atención en el relato de la experiencia, resulta pertinente para los objetivos de este documento señalar algunos de los criterios con los que se abordó el proceso.

El primero de ellos es la valoración de lo amazónico desde sus particularidades y su definición desde lo local. Consiste en uno de los más interesantes retos sociales, políticos y culturales, ineludible en cualquier visión de futuro sostenible para esta región. Así, esta consideración ha sido el punto de partida, nada fácil, para las decisiones en las formas de interacción social.

La consecuencia lógica de tal valoración es el impulso a los protagonistas en la definición de derroteros sostenibles para la región, desde los parámetros propios de sus culturas y como requisito para el apoyo a hombres y mujeres promotores y planificadores de lo amazónico, de lo propio, más allá de la restrictiva y poco clara visión de la construcción de un imaginario nacional, y siempre acorde con un sentido de dignidad humana y el respeto y realce de la diversidad biológica y cultural como patrimonio local y orgullo ante los otros.

Se trata, por supuesto, del acompañamiento a un proceso de movilización social que convoca identidades-proyecto en plena construcción (parafraseando a Manuel Castells), cuyos impulsores son aquellos habitantes amazónicos, que deciden arraigarse y definir sus opciones de futuro en el territorio.

De forma implícita está en el proyecto la asimilación del debate sobre las visiones del desarrollo y el lugar de lo local en dichas perspectivas. Históricamente hemos contado con un amplio espectro de miradas sobre el desarrollo que avala diferentes proyectos de sociedad y genera múltiples formas de violencias y destrucción. La sofisticación de los procesos que cada visión impulsa y la existencia del marco legal e institucional en que

se desenvuelve dicha discusión, ha convertido la región, y lo sigue haciendo, en sinónimo de encrucijadas, de escenario sin salidas.

La única posibilidad de eludir las trampas del debate es admitir el carácter complejo de este juego de miradas, en la práctica de procesos sociales trascendentes, hacia la construcción de un enfoque sustantivo en el que la dignificación humana sea el valor fundamental que oriente la acción concreta. Y ello sólo es viable en términos sociales y políticos, donde la vida es el elemento impulsor de una *autorrealización colectiva*.

Este criterio que permite discernir lo deseable en medio de lo posible, entendido como la realización creciente de las potencialidades, capacidades y talentos, sólo tiene lugar a partir del conocimiento y la aceptación plena de la naturaleza intrínseca del colectivo, de su tendencia a constituirse como ser social, con tensiones, dentro de los límites de un ambiente natural humanizado y simbólicamente definido.

Considerar el desarrollo de esta forma sugiere que participar en un proceso de construcción local y regional es sinónimo de desaprender los fundamentos del paradigma modernizante. Y de esta forma, aunque involucre una paradoja, trata de buscar la confluencia de las aspiraciones de *emancipación social* y *regulación social* como proyecto (las que señala Boaventura de Souza Santos). Consiste en reconocer el doble proceso asociado a la aventura del desarrollo, en términos de Max Neef, como satisfacción de necesidades básicas y como realización de las potencialidades existentes en esa relación dialéctica del mismo orden de la relación entre necesidad y libertad. Una dimensión es realizada en la otra, en una síntesis que entiende la idea de la vida y la autorrealización con sostenibilidad.

Desde ese ejercicio de construcción aquí aludido y sus propios vericuetos, quiero compartir aquí tres consideraciones con consecuencias sobre la necesidad y perspectiva de la construcción regional como aspecto ineludible en la definición de una agenda compartida, más allá de los límites autoimpuestos e impositivos en las fronteras. El énfasis de este documento incluye el siguiente planteamiento general, a la hora de hablar de formulación políticas públicas: es fundamental generar las condiciones para la configuración de un proyecto político-cultural incluyente que revalúe la aproximación convencional de los asuntos fronterizos y promueva la construcción de una identidad compartida por ecuatorianos y

colombianos, acorde con la dinámica humano-natural del diverso ambiente *pacífico-andino-amazónico*, soportado en la idea de la vida, como fundamento.

Primera consideración: las dinámicas regionales de la frontera no están determinadas por las discusiones de los gobiernos

No hay duda de que las decisiones centralizadas de los gobiernos afectan de muchas maneras los procesos sociales y la vida en las fronteras. Sin embargo, sería una exageración afirmar que desde el centro se define el devenir de las llamadas zonas fronterizas.

Precisamente la debilidad de la institucionalidad estatal en aquellos parajes tiene como consecuencia inmediata la imposibilidad de control del territorio y de las dinámicas fronterizas. Por ello hablar de relaciones binacionales supone honestamente desbordar las apreciaciones propias de las perspectivas clásicas del realismo, según las cuales, el actor fundamental, por antonomasia, de las relaciones internacionales es el estado.

A pesar de ello, muchos comentaristas suelen reducir en la práctica y en las decisiones, con la arrogancia propia del desconocimiento, las relaciones colombo ecuatorianas a los publicitados conflictos entre los gobiernos de turno. Las preocupaciones en los debates tienden a limitarse a las diferentes formas como se resuelven dichos conflictos, en un juego de fuerzas entre los entes gubernamentales de los dos países, sea en una complicada carrera hacia el reconocimiento internacional o sea en la validación de algunos modelos de ejercicio de poder, a través de medidas de fuerza, de efectos publicitarios o por medio de las sutilezas diplomáticas.

Las definiciones necesarias de las relaciones entre los dos países, de hecho, van mucho más allá de los contrapuntos, justificados o no, entre los dos gobiernos. Es claro que los temas de nuestros presidentes son todos ellos muy importantes pero, por lo menos en el caso colombiano, tales discusiones se dan de espaldas a lo que pasa entre la gente de la frontera. Y por ello pierden validez en el ámbito local. Las disputas presidenciales son centrales en las reseñas que se difunden en los medios, que son las que nosotros consultamos, pero en los intensos movimientos econó-

micos, sociales y culturales que hoy se viven en esa franja fronteriza, no tienen tanta fuerza ni despiertan tanto interés como a primera vista parecería.

Muchas de las disputas en las que intervienen Quito y Bogotá no resultan tan claras entre los habitantes que no leen la prensa nacional de los dos países. Concretamente, muchos habitantes del Putumayo colombiano escuchan y ven los importantes noticieros televisados, pero reconocen los debates de nuestros presidentes tan distantes como las escaramuzas entre rusos y georgianos en el Cáucaso, o las protestas opacadas de los tibetanos frente al seductor poderío chino, después de las Olimpiadas.

Segunda consideración: un centro provinciano y la periferia globalizada

Conozco hoy personas en el Putumayo colombiano que están más preocupadas por poder ubicar en el mapa a Japón, como potencial destino de sus hermosas y exóticas flores amazónicas, que por determinar cómo se vive en Bogotá, tan cerca del señor presidente de los colombianos. Muchos tienen claro que fue en Washington, jamás en Bogotá y menos en las zonas periféricas de este país, donde se perfiló lo esencial del Plan Colombia con sus contundentes efectos negativos para los campesinos llamados ilegales, pero que tanto se defiende en la capital colombiana.

En otros casos, Bogotá existe para los mismos campesinos, pero es sinónimo de una gran ciudad, muy fría llena de trabas y problemas. Es uno de los destinos más atrayentes tanto para desplazados como para políticos de carrera que logran despegar del pueblo. Bogotá existe no como referente de un proyecto social o cultural incluyente, sino como ese distante sitio donde hay que ir a buscar, entre las oficinas de los gringos y del ejército, ayudas o indemnizaciones.

De Bogotá es de donde vienen los capacitadores de las ONGs. Es claro que muy pocas de estas organizaciones se atreven a abrir sedes en la región por lo agreste y peligroso del lugar. De la capital es de donde vienen los doctores que ofrecen oropelos y verdades civilizadoras, sin preguntar a quién van dirigidas. A aquel lugar, Bogotá, es a donde hay que llegar para

que “los taitas cojan el avión” para viajar a ofrecer *remedio (el yagé)*, en Holanda o en Inglaterra.

Creo que sería sorprendente para muchos planificadores en Bogotá, tomar en cuenta las muy diversas maneras como los habitantes de Putumayo están tan integrados a las dinámicas globales, en contraste con sus propios referentes espaciales.

Al fin y al cabo, es esa misma situación liminal de Putumayo que le promociona como *no lugar*, como el territorio vacío o el sinónimo del caos frente al orden moderno, la que convierte a la región en epicentro de dinámicas globales, a espaldas del centro político administrativo del país. La economía de la coca y el negocio del narcotráfico, por ejemplo, los distintos mercados de la guerra, la operación de un sinnúmero de actores internacionales, desde organismos de derechos humanos hasta agencias de cooperación del desarrollo, las constantes visitas de investigadores, biólogos y antropólogos, los cazadores de panaceas, etc., son apenas algunos de los visitantes asiduos a la región y cuestionan desde lo cultural ese aislamiento tan evidente en materias como su integración a un mercado nacional.

Tercera consideración: significados de lo legal y percepciones de lo ilícito

El problema de lo ilícito alcanza en los escenarios fronterizos colombianos una connotación dramática y afecta de muchas maneras la realidad ecuatoriana. Un alto porcentaje de los colombianos habitantes de las inmediaciones de la frontera con Ecuador se ha desempeñado en los últimos lustros como cultivadores de coca. El proceso de ocupación de este territorio ha estado asociado recientemente al despliegue de esta ilícita economía.

La imposición del dicho apelativo, *ilícito*, para caracterizar la hoja de coca (cultivo ilícito) tiene su correlato en la declaración de ilegalidad de la vida campesina. Ello conlleva que un creciente número de habitantes, a lo largo del territorio nacional, se vea acorralado por su auto percepción de ilegalidad, manipulada convenientemente desde la débil instituciona-

lidad estatal y la promoción de aquellos modelos de desarrollo en donde lo campesino constituye *un fastidio*.

Tal situación ha sido el argumento para el despliegue de una política sistemática de sometimiento, de marginación y de expulsión de muchas personas de sus tierras, incluidos aquellos que sin ser cultivadores de coca y buscando arraigarse en el contexto andino amazónico, se ven envueltos en la política de expulsión.

Los discursos de lo ilícito, en la medida en que se incorporan como parte de la cotidianidad campesina, van promoviendo una serie de valores sociales que inducen la vigencia de lo punible socialmente, afirmando una cosmovisión y forma de acción desde lo marginal. Sin opciones de ser recogidos en ningún proyecto de sociedad, su opción por la identificación con lo ilícito, remite a una serie de problemas sobre los soportes para construir propuestas y procesos sostenibles de desarrollo amazónico.

Lo interesante y paradójico es que mientras esa perversa dinámica sigue alimentándose socialmente cada vez en más regiones, atentando contra cualquier perspectiva dignificante de la condición humana, sigue sin ser revisado el problema de las funciones que la ley ha tenido en países como Colombia y sus regiones no integradas. Las loables pretensiones de formación del estado y de impulso al *imperio de la ley* se enfrentan con la crudeza de sus efectos en la cotidianidad regional. La ley aplicada diferenciadamente en lo regional, lejos de garantizar y universalizar los derechos siguiendo los supuestos del paradigma moderno ilustrado, ha devenido en una descarada estrategia para sostener intereses y privilegios de grupos específicos en detrimento del medio y las personas que han construido históricamente un territorio como el amazónico, desde los ancestrales habitantes hasta los advenedizos colonizadores.

Digresión obligada sobre el tema. A estas alturas ya hay suficiente ilustración sobre el llamado fracaso de las estrategias de erradicación de los cultivos de coca, vía aspersión o erradicación manual, en todo el territorio colombiano. Particularmente en el sur andino amazónico del Putumayo el balance es tan preocupante, como lo es la situación de los campesinos e indígenas que vieron sus cosechas de pancoger, sus “cosechas alternativas”, reducidas a lícitos desechos, a lícitos cementerios ambientales tras el paso de las legales avionetas y los legales erradicadores desmovilizados.

Los planes oficiales del desarrollo alternativo aún no muestran sus bondades después de más de un lustro de aportes a las regiones azotadas por lo ilegal. No anuncian formas de desarrollo local y regional y, por el contrario, han sido la oportunidad para propiciar nuevas formas de explotación, de abusos y desastres sociales, culturales, ambientales y económicos, siempre al amparo de lo legal.

Lo que queda como conclusión de esta política oficial, es que más que erradicar cultivos de coca en el piedemonte y la llanura amazónica putumayenses, el manejo dado al problema ha sido la oportunidad para erradicar campesinos, para inducir formas de desplazamiento masivo, muchos de ellos hacia el natural destino ecuatoriano, sin siquiera la posibilidad de que estas víctimas de la legalidad sean beneficiarias de los paliativos, de los magros programas asistenciales, pues no caben en la categoría de desplazados por este otro conflicto.

Sin embargo, quedan dudas sobre el fracaso de tales políticas. Y es que desde otro ángulo tal política ha sido exitosa en su funcionalidad con la instauración y posterior consolidación de un modelo social y económico particular. Esta política pública permite la exitosa apropiación de los medios de vida y de trabajo campesinos, el eventual aprovechamiento de la capacidad instalada con la futura ocupación de proyectos agroindustriales, el aprovechamiento de una población rural “domesticada”, fracturada en su base, después del fracaso de tantas asociaciones y cooperativas inducidas, como mano de obra barata, altamente diezmada y dependiente económica y políticamente. Y finalmente, como forma de canalizar los intentos de respuesta campesina, que lubrica eficazmente toda la maquinaria clientelista al servicio de la política oficial, al momento de capitalizar las demandas de los expectantes beneficiarios.

En verdad quedan dudas sobre la ineficacia de las políticas. Hoy tenemos más coca al servicio de la economía del narcotráfico. Y además tenemos mayor dependencia económica, más oportunidades para inversores privados a expensas de los derechos y oportunidades campesinas. Después del éxito-fracaso de la política antidroga tenemos más consolidados sectores políticos, a la vez grupos económicos, que se presentan como los adalides de la construcción de un estado de derecho, comunitario y democrático; tenemos un territorio más preparado para importantes empresas

extractivas guiadas por la inmediatez de la ganancia, en detrimento de un patrimonio aún no valorado y de la sostenibilidad de un proyecto social incluyente.

Tal es el contexto para hablar de lo ilícito. Y es que en medio de este drama local y global se encuentra un curioso juego de palabras respecto al sentido de dicho adjetivo. Por una parte, declarar la coca ilícita es declarar ilegal o inmoral (de acuerdo con las acepciones del DRAE) una especie vegetal, como si las entidades biológicas se pudieran connotar con tales apelativos. Declarar ilícita la coca, o la amapola o cualquier otra especie es declarar ilegal o inmoral la vida. Eso es un exabrupto. Aún así, es posible defender la tesis del carácter ilícito del cultivo de coca: es ilícito no en tanto especie biológica, sino en tanto asume la forma de monocultivo, altamente dependiente de insumos químicos y de actores económicos externos, generadora histórica de conflictos sociales, ajustada a la lógica de enclave, pues sus beneficios no se revierten en la construcción regional y, al contrario, generadora de mayor fragmentación social, inseguridad, pérdida de autonomía alimentaria y en última instancia causante de graves dificultades en la búsqueda de una sostenibilidad sociocultural, ético-política y económica-ambiental.

Ahora bien, ese mismo argumento permite sostener que es ilícito (en este caso desde la perspectiva ética y de derechos), cualquier monocultivo en el contexto amazónico y la selva húmeda tropical. Es, en conclusión, tan ilícito el de la coca como lo es el cultivo de la pimienta, el del palmito y la ganadería extensiva. Todos ellos, si son monocultivos, son por tanto cultivos ilícitos en esta región.

Por eso mismo, son ilícitos los planes de erradicación que hoy inducen a la ampliada destrucción de la selva para ensanchar las áreas de monocultivo de coca. Es ilícito proponer e imponer su sustitución por otros monocultivos, en detrimento y en nombre de la vida campesina e indígena andina y amazónica. Eso no es sólo ilícito, es también cínico. Es ilícito fumigar, tan ilícito el negocio de las mafias y los proyectos agroindustriales como ilícito es el “desarrollo alternativo” del Plan Colombia.

Finalmente, quiero hacer algunas anotaciones propositivas devenidas de lo anterior. Para ello retomo el ya anotado énfasis en torno a la importancia de generar las condiciones para la configuración de un proyecto

político-cultural incluyente. El planteamiento es básico: los debates actuales en torno a las relaciones binacionales colombo ecuatorianas deben ser vistas como una oportunidad impostergable de redefinir los horizontes de sentido en la acción pública en los territorios contiguos e interdependientes de los dos países. Ello tiene dos implicaciones que sugieren una revisión al manejo tradicional de la cosa pública.

La primera es que la idea de la acción pública debe trascender la acción estatal. Efectivamente, la acción pública en torno a la vida y las dinámicas fronterizas supone el reconocimiento de un campo específico, que a la luz de las perspectivas de la ciencia política supone la comprensión de lo público como un ámbito no homologable con lo estatal.

Hoy desde cada vez más tribunas se defiende la tesis de la exaltación de la dimensión pública como “lugar de actuación y concertación de las diferentes expresiones de la sociedad civil entre sí y con el Estado”. No es difícil reconocer en dicho planteamiento la respuesta al incumplimiento de la promesa de Estados consolidados como garantes del éxito de un proyecto social incluyente, y más bien, destaca una creciente tendencia a cuestionar el peso específico y la responsabilidad del mismo Estado en el alcance de las utopías sociales, sea por su debilidad endémica que lo hace irrealizable como proyecto o por su agotamiento como institución que fuerza su declive, dando paso al ímpetu de otros actores o instituciones.

En cualquier caso, la consecuencia es una creciente valorización del ámbito de la sociedad civil como el lugar del interés colectivo, plural. No deja de despertar suspicacias tal solución, ante la sospecha de la imposición de las panaceas privatizadoras que insinúan el mercado como el sustituto satisfactorio de las necesidades humanas.

Tras la noción de la sociedad civil podría ocultarse el interés privado galopante que niega esencialmente la idea de lo público, lo somete a su designio, imponiendo nuevas formas de tiranía bajo el ropaje democrático o populista.

A pesar del riesgo que ello encarna, el carácter de las dinámicas exige una participación activa de las diferentes fuerzas promotoras de la vida en un territorio, para formular comunes derroteros que tengan como denominador compartido la construcción de la región. De esta forma, de lo que se trata es de trazar los lineamientos generales para la construcción de una agen-

da pública, susceptible de convertirse en política, en tanto conjunto de dispositivos orientadores de la acción gubernamental, pero cuyo alcance vaya más allá de la intervención de los estados, por separado o en conjunto.

La segunda implicación es la urgente redefinición del escenario de acción, que perfila el horizonte de construcción regional, que en este caso no puede ser definido con criterios político-administrativos centralistas, sino ante todo, con atención a las dinámicas sociales y culturales presentes en lo local y regional. De esta forma, de manera contundente se afirma que la definición de un horizonte para la acción pública supone superar la noción de lo fronterizo como condicionante, y forjar derroteros que revalúen un allá y un acá, una arbitraria separación entre lo ecuatoriano y lo colombiano.

Y a pesar de lo iluso que pueda sonar este planteamiento, a pesar de las diferencias nacionales que existen allí en Putumayo o en Nueva Loja, a pesar de los asomos de xenofobia y de miedo entre los miembros de comunidades próximas, lo importante es la convocatoria a innovaciones creativas en el planteamiento del problema, más en función de las conveniencias estratégicas de un proyecto inclusivo, que la aceptación de formas convencionales de acción marcadas por la mezquindad de la competencia de intereses. Y aquello en que confluyen las dos dinámicas regionales, que son una misma, es en la urgente valoración estratégica del medio natural y cultural que se comparte y nos define. Lo amazónico, lo andino amazónico, o la compleja interacción entre la cuenca pacífica, lo andino y lo amazónico del bosque húmedo tropical, debe ser el referente de encuentro y no de distanciamiento. Urge apelar a los condicionantes naturales y culturales compartidos para definir el escenario de la acción pública común.

Redefinir la cuestión de frontera es una tarea ineludible dentro de las agendas políticas y académicas de nuestros países, en tiempos en los que la fuerza dinámica del Estado sigue siendo cuestionada por sus limitadas posibilidades integradoras. Se trata de trascender la tarea de formación del estado como requisito moderno para proyectar el futuro de una nación o de un pueblo, en tiempos en que la ineludible interdependencia cuestiona los supuestos de su condición preponderante de ese estado como actor de la vida internacional.

De forma evidente en las zonas de frontera, la participación de un alto número de actores económicos, políticos, nacionales e internacionales, legales e ilegales, difuminan la percepción de lo fronterizo como límite. Mientras los estados insisten en cavar más profundas trincheras desde donde defender un proyecto político nacional que no se ha podido concretar, mientras despliega grandes inversiones en la elevación de más altas murallas o alambradas físicas, jurídicas o burocráticas, con los cuales impedir la contaminación de los procesos y los problemas vecinos, por todos los rincones se filtran los intercambios, como siempre ha sucedido y como parece claro que seguirá sucediendo, a pesar de los ordenadores de las ilusiones territoriales del estado nacional cerrado.

Por eso la confluencia de la acción gubernamental revaluada, con la actividad de actores plurales de la sociedad civil, confluyentes en torno al discurso de la vida y la dignidad, pueden operar en función de la construcción de nuevos referentes de identidad (como proyecto) que involucre las instituciones y grupos sociales nacidos en uno y otro lado, en la búsqueda de la construcción de un proyecto político - cultural inclusivo.

Al lado de ese planteamiento estratégico, a manera de conclusión quiero señalar algunos apuntes específicos a considerar en la construcción de una agenda pública, devenidos de la experiencia adelantada.

1) La región tiene fundamentalmente un carácter de reservorio de diversidad natural y cultural, y dicha condición define su horizonte de futuro. Las prácticas de subsistencia colonizadoras no son válidas por ser campesinas o populares, así como los proyectos agroindustriales no son alternativa por ser modernos. Las prácticas sociales o técnicas que no consultan las dinámicas ambientales del medio amazónico resultan insostenibles.

Es necesario para la construcción de futuro de propuestas que consideren la complejidad de las relaciones ecológicas y humano-naturales en el contexto específico. La visión amazónica implica procesos de construcción de identidad desde lo individual a lo colectivo, de lo político a lo cultural, lo cual a su vez requiere que los pobladores de la región y las instituciones promotoras del desarrollo, se generen un arraigo constructivo. El empleo de instrumentos de humanización del espacio natural y naturalización del espacio cultural. Se garantiza así la preservación y adecuación

tecnológica del ambiente, ecológicamente considerado, y la consagración de la vida como fundamento de la acción.

2) Para la definición de una agenda pública resulta estratégico dar la palabra a los pobladores de la región. Muchas veces cuando se esgrime el discurso sobre el interés nacional como el fundamento de la acción política de un gobierno, por encima de los intereses locales, se sigue avalando la conveniencia de sectores económicos, más orientados desde el alcance inmediato de dividendos, por encima del valor estratégico del patrimonio.

Existe un prejuicio recurrente de los procesos de planificación que supone la comprensión de lo estratégico como asunto de tecnócratas o especialistas, cuando es precisamente en la interlocución con los directamente involucrados que se valida y corrige para garantizar su sostenibilidad.

Si los protagonistas de la acción pública hacia la construcción regional compartida no son los mismos campesinos la edificación no tiene raíces y por tanto no se puede concretar de manera sostenible. Los movimientos sociales campesinos y sus acciones concretas evidencian la persistente actividad en busca de reconocimiento y validación de su perspectiva. Se hacen promotores de las dinámicas implementadas o bien se convierten en obstáculos de las mismas, atenuando o impidiendo el desempeño de los planes, de acuerdo con la incorporación de sus demandas y necesidades.

La reputada tesis de los años setenta sobre la *resistencia al cambio* de los campesinos, traducidas en el fracaso de políticas de desarrollo, deben ser entendidas en este contexto. La pasividad, apatía o desinterés configuran en sí una postura política frente a la intransigencia de políticas que limitan la oportunidad de satisfacción de sus necesidades básicas o coartan sus expectativas futuras y potencialidades reales.

3) Si bien las definiciones de contenidos de una política y agenda pública requieren ser sectorizados de acuerdo a situaciones, problemas y especificaciones temáticas, la formulación debe partir de reconocer el carácter multidimensional del contexto. Esto significa que las formulaciones no pueden perder de vista el carácter interdependiente de las acciones el carácter múltiple de sus consecuencias.

Con dicha observación se critica los supuestos de la especialización de los objetivos, programas o proyectos que tiende a fragmentar la realidad perdiendo de vista su complejidad. De esta forma, se colige que no es suficiente con la lectura de una de las dimensiones específicas, por ejemplo de los beneficiarios de dicha política, pues sólo en la medida en que se evalúa desde el punto de vista del escenario político y ambiental se identifica su pertinencia y viabilidad. No basta con consultar necesidades sentidas ni iniciativas de las organizaciones si no se tiene en cuenta las posibilidades de sostenibilidad.

4) Se requiere de la definición de ejes temáticos sectorizados que permita revalorar el abordaje convencional. Un ejemplo de ello es el tema de las migraciones y desplazamientos. La construcción de agendas públicas dirigidas a la población en situación de refugio o desplazamiento, supone revisar la visión que de ellos tienen los Estados, de víctimas del conflicto a la condición de actores para la paz y el desarrollo.

El migrante, sea desplazado forzado por razones económicas o políticas o no, en singular o en plural, exige la posibilidad de repensar y actuar estratégicamente en el proceso de construcción de una ciudadanía en medio de las condiciones en que se inscribe como actor. Supone, por ejemplo, proyectar el futuro para las ciudades amazónicas.

5) Finalmente, resulta en todo caso indelegable la función estatal de garantizar la accesibilidad a servicios sociales básicos, y la configuración de condiciones para la construcción política regional. Dos ejemplos particularmente importantes al respecto, en relación con los actuales problemas fronterizos, es la urgente y estratégica solución de los impedimentos en materia de infraestructura para las comunicaciones y la necesidad estratégica de descolonizar las gestiones del conocimiento.

La solución a los problemas de accesibilidad e interacción comunicativa para la satisfacción de las necesidades básicas es una tarea prioritaria e indelegable del aparato estatal. Las vías de acceso, el puente tecnológico, no pueden ser observados como una amenaza en la construcción cultural y política, sino que deben conducir a una mayor integración de los habitantes de una región débil en tanto incomunicada a su interior. Fren-

te al trazado de rutas hacia la expoliación y afirmación de enclaves económicos definidos desde fuera, la satisfacción de necesidades de comunicación e integración sólo puede favorecer las dinámicas económicas propias en redes dispuestas desde nodos locales interconectados.

En el segundo caso, la pertinencia de proyectos educativos institucionales y particularmente, la configuración de un proyecto universitario desde y para la región, trasciende la necesidad sentida para convertirse en una condición *sine qua non* de la construcción de nuevas definiciones territoriales. La institucionalización de los centros de formación de profesionales y de gestores del conocimiento, al servicio de la configuración regional, es la condición para fortalecer las dinámicas sociales hacia la resolución de problemas. Y para el cumplimiento de este objetivo, pasa por desplegar estratégicamente los procesos de construcción del conocimiento desde y hacia la acción pública.

La consecuencia de que en un territorio no opere un proyecto coherente de educación superior es que están cerradas las opciones de futuro para las generaciones de constructores de la región, en tanto responsables de su propio proyecto político-cultural.

Es realmente lamentable la situación de jóvenes habitantes de nuestras regiones limítrofes que tienen como más viable opción de vida, su vinculación como miembro de los cuerpos de guerra existentes y se enfrentan entre sí, pero seducen o fuerzan de manera semejante.

Ser joven colombiano en esta frontera tiende a ser sinónimo de convertirse en carne de cañón en las lógicas de guerra, en las lógicas corruptas de la mafia. La alternativa más clara frente a esa oscura oferta es la de asumir la condición de migrante desarraigado. En ninguno de ambos casos se está dando una oportunidad a la región.

La solución de estos requisitos para la construcción regional es parte de la definición de una política pública binacional. Su concreción como parte de un proyecto político y cultural es parte de la definición de una agenda pública que desborda lo estatal. Estructurar una estrategia de gestión del conocimiento es construir con los saberes propios, en diálogo con los múltiples mundos a disposición, las bases de un futuro de desarrollo y paz, desde la vida y la dignidad.

4. Políticas gubernamentales binacionales

Plan Ecuador: fronteras de paz¹

Juan Martínez

Secretaría Técnica del Plan Ecuador

Los principios fundamentados en la paz y cooperación, la no intervención en los problemas internos de otro país, el mejoramiento de la calidad de vida para los habitantes en la frontera norte y la justicia y equidad son instrumentos para lograr el fortalecimiento de instituciones, la reactivación económica, el mejoramiento de la infraestructura social básica, el manejo sostenible de los recursos naturales, así como la administración de la justicia y control de ilícitos.

Los riesgos que vive el Estado ecuatoriano, no son exclusivamente militares, por tanto, la principal medida de prevención es fortalecer los mecanismos que permitan un desarrollo sostenible en la zona de frontera, en tal razón el gobierno ecuatoriano, está trabajando en un plan de desarrollo integral de la frontera, conocido como Plan Ecuador.

Ante este contexto el actual gobierno del presidente Rafael Correa Delgado, expuso a mediados del 2007 el Plan Ecuador como una política de Estado para su frontera norte, y el mismo concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y el desarrollo. Tiene tres ejes.

1. Consolidar la seguridad y una cultura de paz centradas en el ser humano, la satisfacción de sus necesidades y la potenciación de sus capacidades y libertades;

1 Este discurso fue pronunciado en el marco del Seminario Internacional Ecuador-Colombia: Construyendo Puentes. No es un artículo académico.

2. Mantener una política de relaciones internacionales equitativa y solidaria; y,
3. Afirmar una política de defensa basada en la protección de la población, los recursos naturales, el patrimonio nacional y el control efectivo del territorio.

Frente a los impactos del conflicto interno colombiano en la sociedad ecuatoriana, el Plan Ecuador orienta sus esfuerzos basados en un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial, que apunta a solucionar los graves problemas derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia. Su aplicación se basa en los cumplimientos de los objetivos nacionales de desarrollo social y económico; la observancia de derechos humanos; la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y la lucha contra todo tipo de actividades ilegales que afectan a la seguridad ciudadana.

Para ello, se propone fortalecer la economía de las provincias fronterizas Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Imbabura y Orellana, mejorar la calidad de vida de la población, incrementar la presencia y coordinación de las instituciones del Estado y robustecer la capacidad de gestión de los gobiernos y organizaciones sociales y locales.

Como se manifestó anteriormente, el Ecuador ha sufrido un progresivo deterioro de la seguridad y las condiciones sociales y económicas en su frontera norte. A dicha situación han contribuido fuertemente los factores ligados al conflicto interno colombiano, frente al cual el Ecuador ha hecho presente su espíritu solidario con el pueblo de este país. El aumento de la inseguridad en la región fronteriza está, directamente vinculado a una serie de elementos derivados de la propia dinámica que ha caracterizado al citado conflicto en años recientes.

Además, cabe añadir que la frontera norte es sensible al:

- Tráfico de armas;
- Narcotráfico;
- Corrupción y violencia;
- Contrabando de derivados del petróleo; y,
- Contrabando de precursores químicos.

El principal objetivo del Plan Ecuador es el impulsar un proceso de paz, desarrollo y seguridad integral, centrado en el ser humano, siendo indispensable la participación ciudadana para establecer una convivencia pacífica de la población asentada en la frontera, generando redes de comunicación que afirmen una presencia estatal y un tejido social capaz de prevenir conflictos, y dentro del absoluto respeto a los Derechos Humanos.

Es necesario enfatizar que cuando se habla de la presencia estatal se está refiriendo no solo del Estado central, sino a las juntas parroquiales, municipios, prefecturas, que también son Estado.

Dentro del Plan se propondrán proyectos ligados a la paz y no a la guerra, a la justicia y no a la violencia, necesitándose para ello que desde las juntas parroquiales, gobiernos seccionales, organizaciones espontáneas no gubernamentales, y, naturalmente, las instituciones del Estado, se trabaje conjuntamente creando redes de coordinación civil.

A continuación se presentan siete ejes de intervención que incorporan en su diseño y ejecución tres consideraciones metodológicas comunes:

Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo. Se propone mejorar las capacidades técnicas financieras y de gestión de los gobiernos provinciales y locales, juntas parroquiales y organizaciones sociales, así como de las entidades del régimen dependiente del ejecutivo.

Reactivación económica y empleo. Dirigido a impulsar el crecimiento, la producción, la productividad y la competitividad de los principales sectores económicos de la región fronteriza.

Mejoramiento de la infraestructura social básica. Orientado a ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la provisión de los servicios básicos para la población asentada en la zona de influencia del Plan Ecuador, en especial en la zona rural y urbano-marginal.

Manejo sostenible de recursos naturales. El manejo sostenible de los recursos naturales en la región fronteriza requiere la conservación y aprovechamiento racional y sustentable del capital natural y de la biodiversidad.

Administración de justicia y control de ilícitos. Contempla el fortalecimiento de los sistemas de actos ilícitos y el Sistema de Inteligencia Nacional, para mejorar el control de las actividades ilegales y lograr la reducción de los índices de criminalidad, adoptando medidas integrales y de largo plazo respecto al tráfico de drogas, armas, precursores químicos, personas, lavado de dinero, así como contra el crimen organizado y la corrupción.

Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio. Contempla la garantía del ejercicio de los Derechos Humanos y la protección contra toda forma de discriminación de la población asentada en la zona.

Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado. Se pretende neutralizar las amenazas de carácter externo que atenten contra la seguridad nacional del Estado, la integridad de las personas y los recursos naturales.

El Plan Ecuador cuenta con 135 millones de dólares para financiar los proyectos de seguridad y orden social en la zona fronteriza, y se aspira a duplicar esa cifra con el apoyo de la comunidad internacional. Su coordinación está a cargo del Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, con la participación de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Gobierno y la Vice presidencia de la República.

El Plan Ecuador y su campaña “Cacao sí, coca no”, a través de los organismos Prodel (Programa de Desarrollo Local) y Amaznor (Amazonía Norte), se ha aliado con organizaciones nacionales o extranjeras que impulsan la producción en las provincias fronterizas. Al canalizar esta ayuda también se potencia sus procesos con inversión para que las organizaciones entreguen capacitación técnica y ayuda a los productores.

Cuando los agricultores logran un cacao de calidad y mejoran la productividad de sus cultivos, el Plan los contacta con cadenas comercializadoras llamadas “empresas anclas”, que compran el producto a un precio justo. Esto evita la intermediación y el empobrecimiento de la gente.

La meta a largo plazo es lograr doscientas mil hectáreas sembradas de cacao en la frontera norte. El plan tiene previsto crear 6 835 nuevos empleos de los 1 704 que existen al momento, e incrementar las ventas del producto en un 25% cada año. La idea es generar actividades económicas lícitas que sean rentables para que los empleos generados se mantengan.

Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos¹

Victoria Eugenia Restrepo Uribe

Agencia Presidencial para la Acción
Social y la Cooperación Internacional
Colombia

El Programa Presidencial Contra Cultivos Ilícitos –PCI– de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es una de las prioridades del Gobierno Nacional en la lucha contra los cultivos ilícitos.

El PCI tiene como objetivo trabajar por la prevención y erradicación de cultivos ilícitos mediante la implementación de dos estrategias de desarrollo alternativo (Familias Guardabosques y Proyectos Productivos) y erradicación manual forzosa (Grupo Móvil de Erradicación).

El PCI está dividido en varios programas que buscan combatir los cultivos ilícitos y propiciar alternativas viables y reales para aquellos que deseen erradicar dichos cultivos de sus tierras.

El programa Familia Guardabosques

Es una iniciativa de desarrollo alternativo que nació en el año 2003 como parte de la estrategia del Gobierno Nacional contra las drogas ilícitas. Involucra comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, que estén afectadas por los cultivos ilícitos. Estas comunida-

1 Este discurso fue pronunciado en el marco del Seminario Internacional Ecuador-Colombia: Construyendo Puentes. No es un artículo académico

des han tomado la decisión de erradicar voluntariamente dichos cultivos en sus veredas para reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales, que contribuyan con el manejo sostenible del bosque.

Las familias guardabosques, con los acompañamientos técnico y social, así como con un incentivo económico, han puesto en marcha numerosos proyectos productivos y ambientales en sus veredas y cuencas. Este apoyo, que es por un tiempo definido, busca que las comunidades pongan en marcha actividades que contribuyan a revertir los efectos nocivos que producen las actividades asociadas a la producción y tráfico ilegal de coca y amapola, en su entorno. Respetando la legalidad y convirtiéndose en protectores de bosques y productores agroforestales o prestadores de servicios ecoturísticos, más de 45 000 familias guardabosques han transformado la realidad económica de muchos municipios.

Ser una familia guardabosques es un enorme reto y una oportunidad para que las comunidades demuestren, que con su participación y apoyo, las estrategias de erradicación manual y voluntaria de cultivos ilícitos son una alternativa viable en la lucha contra los cultivos ilícitos. El 99% de las familias guardabosques asegura, después de su participación en el programa, que nunca acudiría a los cultivos ilícitos, como alternativa de generación de ingresos.

Grupo Móvil de Erradicación

Constituyen una estrategia complementaria de lucha contra los cultivos ilícitos, que busca controlar su traslado a áreas de economía campesina o a zonas de parque o reservas naturales. Su funcionamiento se basa en la conformación de grupos de personas, entre las que se contará con desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley, que, bajo la protección de las fuerzas militares, se desplazarán a zonas donde se detecten los cultivos ilícitos para realizar su erradicación manual y mecánica de manera forzosa, evitando su mayor propagación.

Programa Proyectos Productivos

Tiene como objetivo principal establecer proyectos productivos auto-sostenibles y rentables. Con la finalidad de ofrecer alternativas lícitas y estables de empleo e ingresos, así como mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades mediante uso sostenible de los recursos naturales.

El programa tiene como metas, de acuerdo con el CONPES 3218 de 2003:

- Vincular al menos 27 000 familias en actividades lícitas.
- Mantener al menos 76 350 hectáreas libres de cultivos ilícitos.
- Generar, al final del 2008, al menos 17 millones de jornales de trabajo que equivalen a 65 800 empleos directos.

Familias en Acción

Es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de años que pertenezcan a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas.

El programa Familias en Acción consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas.

La verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad está orientada al complemento de la inversión en capital humano de los menores. De esta forma, el Programa contribuye al incremento del ingreso de las familias en condición de pobreza extrema, con el fin de que puedan vincularse con las transacciones de mercado y al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Adicionalmente, las familias tienen la oportunidad de mejorar condiciones básicas como la identificación, adoptando un sistema de pagos a través de entidades financieras para el pago de los subsidios a las familias beneficiarias. El valor total del subsidio en este Programa de Transferencias Condicionadas depende del grado de cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad.

Programa Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz

El documento CONPES 3278 del 15 de marzo de 2004 aprobó el programa “Paz y Desarrollo” con el propósito de articular la Política de Atención y Prevención del desplazamiento forzado con la estrategia de apoyo a los Programas Regionales de desarrollo y Paz y Laboratorios de Paz, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario” y la estrategia de Cooperación Internacional del Gobierno de Colombia.

Es financiado con un crédito externo con el Banco Mundial por un monto de \$ 30 millones para la primera fase 2004-2007, buscando generar en las regiones focalizadas, las condiciones sociales y económicas que reduzcan la vulnerabilidad de la población, incrementen la gobernabilidad democrática y fortalezcan la institucionalidad, bajo una estrategia de alianzas público-privadas con los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.

El documento CONPES 3395 del 17 de Noviembre de 2005, apoya al Gobierno de Colombia y la Unión Europea para la puesta en marcha de los Laboratorios de Paz en cuatro zonas del país: El primer Laboratorio apoya los esfuerzos de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, y cubre 29 municipios de esa zona ubicados en los departamentos de Santander, Bolívar, Antioquia y César. Como continuación del compromiso adquirido con Colombia en los Laboratorios de Paz, la CE juzgó positivamente la posibilidad y la factibilidad de implementar un Segundo Laboratorio de Paz en las áreas que el Gobierno de Colombia había indicado y propuesto para ese nuevo programa, abarcando 62 municipios en los departamentos del Norte de Santander, Oriente Antioqueño y Macizo Colombiano/Alto Patía.

La contribución de la Unión Europea a los Laboratorios de Paz I y II equivale a € 67,8 millones de euros no reembolsables. El objeto del programa es construir de manera colectiva las condiciones para una paz duradera y convivencia pacífica basada en una vida con dignidad y oportunidades para todos los habitantes. De común acuerdo el Gobierno Nacional y la Unión Europea con el Laboratorio de Paz II apoya con nuevos recursos, asistencia técnica, fortalecimiento institucional y búsqueda de la paz, entre otros, en las zonas definidas.

Apoyo integral a la población desplazada

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, –ACCIÓN SOCIAL–, teniendo en cuenta sus responsabilidades misionales, desarrolla el Programa de Atención a la Población Desplazada, de acuerdo con lo contemplado en la Ley 387 de 1997, reglamentada por el decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000

Mediante este programa, ACCIÓN SOCIAL, en coordinación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SANAIPOD–, ofrece atención integral y soluciones duraderas a la población en situación de desplazamiento, con un enfoque humanitario basado en la dignidad y la restitución de los derechos de los hogares desplazados y buscando la integración social y económica de éstos en los lugares de origen, o en los lugares de reubicación.

El programa se desarrolla bajo los parámetros operativos, procedimentales, y jurídicos planteados por el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Objetivo

Orientar, acompañar y ejecutar planes y programas en coordinación con las entidades del SNAIPD dirigidas a la atención integral de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento.

Población Beneficiaria

Personas desplazadas por la violencia incluidas en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD–; comunidades y personas residentes en riesgo de desplazamiento; colombianos refugiados que se acogen a los planes de repatriación.

Cobertura Geográfica

Territorio nacional; municipios en su condición de expulsores y receptores de población desplazada o en riesgo de presentar eventos de desplazamiento.

Impacto

Medidas con subsidios: programa Familias en Acción Desplazados, subsidio de vivienda, programa Juan Luis Londoño de la Cuesta, OPSR, mejoramiento de condiciones de habitabilidad.

Reducción de la tasa de desempleo: apoyo al emprendimiento productivo, capacitación, asesoría y acompañamiento a planes de negocio, vinculación laboral, Familias en Acción Desplazadas y desarrollo de competencias ocupacionales; Construcción de vivienda: 6 500 viviendas en el año 2006.

Consolidación de un estado funcionando por resultados: planes de mejoramiento continuo, sistema de gestión de calidad, certificación ISO 9001 versión 2000; adecuación de la normatividad: formulación del plan nacional de atención a población desplazada;

Un Estado al servicio de los ciudadanos: estrategia UAO, fortalecimiento de comités de atención a población desplazada, fortalecimiento de mesas nacionales, enfoque de atención al cliente y mejoramiento continuo de la atención.

Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada

La Ley 387 de 1997 estableció la necesidad de contar con un Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, concebido como el instrumento de política pública en materia de desplazamiento para las entidades públicas del orden nacional y territorial que desarrollan competencias y para las entidades del sector privado como herramienta de intervención y apoyo complementario a las acciones del Estado colombiano.

El Plan Nacional aprobado mediante el Decreto 250 de 2005 modifica el anterior plan expedido por el Decreto 173 de 1998. El plan está estructurado de forma sistémica e integral de manera tal que mediante los principios orientadores y de intervención, señala los parámetros filosóficos y la naturaleza jurídica de las acciones institucionales; define los conceptos y competencias en cada una de las fases de la prevención y atención al desplazamiento; establece los alcances de la cesación de la condición del desplazado, regula los sistemas de información y seguimiento a las acciones definidas y determina un esquema institucional de respuesta integral.

Frente a la población desplazada, el Plan Nacional determina un papel fundamental cuando les indica la importancia de participar y ejercer el control social en todo el proceso que implica la gestión, formulación y seguimiento a los programas establecidos para su atención integral.

Así mismo, es esencial resaltar el enfoque de derechos del Plan Nacional en la medida que todas las acciones, actividades y programas que se ejecuten tendrán como propósito asegurar el goce, ejercicio y derechos vitales vulnerados a los hogares y personas afectados por el desplazamiento, en concordancia con los Principios Rectores Internacionales, y las orientaciones de la Corte Constitucional Colombiana.

Por último, se ha dispuesto que cada fase cuente con un plan operativo anual que deberá contar con indicadores y actualizarse periódicamente para facilitar que las acciones emprendidas por las instituciones sean la respuesta adecuada a la situación de las personas en situación de desplazamiento y el contexto del país.

Propuestas para construir una política binacional fronteriza¹

José Tates

Presidente de la Cámara de Comercio
de Tulcán-Ecuador

Vivimos un renacimiento de la unidad y la integración ecuatoriano-colombiana. La internacionalización de las economías también es un proceso generalizado dentro de la región. La apertura a la inversión extranjera, al comercio internacional, a los flujos de información y de tecnología hoy es la clave del desarrollo económico.

La región fronteriza en su conjunto se encuentra comprometida con un modelo económico más eficiente, abierto, competitivo, vinculado a las corrientes actuales.

Otro rasgo generalizado dentro de la región es el afán por la unidad y la integración latinoamericana y andina, una corriente internacional que se orienta hacia la conformación de bloques económicos de naturaleza regional y subregional.

La ampliación del concepto de Política de Fronteras, otorgando mayor importancia a la dinámica generada en las zonas binacionales, es un desafío de los planteamientos originados en los procesos de integración, en el marco de los cuales se han constituido las Comisiones de Vecindad. Estas comisiones se han convertido en una de las mejores herramientas teóricas en el empeño por impulsar el desarrollo de las zonas fronterizas. Amerita ponerlos en práctica.

Temas principales a ser tomadas en cuenta por las diferentes autoridades:

1 Este discurso fue pronunciado en el marco del Seminario Internacional Ecuador-Colombia: Construyendo Puentes. No es un artículo académico

Revisión, actualización y respeto a los Convenios Ecuador-Colombia, especialmente a los suscritos en la ciudad de Esmeraldas en abril de 1990 y posteriores.

Hacer viable la Declaración conjunta de los señores presidentes de Ecuador y Colombia firmada el 15 de octubre del 2004.

Se aplique los Reglamentos de Tránsito Transfronterizo Aéreo y Terrestre Colombo-Ecuatoriano, que en el capítulo IV, artículo 17 establece:

Los nacionales de una Parte, cuando ingresen a la Zona de Integración Fronteriza de la otra Parte, podrán llevar los productos que se establezcan dentro de la cesta o canasta familiar básica, libre de cualquier tributo aduanero.

De igual manera, en el capítulo IX, artículo 56 establece:

Mientras existen productos alimenticios sujetos al pago de derechos o tributos aduaneros, el nacional de una Parte, cuando regrese del territorio de la otra Parte, puede traer consigo, libre de todo gravamen, como canasta familiar, productos en estado natural, procesados o semi-procesados, hasta un valor máximo equivalente a cuatro salarios mínimos vitales mensuales de su País. El volumen no sobrepasará el metro cúbico y el número de unidades no será mayor a dos, cuando su valor sea igual al de dos salarios mínimos mensuales.

Solicitar que la mencionada Canasta Básica, se incremente a seis Sueldos Básicos Unificados mensuales y se autorice el transporte de otros productos que no sean de prohibida exportación por el mismo valor, con la presentación de la factura.

Sobre el control aduanero, exigir la modernización de las aduanas, reducción de trámites burocráticos, flexibilizar términos, condiciones y requisitos para hacer exportaciones desde la zona fronteriza.

Sobre el control migratorio, solicitar una compensación por parte del gobierno de Colombia al de Ecuador para mantener a los refugiados, por receptor y mantener una gran cantidad de emigrantes colombianos que buscan refugio humanitario, creando un problema social y económico a las provincias fronterizas al desplazar mano de obra local.

Tratar objetiva y seriamente la Decisión 501 de la Comunidad Andina de Naciones acerca de las ZIF (Zonas de Integración Fronteriza) desarrollando un Régimen especial económico y social fronterizo, para la integración y desarrollo zonal, con el fin de cumplir los tres aspectos fundamentales:

1. Traer inversión extranjera,
2. Adquirir tecnología de punta, y
3. Generar fuentes de trabajo para la población fronteriza. Crear Puertos libres en las ciudades de Tulcán y San Lorenzo, en base al tratamiento aduanero de Zonas Francas. Promover el Proyecto de Estímulos Tributarios para la Provincia del Carchi que fue elaborado por el Econ. Efraín Morales y que ha sido planteado a las diferentes autoridades provinciales y nacionales.

Creación de complejos industriales en Carchi y Sucumbíos.

Creación de recintos feriales y de convenciones permanentes, para el desarrollo comercial, turístico, artesanal, agropecuario, de ciencia y tecnología.

Crear el Fondo de Apoyo nacional y extranjero a la Incubadora binacional de empresas y microempresas, EMAs y fomento de Parques Industriales experimentales binacionales.

Crear un fondo similar al destinado para las Fuerzas Armadas para el control fronterizo, para las poblaciones del cordón fronterizo que son las vigilantes permanentes de la soberanía nacional, mantienen fronteras vivas de unión y paz.

Reducir al mínimo la influencia de la Superintendencia de Bancos en el control que ejerce sobre las Cooperativas de Ahorro y Crédito y crear la Superintendencia de Cooperativas bajo la filosofía solidaria y humanista a fin de canalizar el micro crédito a la mayoría de la población.

Crear la ley de simplificación de trámites burocráticos a fin de reducir el costo para el usuario.

Creación de la Ventanilla Única empresarial con el fin de reducir los trámites y costos en la creación de nuevas empresas y mejorar la atención al público.

Implementación de un plan de seguridad a fin de contrarrestar los efectos de orden social que nos ocasiona el narcotráfico, la guerrilla, el Plan Patriota y el desplazamiento de ciudadanos colombianos a nuestra región.

Buscar una solución urgente al actual problema de escasez de gasolina, así como del gas de uso doméstico.

Vivir en la zona de frontera es un privilegio que no hemos sabido aprovechar, tenemos propuestas, es hora que las autoridades y actores locales de la zona emprendamos cívicamente la defensa de nuestro espacio y derechos a fin de evitar que nos den haciendo y pensado las autoridades centrales que no conocen la realidad y hermandad que vivimos.

Necesitamos si el apoyo del gobierno nacional, seccionales y de organizaciones para poder salir de la crisis y convertir a nuestra zona fronteriza en un polo de desarrollo con la aplicación de una verdadera Política de Fronteras.

Notas sobre los autores

Adrián Bonilla

Sociólogo, politólogo y director de la FLACSO-Sede Ecuador.

Roque Espinosa

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito; Máster en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima; Doctor en Historia de América Latina, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

Carlos Larrea

Catedrático e investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar. Consultor e investigador en indicadores de desarrollo social para varios organismos internacionales: PNUD, OIT, OPS, UNICEF, UNFPA, Banco Mundial, BID y CIAT, y en instituciones nacionales como Ecociencia, CIUDAD, ODEPLAN y STFS.

Grace Jaramillo

MPIA Universidad de Pittsburgh, Profesora-investigadora de FLACSO y actualmente la Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales. Ha publicado un libro sobre Integración Regional y varios artículos sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, Política Exterior del Ecuador y regionalismo en América del Sur. Mantiene una columna de opinión internacional en el Diario El Comercio de Quito.

Juan Martínez

Sociólogo. Secretario Técnico del Plan Ecuador.

César Montúfar

Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar. Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito; MA, y PhD en Ciencias Políticas, New School for Social Research, Nueva York.

Hernán Moreano Urigüen

Comunicador Social de la Universidad central del Ecuador. Master en Relaciones Internacionales por la FLACSO-Ecuador. Investigador del área de Relaciones Internacionales de la FLACSO.

Antonio Navarro Wolff

Gobernador del departamento de Nariño en Colombia desde el 2008. Alcalde de la ciudad de Pato (1995-1997). Senador de la república (1998-2002) destacado como el “Mejor congresista” por la Revista Cambio (2002).

Saúl Pineda

Economista. Docente de la Universidad del Rosario en Bogotá. Director del Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas.

Efrén Piña

Antropólogo. Investigador social asociado. Fue director del Proyecto Putumayo del Cinep de Bogotá.

Socorro Ramírez

Licenciada en Historia, Universidad Pedagógica Nacional. Doctorado en Ciencia Política, Universidad Sorbona, París. Diploma de Estudios Avanzados. Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, Programa de l'Institute d'Etudes Politiques de Paris, Bogotá.

Victoria Eugenia Restrepo

Coordinadora del Programa Contra Cultivos Ilícitos de la Agencia Presidencial Colombiana para la Acción Social.

José Tates

Empresario. Presidente de la Cámara de Comercio de Tulcán.

Alejo Vargas

Licenciado en Trabajo Social. Universidad Industrial de Santander; Maestría en Política Social. Universidad Externado de Colombia; Magíster en Desarrollo, Universidad Católica de Lovaina. Doctor en Ciencia Política, Universidad Católica de Lovaina. Director Departamento de Ciencia Política Universidad Nacional de Colombia.

Pedro Velasco

Alcalde de la ciudad de Tulcán (2000-2009). Secretario General del Consejo Provincial del Carchi (Abril 1988- Agosto 1992). Procurador Síndico del Consejo Provincial del Carchi (1993 -1996).