



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMON BOLIVAR**

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Integración Mención Política Exterior

“Respuestas institucionales para el manejo de las fronteras:

El caso de la Frontera Norte Ecuatoriana”

Autora: Ma. Isabel Tobar Subía Contenido

Año 2010

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....

Ma. Isabel Tobar Subía Contento

27 Septiembre 2010



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Integración Mención Política Exterior

“Respuestas institucionales para el manejo de las fronteras:

El caso de la Frontera Norte Ecuatoriana”

Autora: Ma. Isabel Tobar Subía Contento

Tutor: Ec. Marco Romero

Ibarra-Ecuador

Año 2010

RESUMEN:

En la coyuntura binacional Ecuador y Colombia, matizada por tensiones políticas e institucionales, abordar de la problemática institucional fronteriza entre ambos países es un esfuerzo investigativo que pretende poner en evidencia los logros y avances del potencial integrador que comparten estos países.

Este trabajo contiene un marco teórico, en el que se establece la línea doctrinaria sobre fronteras y el papel que en ellas juegan los centros políticos, a partir del cual se va desarrollando el cuerpo de la investigación, contenido en dos partes.

La primera parte está destinada a reconstruir históricamente la frontera norte, mismo que comprende un espacio de tiempo desde el año 1900 hasta el 2008, aportando elementos históricos, culturales, comerciales y de seguridad que permiten tener una mirada global de la vecindad entre Ecuador y Colombia.

En una segunda parte de este trabajo se aborda las respuestas institucionales binacionales para el manejo de la frontera norte, en las que se analiza el funcionamiento de la Zona de Integración fronteriza, como un espacio de integración subregional, la Comisión de Vecindad como una respuesta puramente binacional y la Comisión Binacional de Fronteras, como una forma de establecer acuerdos mínimos en materia de defensa nacional.

Finalmente y con la intención de trascender del diagnóstico institucional fronterizo, se presentan un conjunto de perspectivas andinas, que contienen el posible horizonte de las instituciones binacionales de frontera.

AGRADECIMIENTO

Si la única oración que dijera en toda la vida fuera! Gracias!, bastaría. (Eckhart de Hochheim)

A Dios, a mi familia y a la UASB, en la persona del Señor Dr. Enrique Ayala, Rector de la misma, por hacer posible este sueño.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN:	4
AGRADECIMIENTO	5
INTRODUCCIÓN	8
MARCO TEÓRICO	9
1.1 EL PAPEL CONCEPTUAL DE LAS FRONTERAS	9
1.1.1 DEFINICIÓN DOCTRINARIA DE FRONTERAS.	9
1.1.2 DEFINICIÓN DE LAS FRONTERAS DESDE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO NACIÓN.....	13
1.2 PRESENCIA ESTATAL BINACIONAL.....	15
1.2.1 LOS ESTADOS EN LAS FRONTERAS	15
1.2.1 EL ESTADO, SUS FRONTERAS Y LO SUBREGIONAL	17
RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA	19
1.1. ANTES DEL AÑO 2000, UNA RELACIÓN APARENTEMENTE SIN TENSIONES	19
1.1.2 DE 1960 AL 2000: DESPEGUE DE LA INSTITUCIONALIDAD FRONTERIZA BINACIONAL. PROLIFERACIÓN DE REUNIONES E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	24
1.1.2.1 LOS AÑOS SETENTA.	28
1.1.2.2 LOS AÑOS OCHENTA	31
1.1.2.3 LOS AÑOS NOVENTA.....	32
1.2 LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA EN ESTE SIGLO: UNA RELACIÓN QUE RESISTE A LA CRISIS.37	
1.2.1 LA SEGURIDAD EN EL NUEVO SIGLO	39
1.3 POLÍTICAS DE SEGURIDAD.....	43
1.3.2 DOCTRINAS DE SEGURIDAD.....	44
1.3.3 ATAQUE DE ANGOSTURA	46
1.4 CONCLUSIONES:	48
RESPUESTAS INSTITUCIONALES BINACIONALES EN EL MANEJO DE LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA	54
2.1 LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA “ZIF”	54
2.1.1 CONDICIONES HISTÓRICAS QUE CONDUJERON A SU NACIMIENTO.	54
2.1.2 TÁCHIRA Y NORTE DE SANTANDER.....	55
2.1.3 ZIF ECUADOR - COLOMBIA.....	57
2.1.4 PROYECTOS DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA NORTE ECUADOR.....	58
2.1.4.1 SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (SNIP)	61
2.1.5 PERSPECTIVA COMPARADA DE LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ANDINAS.	63
2.1.5.1 ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA BOLIVIA-PERÚ.	64
2.1.5.2 ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBIA-ECUADOR	64
2.1.5.3 ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBIA-PERÚ.....	65
2.1.5.4 ZONA DE INTEGRACIÓN ECUADOR –PERÚ.	66
2.1.6 NORMATIVA TRANSFRONTERIZA SUBREGIONAL Y NACIONAL.....	67
2.1.7 CONCLUSIONES:	68
2.2 LA COMISIÓN DE VECINDAD E INTEGRACIÓN COLOMBO ECUATORIANA	71
2.2.1 DETALLES DE CONTEXTO.	71
2.2.2 ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN DE VECINDAD.-	71

2.2.3	ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LO REALIZADO POR LAS COMISIONES DE VECINDAD COLOMBO ECUATORIANAS EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA	73
2.2.3.1	PRIMERA ETAPA, DE 1989 A 1994	73
2.2.3.2	SEGUNDA ETAPA DE 1995 A 2001. LOS VAIVENES DE LA INTEGRACIÓN BINACIONAL.	76
2.2.3.3	AÑO 1995.	77
2.2.3.4	AÑO 1996	80
2.2.3.5	AÑO 1997	81
2.2.3.6	AÑO 1998	82
2.2.3.7	AÑO 1999	83
2.2.3.8	AÑO 2000	83
2.2.3.9	AÑO 2001	84
2.2.3.10	AÑOS 2002-2009.....	84
2.2.4	CONCLUSIONES:	88
2.3	COMISIÓN BINACIONAL DE FRONTERA (COMBIFRON).....	91
2.3.1	CRONOLOGÍA DE SU FUNCIONAMIENTO	92
2.3.2	AVANCES DE LA COMBIFRON.....	99
2.3.2.1	INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.-.....	99
2.3.2.2	DESPUÉS DEL CONFLICTO DE ANGOSTURA.	99
2.3.2.3	PARA LA REANUDACIÓN DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS	100
2.3.4	CONCLUSIONES	100
	CONCLUSIONES GENERALES.....	103
	RECOMENDACIONES	109
	BIBLIOGRAFIA	114
	ANEXO 1.....	120

INTRODUCCIÓN

Indagar como los centros políticos tratan a los espacios fronterizos, es el objetivo de esta tesis de maestría, para desarrollarla se analiza la realidad institucional de la frontera norte ecuatoriana, teniéndose como eje transversal: el reconocimiento de la permanente construcción de lo binacional.

Reconstruir la frontera norte a la luz de las relaciones bilaterales es un esfuerzo que pretende demostrar que lo vecinal se ha impuesto al momento de establecer conexiones comerciales, interpersonales, logrando configurar un entramado institucional de enorme valía como la Comisión de Vecindad. Las políticas fronterizas subregionales en las fronteras andinas han permitido que se desarrollen instituciones como la Zona de Integración Fronteriza y la Comisión Binacional de Fronteras.

En este marco se analiza el funcionamiento de tres respuestas institucionales que Ecuador y Colombia han ensayado para el manejo de la frontera norte ecuatoriana, a saber: 1) Zona de Integración Fronteriza, 2) Comisión de Vecindad y 3) Comisión Binacional de Frontera, dichas respuestas a más de poner en evidencia sus logros, avances y obstáculos pretenden mostrar la dinámica binacional de la zona estudiada. Destacando los niveles de influencia fronteriza tanto binacional, es el caso de la Comisión de Vecindad, como subregional, en el que la Zona de Integración Fronteriza se desenvuelve e interestatal en el que se desarrolla la Comisión Binacional de Fronteras.

Se espera que lo analizado contribuya al desarrollo de la temática institucional compartida en las fronteras.

La Autora

MARCO TEÓRICO

La idea de las siguientes líneas es fundamentar teóricamente la importancia de las fronteras y el papel que en ellas juega el Estado; la sección está concebida en dos partes: en la primera se estudia el concepto de fronteras y su evolución desde lo conceptual hasta la construcción del Estado Nación; en la segunda parte se presenta un análisis sobre el papel del Estado en las fronteras desde dos perspectivas: la construcción del Estado Nación y lo subregional.

1.1 El papel conceptual de las fronteras

En esta primera parte, se pretende esbozar una definición general de fronteras, para ello la investigación se apoyará en avances doctrinarios escritos anteriores a este trabajo. En una segunda parte, se trata definir las fronteras, a la luz de la construcción del Estado Nación; así, se puede afirmar que la concepción de las fronteras está en permanente construcción y sujeta a criterios de: política exterior o relaciones con la comunidad internacional en los espacios territoriales compartidos

1.1.1 Definición doctrinaria de fronteras.

Encontrar una definición doctrinaria para la palabra fronteras, es un asunto nutrido de realidades comunes, relacionadas con: la geografía, la historia, la cultura y la tradición de los pueblos. Para poder ser explicados requieren el desarrollo de cuatro definiciones doctrinarias sobre fronteras presentadas por diferentes autores: Londoño (2003) desde lo geográfico y sociocultural; Weber y Rusch¹, enfatizando lo cultural;

¹ Londoño Mota, Jaime Eduardo , La Frontera un concepto en construcción; en Territorios y Metáforas ; Hombre Nuevo editores, 2003; Medellín Colombia Pág. 61 a la 83

Turner y Hacker², desde el crecimiento económico y Grimson (2003) desde el reconocimiento de los agentes fronterizos³.

Londoño, concibe a las fronteras desde “dos concepciones, una es construida desde la geografía, privilegia el espacio en calidad de factor determinante (definitorio) de la frontera: la otra, tiene en cuenta la traza especial, pero carga las tintas en los aspectos socioculturales;”⁴ es decir lo territorial, los límites físicos y naturales, configuran un concepto de fronteras, es en ese espacio en el cual las interacciones sociales nacen así como se mezclan, lo señalado por Londoño alude a realidades innegables los bordes y la cultura hacen parte de las fronteras. No pierde vigencia el concepto de frontera de David Weber y Jane Rusch, citados también por Londoño según quienes: “la frontera es una zona de encuentro entre dos o más culturas”⁵, este breve concepto pone en debate el elemento cultural como límite conceptual e imaginario en las fronteras.

La teoría de Turner y Hacker, pensadores anglosajones, establece a partir del caso norteamericano en el siglo XIX, la importancia de las fronteras en la estructuración de la nación norteamericana, para estos pensadores lo territorial y lo ambiental condicionan el crecimiento económico en los espacios conocidos como fronteras. “La frontera es, nada más ni nada menos que acción humana sedimentada, en el límite, es historia de agentes sociales, que hicieron y producen hoy la frontera. Los fronterizos

² Ibíd. Pág. 61 a la 83

³ Agentes Fronterizos término empleado por Alejandro Grimson para referirse a los actores sociales que se ajustan, al menos formalmente, a soberanías y legislaciones diferentes, así como tienden a identificarse de manera distinta. Por supuesto esta conceptualización es característica de las fronteras políticas y no se aplica a otras situaciones de frontera especialmente a las fronteras en expansión. Tomado de Grimson, Alejandro ;Los procesos de fronterización, flujos, redes e historicidad; En Fronteras Territorios y Metáforas, Hombre Nuevo Editores, Medellín –Colombia Pág. 19

⁴ Londoño Mota, Jaime Eduardo , La Frontera un concepto en construcción; en Territorios y Metáforas ; Hombre Nuevo editores, 2003; Medellín Colombia Pág. 75

⁵ Ibíd. .Pág. 80

hacen a la frontera tanto como la frontera los hace a ellos, a sus imaginarios, sentimientos y prácticas⁶

Desde la concepción de Londoño, la frontera norte ecuatoriana sería una franja de 586 Km., en la que se distinguen tres ecosistemas, 1) Andino, 2) Amazónico y 3) Pacífico, debidamente delimitada por el Tratado Muñoz Vernaza Suárez⁷, dentro del cual el Departamento del Putumayo en Colombia y las Provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en el Ecuador interactúan, lo señalado no permitirían entender a la Provincia de Imbabura en el Ecuador como territorio fronterizo, espacio territorial receptor de interacciones: económicas, sociales y políticas⁸ binacionales.

El elemento cultural definiría a la frontera norte ecuatoriana como un espacio de encuentro, en palabras de Correa (2003). “pertenecen al mismo mapa cultural. Comunidades ancestrales han marcado el trillo común de estas tierras”⁹ por ello el enfoque de la frontera norte desde la cultura debería reconocer lo diverso, lo diferente y necesariamente lo compartido de las comunidades fronterizas, sin embargo la interacción de culturas como lo expresa Cardoso de Oliveira (1992) éstas “pueden ser simétricas, asimétricas y jerárquicas, o parte de un sistema de dominación y sujeción como en las áreas de fricción interétnica”¹⁰.

Así, el concepto de fronteras anteriormente señalado permite ver a la frontera norte como “territorios de encuentros en los que las expresiones culturales de los Chachi,

⁶Grimson, Alejandro ;Los procesos de fronterización, flujos, redes e historicidad; En Fronteras Territorios y Metáforas, Hombre Nuevo Editores, Medellín –Colombia Pág. 16

⁷Instrumento Jurídico Internacional en el que Ecuador y Colombia definen sus límites territoriales en el año de 1916, en el capítulo siguiente se amplía la información.

⁸ Las interacciones de frontera que se aluden en el párrafo se refieren al intercambio comercial registrado y no registrado por la balanza de pagos de ambos países, al transporte terrestre, al refugio y al asilo de colombianas y colombianos en la provincia antes citada.

⁹ Correa Losada, Antonio Cuarto Taller Agendas Culturales, Ponencia; Acciones Culturales contra el Estereotipo; Pág. 355 en Ramírez, Socorro y Montufar César Editores, Colombia-Ecuador Cercanos y Distantes. 2003,

¹⁰ Cardoso de Oliveira, Roberto; Identidad Étnica, Identificación y Manipulación; en etnicidad y estructura social. México, la Casa Chata, 1992 pág. 37-38, Cita tomada de Grimson, Alejandro ;Los procesos de fronterización, flujos, redes e historicidad; En Fronteras Territorios y Metáforas, Hombre Nuevo Editores, Medellín –Colombia Pág.31

Awá, Esperas, Sionas y Secoyas la trastocan, la dividen y hasta a veces la desintegran”¹¹, el elemento cultural en las fronteras incluye una gama de expresiones de distinta índole, mismas que al reunirse, o al tocarse tienden a auto limitarse y auto determinarse con el fin de distinguirse.

La teoría de Hacker y Turner, en el crecimiento económico de las fronteras, es un concepto inacabado en las naciones de la Comunidad Andina; las fronteras de modo general en Latinoamérica son diferentes a las de los países desarrollados, y en el caso específico de la frontera norte, retomando la idea de Grimson, antes descrita, (los fronterizos han hecho a la frontera, como la frontera los ha hecho a ellos)¹², existen lazos comunes de familiaridad y amistad, abarcando generaciones enteras, estas al desenvolverse en espacios deprimidos económicamente y estatalmente desatendidos han configurado un entramado social propio de esta zona.

Entender la definición: “línea móvil que señala el límite de la colonización con la naturaleza salvaje sin conquistar”¹³, da cuenta de la movilidad de las fronteras en función de la colonización de la naturaleza, al margen de lo ambiental, lo citado implica una precisión relevante, el concepto de las fronteras está en permanente cambio y evolución.

Lo señalado por Grimson, es de vital importancia para visualizar la doble vía recorrida por las poblaciones fronterizas y las zonas de frontera en la construcción de identidad, de tradiciones, de formas de subsistencia etc. “Así, resulta necesario contemplar las relaciones entre ambas poblaciones, las relaciones entre cada población

¹¹ Mientras hablamos de acuerdos binacionales son precisamente las comunidades las que han venido exigiendo maneras de rejunta sus realidades que han sido divididas y desintegradas por la frontera cita de Walsh, Catherine Comentarista Cuarto Taller Agendas Culturales. Pág. 360 en Ramírez, Socorro y Montufar, César; Hombre Nuevo Editores; Colombia-Ecuador; Cercanos y Distantes; 2003.

¹²Grimson, Alejandro ;Los procesos de fronterización, flujos, redes e historicidad; En Fronteras Territorios y Metáforas, Hombre Nuevo Editores, Medellín –Colombia Pág. 16

¹³ Londoño, Mota Jaime Eduardo; La Frontera, Un concepto en construcción; en Territorios y Metáforas; Hombre Nuevo Editores; 2003, Medellín Colombia, Pág. 75.

fronteriza y su respectivo Estado central, y las relaciones entre los diferentes grupos que conforman las poblaciones fronterizas”¹⁴ Lo limítrofe, lo cultural y el intercambio comercial, así como el reconocimiento de quienes viven en estos espacios territoriales, expresa la concepción fronteriza desde el reconocimiento de sus características y dinámicas, la vigencia o no, de las definiciones en líneas superiores establecidas, dependen de modo general del papel de las mismas en el proyecto nacional de ambos países.

1.1.2 Definición de las fronteras desde la construcción del Estado Nación.

La Frontera Norte Ecuatoriana, al igual de las otras fronteras en la Comunidad Andina, es producto de la coincidencia de interacciones económicas, políticas y sociales gestadas a través del tiempo. “La institucionalización obliga a una importante revisión y redefinición de conceptos hasta ahora consagrados como inamovibles (...) el reconocimiento institucional de zonas exige repensar algunas de las nociones centrales del orden político moderno, como los de soberanía y territorio, e incluso, la del mismo Estado nacional”¹⁵

Lo señalado anteriormente, obliga a pensar a la frontera norte ecuatoriana como un espacio en el cual confluyen diferentes intereses y luchas, que se tornan más complejos a partir de los procesos de independencia, es decir a principios del siglo XIX, esto conduciría a afirmar que la conformación de los Estados nación, influyó en la estructuración de estos territorios, afirmación imprecisa, como lo señala Vieira, Edgar (2008), en esta etapa histórica no se conformaron los Estados Nación en Latinoamérica:

Casi todos los países nacidos de la independencia habían adoptado desde el principio y de una vez por todas las estructuras de Estado nacional republicano.

¹⁴Grimson, Alejandro; Los procesos de fronterización, flujos, redes e historicidad; En Fronteras Territorios y Metáforas, Hombre Nuevo Editores, Medellín –Colombia Pág. 23; 2003.

¹⁵ Ramírez, Socorro; Las Zonas de Integración Fronteriza; Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana, Pág. 53 y 54 en la Integración y el Desarrollo Social Fronterizo, Serie Integración Social y Fronteras Bogotá N°1, CAB, 2007.

¿Por tanto son Estados nación? Si se entiende por ello la creación histórica de un espacio y de unas sociedades culturales y económicamente integradas u homogéneas ciertamente no (...) En estas condiciones, si parece imposible hablar de Estados nación, se puede sin embargo afirmar que el Estado territorial existe, aún si las fronteras permanecen permeables o inestables durante algún tiempo.¹⁶

Por lo citado es importante, determinar el concepto de borde o *border*, como un concepto en permanente construcción en el Ecuador, que ha dado vida a espacios territoriales desatendidos o ignorados, según Roque Espinosa (2008)

(...) las fronteras se han presentado como espacios indefinidos (...) pueden ser entendidos como espacios ubicuos, lábiles, móviles en permanente construcción y desestructuración y en los que se han producido y se producen toda suerte de encuentros y desencuentros de estos espacios con el espacio nacional, y de las sociedades fronterizas con la sociedad nacional.¹⁷

La discusión conceptual sobre la conformación, reconocimiento y delimitación de fronteras para Ecuador y Colombia imperativamente va a tener un innegable rasgo histórico atravesado por las varias características de frontera señaladas por Londoño Jaime: “ 1) Espacios vacíos que deben ser incorporados 2) Línea divisoria en áreas colonizadas y no colonizadas 3) Territorios no definidos por la densidad de la población en Km² 4) Línea que separa zonas civilizadas y no civilizadas 5) Zonas que funcionan en calidad de válvulas de seguridad 6) Procesos de ensanchamiento territorial por parte de una cultura y 7) Lugar de encuentro de dos o más culturas”¹⁸.

Dichos rasgos permiten concebir y caracterizar a la frontera norte ecuatoriana como un espacio colonizado, civilizado, válvula de seguridad, carente de densidad poblacional y encuentro de dos o más culturas, que imperativamente debe ser incorporado en proyecto nacional de ambos países, como lo señala Roque Espinosa (2008):

“en el imaginario político ecuatoriano, un referente no muy distinto al del resto de los países de América Latina, las fronteras fueron presentadas, casi siempre como los límites de la soberanía. Estos límites, estaban ubicados más allá de lo

¹⁶ Vieira, Edgar; La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina, Pág. 37 Cita de Chevalier, Pág. 635 y 636, abril 2008 CHEQUEAR QUE ESTE COMPLETA LA REFERENCIA

¹⁷ Espinosa, Roque; Las fronteras con Colombia, Corporación Editora Nacional. 2008. Pág. 23

¹⁸ Londoño Mota, Jaime Eduardo ; La frontera, un concepto en construcción; en Territorios y Metáforas; Hombre Nuevo editores, 2003; Medellín Colombia, Pág. 61 y 62

territorialmente desconocido y, por consiguiente, estaban constituidos por lugares ignotos, zonas inimaginadas, regiones desconocidas”¹⁹

Reafirmar a las fronteras como el resultado de una construcción social, en la cual las políticas públicas estatales y el concepto tradicional de soberanía, han retornado un papel protagónico, donde los centros de poder determinaron a las fronteras como espacios que mostraban simplemente la división de un Estado con otro u otros, este hecho aparentemente simple es determinado por la adjudicación y defensa de territorios, la historia de este pasado compartido entre Ecuador y Colombia, está registrada ampliamente por su Derecho Territorial.

En este punto cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿La frontera norte ecuatoriana podrá ser considerada como un espacio vulnerable a la confrontación? La respuesta puede ser dada en función de dos períodos de tiempo, el primero en el siglo XX y el segundo durante el siglo XXI, en el primer período esta frontera fue concebida para Ecuador y Colombia como un espacio compartido en el que las buenas relaciones vecinales fueron condicionadas a la proximidad geográfica y el segundo período de tiempo los conflictos de seguridad han dado un giro en las relaciones bilaterales “históricamente hasta la aplicación del Plan Colombia en 2001.

1.2 Presencia Estatal Binacional

En los párrafos siguientes, se analiza la presencia estatal binacional desde el papel de los Estados en las fronteras hasta el papel de lo subregional en las mismas; cabe destacar, el estudio de lo subregional está dado en función de las respuestas estatales binacionales que Ecuador y Colombia han ensayado para el tratamiento de esta frontera.

1.2.1 Los Estados en las Fronteras

¹⁹ Espinosa, Roque; Las fronteras con Colombia, Corporación Editora Nacional. 2008. Pág. 23

La presencia estatal binacional en la frontera norte ecuatoriana, dada la coyuntura internacional, matizada por las tensiones binacionales y la ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países, visualiza a esta frontera como un espacio conflictivo o crecientemente caotizado. En esas circunstancias, analizar la institucionalidad estatal binacional existente es poner en evidencia sus logros y avances, por hacer de la cotidianidad fronteriza visible a los centros políticos. La construcción del Estado desde las fronteras es un proceso caracterizado por el tiempo, el que indudablemente ha ignorado al tejido social fronterizo, “las fronteras se han ampliado o se han encogido, al menos en una lectura inicial, de acuerdo a la capacidad real que ha tenido el Estado de marcar los límites y de avanzar hacia ellos. En ambos casos, el lenguaje político, ha enfatizado, en que se ha tratado de un ejercicio de soberanía y construcción de la nación.”²⁰

El papel del Estado en estos espacios territoriales caracterizados por su permanente construcción, se ha centrado tradicionalmente en tres aristas: 1) Imperio de la ley, se puede hablar del cumplimiento de la ley nacional y local en las zonas de frontera?, respuesta difícil no sólo por el hecho del desconocimiento de la ley, sino porque el cumplimiento de garantías y derechos ha sido un proceso complejo e influenciado por actores externos, lo que no quiere decir que se trata de espacios territoriales caracterizados por el actuar al margen de la ley. 2) Presencia de Instituciones Públicas, la presencia estatal binacional es dispersa, lo que comprueba el “débil tejido institucional”²¹ de ambos países, las pocas instituciones públicas que existen son inoperantes e incapaces de asumir controles y regulaciones entre el bien común y los intereses personales y 3) Sociedad Democrática “desde una perspectiva democrática se trata de regiones menos avanzadas, circunstancia que ha dado como resultado el que en

²⁰ Espinosa, Roque; Las fronteras con Colombia; Corporación Editora Nacional, 2008. Pág. 25

²¹ Espinosa, Roque; Las fronteras con Colombia” Corporación Editora Nacional, 2008. Pág. 30

estas zonas se haya configurado una suerte de ciudadanía de segundo o de tercer grado”²² sin embargo, se podría incluir uno más 4) Estado Social de Derecho no como concepto contrario a la democracia sino como un nivel complementario, que permite hacer realidad los preceptos de la democracia, reconociendo mayor participación de la sociedad civil.

1.2.1 El Estado, sus fronteras y lo subregional

Desde lo anteriormente señalado, se puede entender el papel del Estado en la integración como lo señala Edgar Vieira (2008): “desde tres concepciones la Hobbesiana, la Kantiana y la Grosciana”²³ visiones que establecen en las relaciones internacionales al Estado como actor principal. Estas tres perspectivas permitirían establecer los avances en cuanto al establecimiento y mantenimiento de las relaciones bilaterales; cómo, de manera paulatina y progresiva Ecuador y Colombia van adquiriendo múltiples responsabilidades conjuntas en la frontera norte.

Así en la primera concepción el realismo de Hobbes ²⁴ se pone de manifiesto durante las cinco primeras décadas del siglo XX, lo binacional no tuvo atención particular, por parte de ambos países, la suscripción del Tratado Muñoz Vernaza Suárez, pone de manifiesto que las relaciones bilaterales no respondían a un mínimo de coordinación política binacional.

En la segunda concepción, es la cooperación la amenazadora de la supervivencia de los Estados, este momento universalista de Kant²⁵, lo señalado en la frontera norte ecuatoriana, se traduciría en el accionar de la cooperación internacional; donde han sido múltiples las agencias no estatales involucradas en el trabajo en esta frontera, por

²² *Ibíd.* Pág. 30

²³ Vieira, Edgar; *La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*, Pág. 158

²⁴ Hedley Bull, Nota Pie de Página en Vieira, Edgar; *La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*; Pág. 158

²⁵ *Ibíd.* , Pág. 158

ejemplo, Pastoral Migratoria, Alto Comisionado Naciones Unidas para los Refugiados, “ACNUR” Visión Mundial, OIM, COOPI entre otros. En palabras de Andrade (2002)” en contraste con la incipiente presencia institucionalidad estatal en las provincias fronterizas, se puede comprobar una fuerte presencia de organizaciones internacionales y no gubernamentales en la región”,²⁶

La tercera concepción Internacionalista Grosciana²⁷, el consenso y el acuerdo entre organismos e instituciones facilitan la convivencia entre Estados el incremento de los niveles y las formas de interdependencia entre los dos países, vuelve indispensable crear instituciones para manejar esa interdependencia, a través de organizaciones vigentes desde los años 60, como es la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC (ALADI desde 1980), la suscripción del Pacto Andino a finales de esta década, más tarde modificado por el ²⁸Protocolo de Trujillo, este es el momento en el cual la institucionalidad fronteriza empieza a despertarse e inicia una nueva etapa, materializando la conformación de la Comisión de Vecindad, las Zonas de Integración Fronteriza, (ZIF), los Centros Nacionales de Atención en Frontera, CENAF, Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON), cuyo funcionamiento es el objeto del presente trabajo de investigación.

²⁶ Andrade, Pablo; Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia. Pág. 205. en Comentario Internacional Informe Especial. Año 2002

²⁷Hedley Bull, Nota Pie de Página en Vieira, Edgar; La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina. Pág. 158

²⁸ Trujillo, 10 de Marzo de 1996

CAPITULO UNO

RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

La primera parte de este trabajo, está destinada a poner de manifiesto, la atención de los gobiernos de Ecuador y Colombia a la frontera norte ecuatoriana, en el espacio de tiempo comprendido entre 1900 y 1950. La segunda parte de esta investigación tiene como objetivo el estudio de la frontera norte ecuatoriana a partir de la naciente institucionalidad fronteriza, subregional andina y binacional.

1.1. Antes del año 2000, una relación aparentemente sin tensiones

El análisis de las relaciones binacionales Ecuador-Colombia en siglo anterior, se inicia diferenciando dos momentos, el primero de ellos, comprenderá desde el año 1900 hasta el año 1950, período de tiempo, caracterizado por dos temas principales: 1) lo limítrofe y 2) lo Comercial: el segundo momento está comprendido desde el año de 1960 hasta finales del siglo XX, período de tiempo en el que la institucionalidad fronteriza binacional así como subregional se empieza a construir. Antes del año 2000, lo comercial y lo geográfico, promueven y diversifican las relaciones binacionales entre Ecuador y Colombia

1.1.1 De 1900 a 1950. Lo limítrofe como articulador de las relaciones binacionales

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, durante el período 1900 a 1950, se materializan mediante la suscripción de diversos tratados y acuerdos en varios instrumentos internacionales de carácter bilateral; que, según información proporcionada en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en este período llegaron a 24.

El primero de ellos, fue suscrito el 15 de julio de 1900, Ecuador y Colombia acuerdan en la ciudad de Bogotá un *Protocolo de fronteras y paz interna*, la firma de este convenio obedeció a la necesidad de ambos países de evitar confrontaciones de carácter territorial y bélico, las mismas que tuvieron precedentes históricos y habrían dejado secuelas significativas en ambos territorios.

Por referencias históricas, los conflictos internos en el Ecuador y en Colombia sobrepasaron las fronteras. En el siglo XIX hubo gobernantes conservadores que apoyaron la lucha antiliberal tanto en Colombia como en el Ecuador. Entre otros hechos cabe resaltar el “Pacto de Amapala” (1895) suscrito por Eloy Alfaro (antes de la Revolución que le llevó al poder) con el líder colombiano Juan de Dios Uribe y con los gobernantes Joaquín Crespo de Venezuela y José Santos Zelaya de Nicaragua, por el cual se comprometieron a la ayuda mutua y movilizaron armas y recursos a favor de la causa liberal. Era la época del “internacionalismo liberal”, considerada una causa latinoamericana, digna de consolidarse sobre los gobiernos conservadores.²⁹

Con los antecedentes anteriormente señalados, ese mismo año, el 21 de agosto, por segunda vez, en la ciudad de Quito, Ecuador y Colombia firman un *Tratado en el que acuerdan la no intervención en la política interna del otro*; garantizando así el cumplimiento del principio internacional de derecho público producto de la doctrina Monroe³⁰ *La no intervención*, que tiene como meta que ningún país intervenga directa ni indirectamente en asuntos internos o externos de otro Estado, se lo sintetizó en la

²⁹ Juan Paz y Miño Cepeda, *La Crisis Diplomática entre Colombia y Ecuador*; Un capítulo de la *Historia Inmediata*, Boletín del Taller de Historia Económica, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Febrero-Marzo 2008, Pág. 6

³⁰ Nombre que reciben los planes y programas políticos que inspiraron el expansionismo de los Estados Unidos de Norteamérica, tras la incorporación de importantes territorios que habían pertenecido al imperio español y en su dialéctica con las realidades imperiales entonces actuantes –Gran Bretaña, Rusia, Francia, &c.–, sintetizados por el presidente Santiago Monroe en su intervención del 2 de diciembre de 1823 ante el Congreso norteamericano, y que se pueden resumir en tres puntos: no a cualquier futura colonización europea en el Nuevo Mundo, abstención de los Estados Unidos en los asuntos políticos de Europa y no a la intervención de Europa en los gobiernos del Hemisferio Americano. Tomado de “Doctrina Monroe 1823” disponible en: <http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm>

frase: "América para los americanos". Este convenio representó un paso importante en las relaciones internacionales entre Ecuador y Colombia.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 1902, en la ciudad de Quito, se suscribe *La convención sobre canje de encomiendas postales, sin valor declarado y el reglamento de orden y detalle*, la misma que hasta la presente fecha se encuentra vigente.

El 10 de Agosto de 1905, Ecuador y Colombia suscriben el *Tratado de amistad, comercio y navegación*, cuyo carácter fue declarativo; tuvo como fin establecer una línea base en las acciones tendientes a fortalecer las relaciones diplomáticas y comerciales entre ambos países. El 5 de mayo de 1906, en la ciudad de Bogotá se suscribe un *Convenio Telegráfico*.

Para el año de 1908, Ecuador y Colombia intentan suscribir un *Tratado Alianza* en la ciudad de Bogotá, este tratado no fue aceptado por el Ecuador sino hasta al anexarle un protocolo adicional, luego de este hecho se procede a suscribir el mencionado tratado en la ciudad de Quito el 13 de mayo de 1910.

Los desacuerdos en materia territorial entre Ecuador y Colombia, que venían desde el siglo XIX, en este siglo fueron zanjados con la firma del *Tratado Muñoz- Vernaza Suarez* en el año de 1916, ese instrumento internacional significó la entrega por parte del Ecuador a Colombia de una franja de 180.000 km² en la región nororiental. El tratado fue aprobado por el congreso de cada uno de los dos países. De acuerdo a sus disposiciones, los dos Estados nombraron sus respectivas comisiones demarcadoras que, por poseer el carácter de plenipotenciarios, pudieron señalar una nueva línea en el sitio en que no existía un accidente geográfico acordado. Este hecho a criterio de Ramón Hidalgo Ibáñez "fue excesivamente generoso porque no consideraba la común defensa de territorios de Colombia y Ecuador, como lo había establecido el *Tratado Andrade-*

Betancourt”³¹ a pesar de que este hecho tuvo especial relevancia política en el Ecuador, fue un mecanismo mediante el cual se trataba de liquidar deudas de la independencia y de afianzar lazos de amistad con Colombia.

El 6 de julio de 1942, entre ambos países se suscribe un *Tratado de Comercio*, “aprobado por la Ley 103 de 1944 y Canjeadas las ratificaciones en Quito el 4 de abril de 1945”³², permitió el libre tránsito fronterizo de bienes y mercancías sin aranceles, siempre y cuando estuvieren sometidos a una lista previamente acordada, es decir, como señala Carrera de la Torre “este tratado incluía una lista de artículos no sometidos a las tarifas no aduaneras”

El 30 de Junio de 1946 en la ciudad de Ipiales se suscribe una acta de inauguración de *Seis Hitos de la Frontera Colombo- Ecuatoriana*, restaurados en la zona comprendida entre el nacimiento de la quebrada el Morro y la quebrada Téques o Tejes.

El 31 de enero de 1947 Ecuador y Colombia suscriben un acuerdo administrativo para realizar una campaña sobre la Langosta, el 23 de Septiembre de 1947 se aprueba una acta para el cambio de placas en los hitos en el sector del Río Chingual y Río San Miguel, el 30 de diciembre de ese mismo año, en la ciudad de Bogotá se suscribe una Acta para el Cotejo y Suscripción de Planos que corresponden al trazo línea de frontera meridiano desde la boca del río Chingual en el Putumayo hasta la intersección con el río San Miguel o Sucumbíos.

En 1952, ambos países analizan la necesidad de suscribir *convenios de cooperación económica* que en lo principal lograran tres metas significativas a saber: 1) Integración Fronteriza, 2) Mercado Común Binacional y 3) Intercambio de Servicios, Bienes e

³¹ Hidalgo Ibáñez, Ramón; *Nociones de Derecho Territorial Ecuatoriano*; Primera Edición 1963, Litografía e Imprenta La Reforma, Guayaquil, Ecuador Pág. 66

³²Biblioteca Luis Ángel Arango; Revista Credencial, disponible en: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/agosto2006/tratados.htm>

Información Técnica así como promover el libre tránsito de personas. Sería, hasta el 31 de Julio de 1955 que la intención de asegurar un mercado común binacional, se materialice con la firma de un *Tratado de Comercio* entre los dos países lo cual mejoró notablemente el intercambio comercial entre ellos.

Los acuerdos internacionales entre ambos países durante los primeros cincuenta años del siglo XX, se pueden resumir de la siguiente manera, nótese que la primera década es la más rica en la suscripción de este tipo de acuerdos.

Décadas	Convenios
1900- 1910	Convención sobre canje de encomiendas postales sin valor declarado y Reglamento de orden sin detalle. Protocolo sobre política de fronteras y paz interna. Tratado en el que acuerdan la no Intervención en la política interna del otro. Tratado de amistad, comercio y navegación. Tratado alianza. Convención sobre reclamaciones de ciudadanos colombianos por medio de arbitraje.
1910-1920	Tratado Muñoz-Vernaza Suárez.
1930-1950	Tratado de comercio, Seis hitos de la frontera Colombo Ecuatoriana,
1950-1960	Convenios de cooperación económica, Tratado de comercio

Elaboración Propia a partir de datos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

Las primeras cinco décadas de relaciones bilaterales en la frontera norte ecuatoriana estuvieron marcadas fuertemente por acuerdos declarativos y de demarcación territorial por un lado, así como comerciales por otro lado. Cabe destacar, la escasa atención que ambos países prestaron a los temas propiamente fronterizos durante este período de tiempo. Desde la visión de Estado Nación estas primeras cinco décadas tuvieron como meta la consolidación de relaciones vecinales en las que la reciprocidad y la diplomacia fueron factores claves de entendimiento, a pesar de que el país más perjudicado

territorialmente fue Ecuador, al haber cedido 180.000 km², visibilizaron la inexistencia de una agenda común de trabajo y la carencia de una política binacional fronteriza, como lo señala Moreano (2009) “ mientras las fronteras sean vistas como sitios securitizados debido al narcotráfico y a la presencia de actores ilegales y mientras las relaciones diplomáticas entre Quito y Bogotá, continúen rotas, esta política común difícilmente podrá ver la luz”³³ A pesar de haber existido tensiones territoriales entre ambos países, éstas arribaban a su fin mediante la suscripción de acuerdos.

1.1.2 De 1960 al 2000: Despegue de la institucionalidad fronteriza binacional. Proliferación de reuniones e instrumentos internacionales

En este periodo las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia se amplían y diversifican, y por ende adquieren un nuevo significado. La integración subregional asume un papel preponderante; no hay que olvidar que durante los años 60 la guerrilla colombiana, adquiere mayor relevancia, agudizando el problema de la violencia colombiana, esto permite comprender que las tensiones de seguridad recientes entre Colombia y Ecuador no fueron producto simplemente del ataque en Angostura, sino que son el efecto de un conjunto de hechos y procesos que se gestaron en el tiempo las principales connotaciones han sido políticas.

A inicios de los años 60 ambos países, se involucran en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyo objetivo fue el de facilitar el intercambio comercial y establecer un mercado común para Latinoamérica. Este proceso a criterio de Marco Romero: “avanza muy lentamente y se presentan dificultades por la resistencia de diversos sectores frente a la liberalización comercial en

³³Moreano, Hernán “Frontera Ecuador-Colombia: Desarrollo, securitización y vulnerabilidades” Pág.49 en el texto: Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia. Jaramillo, Grace compiladora, Ecuador Febrero 2009.

la región, así como por las desigualdades relativas entre los países y la tendencia a concentrar los beneficios en las economías más grandes”³⁴

En 1962, en la ciudad de Bogotá, se realiza una reunión comercial entre Ecuador y Colombia, en la cual se determinan cuatro puntos de encuentro: 1) La ampliación de la Zona Fronteriza, por Colombia al Departamento de Nariño y a la Comisaría de Putumayo; mientras por el Ecuador participan las provincias de Esmeraldas, Carchi y Napo; 2) Se establecen prioridades para artículos producidos y de consumo exclusivo en la zona de frontera, de esta manera se define el acuerdo sobre tráfico fronterizo Colombo Ecuatoriano 3) Se recomienda la negociación de un tratado de amistad, comercio y navegación, cuyo espíritu era reemplazar al tratado de 1905 y al de 1942, en cuanto a disposiciones arancelarias y 4) Se suscriben los acuerdos en materias de: cooperación técnica, económica y comercial, se acuerda intensificar el intercambio comercial de productos agropecuarios de acuerdo a lo establecido en el Tratado de Montevideo, y la creación de una comisión permanente de integración económica.

Los resultados de esta reunión comercial muestran que los vínculos económicos entre los dos países son regulados fundamentalmente desde el poder central, mientras que las periferias, para el caso de esta investigación, las zonas de frontera, no ejercían mayor tipo de incidencia en estas políticas

Desde 1964 hasta 1966, como producto de la reunión de jefes de Estado de Ecuador y Colombia y la suscripción del Acta de Rumichaca, se alcanzaron tres metas:

- 1) Informe del BID.- Tomar al Informe del BID sobre Integración Fronteriza Colombo Ecuatoriana como base de una política fronteriza para las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura en el Ecuador y en Colombia al

³⁴ Romero Cevallos, Marco, Relaciones económicas, Ecuador-Colombia; situación actual y perspectivas. Pág. 2

Departamento de Nariño y la Comisaría del Putumayo. La misión del BID indica que para esta zona de frontera es indispensable la realización de proyectos que los clasifica en prioridad I y II “ponderándose los criterios de: integración internacional, intra - nacional, compromisos internacionales, grado de adelanto del proyecto, intensidad del tránsito, posibilidades de colonización y necesidad de atender zonas aisladas en actual producción”³⁵

Según Carrera (1976) este informe “no constituye sino una recopilación, con alguna evaluación, de los proyectos nacionales de Ecuador y Colombia que podían tener algún interés para integración y que se habían formulado hace mucho tiempo atrás”³⁶, sin embargo de lo dicho, el informe del BID, recoge la intencionalidad de Ecuador y Colombia de impulsar en la zona de frontera, acciones conjuntas, que es la materia de esta investigación.

2) Planes de Desarrollo.- Decisión de incluir en los planes de desarrollo de ambos países los programas, planes y proyectos de dicho informe; es necesario precisar, en este punto los proyectos establecidos como prioridad I, son los proyectos de: Rectificación de la carretera panamericana, conexión Tumaco-San Lorenzo, carretera Pasto-Tumaco, Pasto- Mocoa, conexión Ipiales-Puerto Asís, conexión panamericana-ferrocarril Quito-San Lorenzo; y, se establecen como prioridad II: La carretera marginal de la selva, vía interoceánica, carretera Sanquianga-Panamericana, troncal de la costa, carretera San José- Mataje; dichos proyectos parten de la idea de incorporar a las zonas de frontera a la economía nacional mediante el intercambio comercial.

³⁵ Informe de la Misión del Banco Interamericano preparado con la colaboración del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas y presentado a los Gobiernos de Ecuador y Colombia; Hacia un programa de integración fronteriza Colombo- Ecuatoriana, Pág. 139

³⁶ Carrera, de la Torre Luis; La Integración Económica de América Latina y la Fronteriza de Ecuador con Colombia y Perú, Pág. 19. Junio 1976. Sub Comisión Ecuatoriana PREDESUR, Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador.

3) Sector Privado.- Promover la participación del sector privado y el involucramiento de las comunidades indígenas en las zonas fronterizas y, 4) Otras Obras.- Ejecutar obras varias.³⁷

En el año de 1967 se crea la secretaría mixta Técnico-Administrativa, carente de atribuciones, razón que explica su desempeño no tan eficiente, hecho que Carrera (1976) lo califica como un conjunto de representantes de organismos de los gobiernos que preparaban recomendaciones y sugerencias al Consejo de Integración, que se reunió en el mes de abril de ese mismo año.

El 19 de abril de 1968, entre Ecuador y Colombia, se suscribe un acuerdo internacional sobre seguridad social, el cual reconocía a los ecuatorianos y colombianos el derecho a ser asistidos en prestaciones sociales de: enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, siempre y cuando dichos ciudadanos se encuentren de modo temporal o transitoriamente en uno de estos países, materializando la seguridad social entre los dos Estados.

En 1969 Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Chile fundan el Pacto Andino. Este proceso de integración nace como una respuesta a los obstáculos manifestados en la ALALC y buscando el incremento de los flujos de comercio intra regionales; esta iniciativa de integración estuvo inspirada en gran medida por la corriente Cepalina³⁸, que exhortaba a los países de Latinoamérica a la industrialización sustitutiva de importaciones, buscando impulsar y fortalecer las industrias locales, estas políticas "generaron las tasas de crecimiento del PIB más altas registradas desde la posguerra, contemplaban una política más activa e intervencionista del Estado, así como menores

³⁷ Carrera, de la Torre Luis; La Integración Económica de América Latina y la Fronteriza de Ecuador con Colombia y Perú, Pág. 20 y siguientes.

³⁸ Corriente Económica que nace de la Comisión Económica para América Latina CEPAL de Naciones Unidas que buscaba afianzar el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

niveles de apertura”³⁹,receta económica que a la larga para Ecuador y Colombia demostró ser insuficiente.

Desde el punto de vista comercial la integración significó para ambos países un puente que facilitó su crecimiento económico, antes de 1969 los niveles de intercambio comercial no eran significativos, como lo señala Marco Romero: “Ecuador exportaba a Colombia bienes por un valor de 5.4 millones de dólares, sobre un total de exportaciones de 152.5 millones, es decir que representaban el 3.5% del total. Las importaciones ecuatorianas desde Colombia, en valor CIF, llegaban a 8.3 millones de dólares, sobre un total de 241.8 millones, representando por lo tanto una participación de 3.4%”⁴⁰.

1.1.2.1 Los años setenta.

Representaron para ambos países relaciones bilaterales fuertemente matizadas por el dinamismo del intercambio comercial⁴¹, esto permitió además de un mayor crecimiento económico en los dos países, la creación de diversos instrumentos de integración. “La política económica o modelo predominante en los setenta era un “modelo de sustitución de importaciones”, o “cerrado”, que protegía a la industria nacional imponiendo aranceles altos a los productos que venían de afuera. El Estado y la planificación tuvieron mucha importancia en esta etapa”⁴². A partir de esta década el proceso de

³⁹Romero Cevallos, Marco ; Relaciones económicas Ecuador-Colombia, situación actual y perspectivas, Pág. 3

⁴⁰ *Ibíd.*, Pág. 3

⁴¹ Aclaración Metodológica.- Para el análisis económico de los flujos comerciales entre Ecuador y Colombia se han tenido en cuenta el documento estadístico de la Secretaria General de la CAN, levantado sobre el Sistema Subregional de Información Estadística (Decisión 115), dentro del Proyecto 8.46.63-Estadística, mismo que contiene una exposición de datos económicos que versan sobre importaciones, exportaciones y balanza comercial entre ambos países, desde el año de 1969 hasta el año 2006.

⁴²Simbaña, Andrés; Impacto de las Relaciones Bilaterales Ecuador-Colombia en el Sector Empresarial y Comercial, Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra, 2008. Ponencia preparada para la Universidad de Bucaramanga-Colombia Pág. 7

integración andino se empieza a construir y con ello a desarrollarse la institucionalidad integracionista⁴³.

A inicios de la década de los setenta, la Junta de Planificación del Ecuador y el Departamento de Planificación de Colombia de forma conjunta presentan una propuesta de convenio para el libre tránsito de personas y vehículos, facilitando controles migratorios y brindando fluidez en la circulación para los vehículos.

Un año más tarde, en 1972, la Comisión Permanente de Integración Fronteriza finaliza la redacción del documento binacional, mismo que permitía intensificar las relaciones comerciales, la identificación de industrias fronterizas y con ello esbozan la posibilidad de establecer industrias de capital mixto; así se detalla la necesidad de actuar de manera inmediata en la realización de tres proyectos específicos: Industrialización de la leche, matadero frigorífico e industrialización de la carne”⁴⁴

Hay que destacar la importancia del Informe del BID, para establecer un programa de Integración Fronteriza Colombo- Ecuatoriana, durante los años sesenta y los años ochenta; este informe establece para esos años una línea base o un diagnóstico sobre lo que se debe hacer en la zona de frontera partiendo de lo económico como eje central de las relaciones binacionales. Sin embargo de lo dicho hasta el año 2009 hay proyectos no realizados como el caso del Proyecto de Recuperación del Ferrocarril Quito-San Lorenzo, a pesar de que la intención del actual gobierno del Presidente Correa, contenida en el Decreto Ejecutivo N° 313, de 6 de abril de 2010, establece que la Empresa de Ferrocarriles constituye patrimonio del Estado, razón suficiente para emprender un conjunto de acciones destinadas a re establecer el valor histórico del ferrocarril en el imaginario colectivo ecuatoriano; para el efecto ha puesto en marcha el

⁴³ Institucionalidad Integracionista.- instituciones estatales creadas para el tratamiento de las fronteras

⁴⁴ Carrera, de la Torre Luis; La Integración Económica de América Latina y la Fronteriza de Ecuador con Colombia y Perú, Pág. 20

Plan Maestro del Ferrocarril Turístico Patrimonial del Ecuador (FTPE), con fines turísticos, por lo citado anteriormente, el tramo antes señalado al ser un tramo de carga, estaría sujeto a revisión posterior.

Este plan fronterizo demostraba a ambos países las ventajas de la mayor oferta de bienes y servicios, relegando las tradicionales actividades comerciales entre los habitantes de la línea de frontera del norte ecuatoriano.

La balanza comercial entre los dos países durante los años setenta, fue negativa para el Ecuador hasta el año 1975, a partir de ese año la balanza comercial fue negativa para Colombia, la misma que se mantuvo hasta finalizar esta década; se debe considerar entonces que para el Ecuador el incremento de los niveles y las formas de interdependencia entre los dos países, vuelve indispensable crear instituciones para manejar esa interdependencia bilateral.

En 1976 el Ecuador, estaba gobernado por una dictadura dirigida por el Consejo Supremo de Gobierno, integrado por un Triunvirato con Luis Poveda Burbano, Luis Leoro Franco y Guillermo Durán Arcentales, quienes controlaron la inflación y la sostuvieron en índices bajos; la economía estuvo dinamizada por la reciente explotación y las exportaciones de petróleo crudo. Para Colombia en cambio, en el año de 1976, bajo la Presidencia de Alfonso López Michelsen y en plena bonanza cafetera, el intercambio comercial con Ecuador no era un tema principal de atención.

“En el mismo decenio de los setenta (...) mientras Chile se retiró en 1976 del Pacto Andino por querer tener un arancel inferior al mínimo común y en Colombia se comenzó a cuestionar-aunque tímidamente- el modelo de sustitución de importaciones, llegándose a realizar un moderado episodio de liberación de importaciones (1974-78),

en Perú, Venezuela y Ecuador la estrategia sustitutiva continuó su marcha sin mayores contratiempos.”⁴⁵

1.1.2.2 Los años ochenta

Los años ochenta, es decir la década perdida⁴⁶, entendida como el período o la “época de los programas de ajuste, derrota de los proyectos nacionales y funcionalización de las economías y los Estados latinoamericanos a los procesos de globalización de la economía y el poder. Dinámica resultante de un significativo cambio social y político, la crisis de los viejos movimientos sociales, la informalización de la economía y la sociedad, el surgimiento “democracia” como sistema político y mecanismo de legitimación del nuevo poder”⁴⁷

La balanza comercial⁴⁸ entre ambos países fue negativa para Colombia entre 1980 y 1985, mientras para el Ecuador se torna en negativa desde 1986 hasta 1990, lo que muestra un mayor impacto de la crisis generada por el elevado nivel de la deuda externa, sobre la economía ecuatoriana, al igual que un menor nivel de diversificación de su aparato productivo.

A fines los ochenta, en 1989, en la reunión de los presidentes miembros de países andinos realizada en las islas Galápagos (Ecuador), se decidió abandonar el modelo de

⁴⁵Moncayo Jiménez, Edgar; Geografía Económica de la Comunidad Andina: Regiones: Nuevos Actores de la Integración, Secretaría General de la CAN, Lima Perú. Pág. 150

⁴⁶La década de los ochenta fue tanto para los países andinos como para la integración andina, una década perdida. La crisis de la deuda afectó a todos los países de la región, desde México hasta Argentina y se reflejó en la integración, que sufrió un estancamiento. Tomado de: Simbaña, Andrés; Impacto de las Relaciones Bilaterales Ecuador-Colombia en el Sector Empresarial y Comercial, Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra, Marzo del 2008, Ponencia preparada para la Universidad de Bucaramanga-Colombia Pág. 7

⁴⁷Moreno Alejandro, “Agustín Cueva Pensamiento Fundamental” Pág.19 Año 2007, Colección Pensamiento Fundamental Campaña Nacional Eugenio Espejo por el Libro y la Lectura, Quito-Ecuador

⁴⁸*Balanza comercial*: “Cuenta que registra sistemáticamente las transacciones comerciales de un país; saldo del valor de las exportaciones menos las importaciones de bienes en un periodo determinado, generalmente un año. Si las exportaciones son mayores que las importaciones se habla de superávit; de lo contrario, de un déficit comercial. Nota de texto disponible en: <http://www.fes.ec/old/estadisticas/estadisticasdiez.htm> (Economía ecuatoriana en cifras, ILDIS).

desarrollo cerrado y establecer como objetivo de la integración regional andina el modelo de desarrollo abierto; en términos comerciales lo señalado permitió adoptar un diseño estratégico y un plan de trabajo para replantear la integración andina.

En suma, esta década representó una crisis en el comercio bilateral entre el Ecuador y Colombia; restricciones a las importaciones generadas por la necesidad del ajuste, limitación de flujos bilaterales, intra y subregionales, la agudización de la crisis de la deuda cuyos efectos se sintieron en ambas economías impidiendo la consolidación la unión aduanera, lo que obligó no sólo a Ecuador y Colombia, sino a todos los países andinos a repensar la integración andina que para finales de esta década atravesaba una de sus peores crisis institucionales; esto marcaría el inicio de un proceso de rediseño que finalizaría en el año 1997.

1.1.2.3 Los años noventa

En la década de los noventa el proceso integracionista andino y los flujos comerciales entre Ecuador y Colombia adquieren un nuevo dinamismo caracterizado por un importante repunte de las exportaciones de Colombia al Ecuador,

En el intercambio comercial bilateral el papel que juega el transporte terrestre en la zona de frontera que se está analizando es importante, como lo señala Ramiro Polanco Contreras: "el 35% de exportaciones, transportadas por carretera, es llevado a cabo a través de la ciudad de Ipiales que se constituye el paso obligado por los transportadores. Se presenta para 1998 el movimiento de 793.280 toneladas de carga (...) de lo cual cerca del 40% es para el intercambio con Ecuador, que es realizado en un 100% por vía terrestre a través del uso del puente internacional Rumichaca"⁴⁹

⁴⁹ Polanco, Contreras Ramiro; Comercio Bilateral Ecuador-Colombia, Efectos del Conflicto, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya-Yala, Corporación Editora Nacional, Quito- Ecuador 2003, Pág. 33

Como lo señala Moncayo (2009): “el relanzamiento de la integración latinoamericana ha tenido lugar en el marco de lo que corresponde, en la práctica, a un patrón virtualmente universal. En efecto, las sucesivas profundizaciones y ampliaciones de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN 1994), el Área de Libre Comercio del Sudeste Asiático (1997) y la reestructuración de los esquemas africanos, ponen de presente que el *regionalismo de segunda generación* es paradójicamente uno de los rasgos más sobresalientes de la fase actual de la globalización”⁵⁰

La evolución de la balanza comercial en los años noventa pone en evidencia que Ecuador dejó a un lado su industria local, pasando a consumir productos de otros países en especial de Colombia, por ello el saldo de su balanza comercial durante la década del noventa es negativo y creciente; para Colombia en cambio esta década representó el reforzamiento de su industria.

“Dentro de la actividad comercial entre Ecuador y Colombia, este último ha sido el más beneficiado (lo vendido por Colombia a Ecuador asciende a 420,5 millones de dólares y en la vía contraria se constituye por 363,4 millones de dólares y 227,2 millones respectivamente) sin embargo entre 1998 y 1999 se dio una caída en el comercio bilateral por la reducción del dinamismo en la economía”⁵¹

En esta década, sin embargo, Colombia y Ecuador continuaron firmando convenios bilaterales; así, a comienzos de los años 90 se firma el Convenio de Esmeraldas⁵² sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aéreas, que

⁵⁰Moncayo Jiménez, Edgar; Geografía Económica de la Comunidad Andina: Regiones: Nuevos Actores de la Integración, Secretaría General de la CAN, Lima Perú. Pág. 48.

⁵¹ Polanco, Contreras Ramiro; Comercio Bilateral Ecuador-Colombia Efectos del Conflicto. Pág. 20

⁵² Convenio de Esmeraldas firmado el 18 de Abril de 1990. En la misma ciudad, en noviembre de 2009 se planteó una posible reforma de este convenio, la creación de una canasta básica de integración fronteriza, intercambio de datos judiciales y la creación de una empresa de transporte binacional. Esta resolución que surgió luego de tres días de trabajo entre autoridades seccionales y gubernamentales de las zonas fronterizas de Ecuador y Colombia será entregada a los cancilleres Fander Falconí y Jaime Bermúdez, en Ibarra. A mediados del mes de febrero del año 2010, Las autoridades de la frontera norte se reunieron, con el propósito de analizar el Convenio de Esmeraldas, firmado en 1990. La intención de las autoridades es actualizarlo, de acuerdo con la realidad y promover el fortalecimiento socioeconómico en la zona. Datos de Prensa tomados de El Comercio disponible en http://ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=332387&id_seccion=10

permitió que la relación binacional se robusteciera con el intercambio comercial, como lo señala Ramiro Polanco Contreras:

“es de anotar que en el período de 1995 hasta el 2000 las exportaciones de Ecuador y Colombia han decaído hasta llegar a un 38% como consecuencia directa del proceso de caída de poder de compra de los consumidores que se ha venido presentando en la economía colombiana, mientras que en el primer semestre del año se ha incrementado, por otra parte las exportaciones en sentido contrario se han mantenido en niveles promedio del 23%, en el cual el año de 1998 presentó su mayor nivel (...) debido a un mayor ingreso de azúcar y productos agroindustriales”⁵³

Los flujos de comercio entre estos países en esta década, en palabras de Marco Romero presentan dos etapas: una hasta mediados de los noventa en la que se incorporan diversos productos y otra hasta fines de los noventa en la que las economías ecuatorianas y colombianas como resultado de la crisis de México y Asia se ven más afectadas⁵⁴.

Lo anteriormente expuesto, corrobora lo señalado por Edgar Moncayo Jiménez en lo referente a la influencia positiva o negativa que sufren los dos países, debido a los ciclos de bonanza o caída de las economías mundial, como resultado de la globalización económica.

Entre 1989 y mediados de los noventa, ambos países ensayan la creación de la Comisión de Vecindad, como mecanismo de integración binacional que pone en la agenda muchos temas prioritarios, al menos para estas zonas fronterizas. Los temas de infraestructura, como el puente sobre el río San Miguel, el transporte marítimo y fluvial, ferias fronterizas, encuentros binacionales de empresarios; concitaron la atención de los gobiernos que llegaron a catalogar a este espacio de encuentro bilateral como exitoso. Tanto que para tener atención permanente en la frontera se llegó a plantear la necesidad

⁵³ Polanco, Contreras Ramiro; Comercio Bilateral Ecuador-Colombia Efectos del Conflicto, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya-Yala, Corporación Editora Nacional, Quito- Ecuador 2003, Pág. 24.

⁵⁴ Romero Cevallos, Marco; Relaciones económicas Ecuador-Colombia, situación actual y perspectivas. Pág. 5

de la implementación de los CENAF, (Centros Nacionales de Atención en Fronteras), que tuvieron como fin el atender de forma ininterrumpida en la frontera norte, servicio que se concretó años mas tarde.

Antes de terminar el estudio de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, en el siglo XX, se rescata dos hechos de especial repercusión en las relaciones bilaterales. 1) El Relanzamiento del Proceso Andino en 1997, cuando los presidentes andinos decidieron, a través del Protocolo de Trujillo, introducir reformas en el ⁵⁵Acuerdo de Cartagena para adaptarlo a los cambios en el escenario internacional. Esta reforma permitió que las iniciativas para continuar con el proceso pasen a manos de los Presidentes de cada nación y que el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, formen parte de la estructura institucional. 2) Se creó la Comunidad Andina en 1999, desde cuando Ecuador y Colombia como Países Partes de la CAN adoptan la Política Comunitaria para la integración y el Desarrollo Fronterizo (Decisión 459)⁵⁶ misma que en la práctica:

“Delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.”⁵⁷

Ese propósito fue implementado por la Decisión 501⁵⁸, cuyos alcances y perspectivas serán analizadas de forma más detallada en el siguiente capítulo; sin

⁵⁵El 26 de Mayo de 1969, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena que dio origen al Grupo Andino. El 13 de Febrero de 1973 se adhirió Venezuela. El 30 de Octubre de 1976, Chile se retiró del Acuerdo. El 10 de Marzo de 1996 se reestructura institucionalmente y toma el nombre de Comunidad Andina , que entra en vigencia en Junio de 1997

⁵⁶ Decisión 459 Cartagena de Indias, Colombia, a los veinticinco días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

⁵⁷ Política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo art. 2. Comunidad Andina.

⁵⁸Decisión 501; Zonas de Integración Andinas ZIF en la Comunidad Andina. Política comunitaria que se implementa con el: Artículo 4.- Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los países miembros de la Comunidad Andina, tomado de www.comunidaandina.org.

embargo para efectos de analizar las relaciones fronterizas andinas entre Ecuador y Colombia es menester recordar que estas decisiones son producto de la incidencia social generada por diversos actores de las zonas de frontera, quienes pusieron en evidencia ante los gobiernos centrales, la escasa atención estatal que tenían, permitiendo que este diálogo social entre centros y periferias en la Comunidad Andina, se formalice con las decisiones 459 y 501.

Durante el año 1999 la guerrilla colombiana destruyó una gran cantidad de vehículos de transportes de carga ecuatoriana, razón fundamental para la intervención de las fuerzas del orden de ambos países en el establecimiento de una agenda de seguridad conjunta. Ese mismo año el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Refugio ACNUR, suscribe un acuerdo de cooperación con la Cancillería Ecuatoriana para descongestionar los trámites de asilo político de refugiados y refugiadas colombianos en la Cancillería Ecuatoriana⁵⁹.

Como se pudo observar el dinamismo de las soluciones bilaterales, desde los ámbitos: comercial, jurídico y político es en parte producto del proceso integracionista andino que facilitó a Ecuador y Colombia el intercambio de sus productos en un marco comercial y jurídico tutelador de la industria local, como lo señala Polanco (2003)

“como se puede ver en los datos presentados anteriormente el intercambio comercial entre los dos países, siempre ha tenido gran importancia, y de éste dependen en gran medida de las importaciones y exportaciones de productos hacia y desde cada uno de ellos; con el mejoramiento de sus actividades comerciales, se incrementan notablemente sus ingresos y por lo tanto se mejora su balanza comercial como un mecanismo reductor

⁵⁹ Desde el año 2004 hasta el año 2008, se impusieron medidas como el requerimiento del pasaporte judicial a colombianos y colombianas por parte del gobierno Ecuatoriano con el fin de controlar los niveles de violencia en la frontera y la delincuencia del país. Moreno, Hurguen, Hernán “Frontera Ecuador-Colombia: Desarrollo, securitización y vulnerabilidades” Pág.29 en el texto: Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia. Jaramillo, Grace compiladora, Ecuador Febrero 2009.

de las diferencias, contribuyendo a crear un ambiente de mayor estabilidad macroeconómica, dentro de un esquema de integración en bloque como lo es la CAN”⁶⁰

1.2 La frontera norte ecuatoriana en este siglo: una relación que resiste a la crisis.

En este apartado de la investigación se abordan las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia en el presente siglo, en el que los aspectos comercial y de seguridad han sido prioritarios en las agendas de ambos países, debido a la tensión mundial que se desató a raíz del ataque que sufrieran los Estados Unidos a las torres Gemelas, símbolo del poderío económico norteamericano. Por otro lado se considera que la crisis diplomática entre ambas naciones desde marzo 2008, no es el resultado de un hecho aislado, sino la sumatoria de eventos que durante más de cuatro décadas se vinieron gestando en el territorio colombiano por la acción de grupos irregulares; a la vez se puede evidenciar que las relaciones comerciales entre ambos países se han visto afectadas pero siguen vigentes, porque la actividad comercial en la región fronteriza norte, a pesar de los problemas que tienen ambos gobiernos se siguen realizando; las actividades de transporte de carga y descarga de productos y mercaderías de diferente índole se realiza con aparente normalidad.

1.1.1. Lo comercial en el siglo XXI

Los flujos comerciales entre Ecuador y Colombia a partir del año 2000, mantienen el mismo comportamiento del anterior siglo. La balanza comercial bilateral es negativa para el Ecuador y mantiene esa tendencia al menos hasta el año 2006; en el año 2000 fue de -242.893 miles de dólares cuadruplicándose para el año 2006 cuando llega a -864.394 miles de dólares. Como se puede apreciar, se trata de un déficit

⁶⁰ Polanco, Contreras Ramiro ;Comercio Bilateral Ecuador-Colombia, Efectos del Conflicto, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya-Yala, Corporación Editora Nacional, Quito- Ecuador 2003, Pág. 2

comercial significativo y que crece muy rápido, lo que evidencia, como ya hemos señalado anteriormente, una mayor capacidad productiva y comercial de Colombia.

Sólo en 1993, el Ecuador, registró balanza positiva con 59,4 millones de dólares. Durante el 2005, la balanza comercial fue deficitaria en 838.3 millones de dólares, como consecuencia de la mayor tasa de crecimiento de las importaciones, debido en parte a la dolarización, en tanto que las exportaciones registraron variaciones negativas. Este resultado obedece a la importación de energía eléctrica, y a la tendencia ascendente de los precios del crudo.

Ecuador es el segundo país de la Comunidad Andina, con inversiones de Colombia. Los flujos de inversión provenientes de este país, en general, han presentado una tendencia positiva. En el 2003 alcanzaron los siete millones, setecientos mil dólares (7.696.300), el valor más alto registrado hasta la actualidad y para 2004 la IED de Colombia en Ecuador ha descendido a 4.770.200 dólares. Si bien es cierto que en el 2007 la inversión colombiana ha disminuido respecto del 2006, no deja de ser importante para el país.

En suma, la balanza Comercial bilateral ha sido negativa para el Ecuador de forma sostenida desde los años setenta, hasta la presente fecha, esta negatividad persiste y persistirá por que la productividad y la competitividad de ambos países es desigual, este hecho es el resultado de una ventaja competitiva de la industria Colombiana. Las exportaciones ecuatorianas se han concentrado en productos con ningún tipo de valor agregado, es decir son materias primas como: arroz, maíz, repuestos, atún, mientras las exportaciones colombianas hacia el Ecuador incluyen productos con valor agregado y mejores precios como: la energía eléctrica, o los artículos de la industria automotriz; se

tiene que resaltar que la carencia de una industria petroquímica ecuatoriana obliga al Ecuador a consumir NAFTA colombiana.

Los principales productos que constituyen el intercambio bilateral tienen su origen en sectores localizados en los principales centros poblados de ambos países; las pocas alternativas de desarrollo económico que tanto en Ecuador como en Colombia han surgido en la zona fronteriza, son insuficientes para generar una demanda de empleo suficiente, por lo cual han provocado como consecuencia movimientos migratorios significativos hacia otras regiones, al igual que un deterioro en los suelos y un daño significativo de la cobertura vegetal de esta zona; estas dos últimas tendencias debido al predominio de una agricultura intensiva, en terrenos con fuertes pendientes y a un uso excesivo de abonos químicos y pesticidas.

1.2.1 La seguridad en el nuevo siglo

Una vez revisados los datos relacionados con las actividades económicas y comerciales entre los dos países durante las últimas décadas del siglo pasado y la primera década del presente, continuaremos nuestra investigación con el análisis del tema de la seguridad en la zona de frontera; este nos permitirá determinar la existencia de una desigual aplicación de los convenios y acuerdos bilaterales: la zona es vulnerable y pone en evidencia la desatención estatal, por parte de los dos Estados involucrados.

Antes de hacer este análisis, se considera necesario revisar brevemente 4 elementos muy relevantes a saber: 1) La multidimensionalidad de la seguridad, 2) El origen y dinámica del conflicto colombiano, 3) Las políticas de seguridad que para el manejo de esta frontera se han ensayado, en consecuencia se analiza la

COMBIFRON⁶¹ y las doctrinas de seguridad que cada país mantiene y 4) se examina el Ataque de Angostura el 1 de marzo 2008.

1.2.2 *La multidimensionalidad del concepto seguridad*

“La relación entre seguridad e integración subregional ha ido variando en las percepciones y orientaciones políticas de la CAN, en la actualidad, la intensidad ha ido desplazándose de los temas comerciales a los de seguridad, vista como un factor que refuerza el proceso de integración por su incidencia e interrelación con el desarrollo económico y la estabilidad política subregional”⁶².

El recambio conceptual de seguridad a la luz de la Declaración de México de Octubre del año 2003, va a definir el reconocimiento de su globalidad o multidimensionalidad:

“La Declaración define la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio como “de alcance multidimensional, incluye amenazas tradicionales y nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. La nueva concepción de seguridad reconoce el derecho soberano de cada país para identificar sus propias prioridades de seguridad, construyendo así una arquitectura de seguridad flexible e integradora de las particularidades de cada subregión y de cada Estado.”⁶³

Esta declaración de la Organización de Estados Americanos (OEA), ratifica la inclusión de varios elementos temáticos como parte de la seguridad, es decir que hablar de seguridad incluye actores, mecanismos y políticas, que traspasan el límite de la defensa o del ataque preventivo, entender desde esta perspectiva la seguridad en la frontera norte es entonces hablar de múltiples asuntos como: seguridad alimentaria, jurídica, social, económica, laboral, etc., por lo que pretender centrar la atención única y exclusivamente en la presencia irregular es una concepción parcial que conduciría a contradicciones.

⁶¹ Comisión Binacional de Frontera.

⁶² Integración, Seguridad y Conflictos en la Subregión Andina. Grupo de Trabajo en Seguridad Andina IERA Ed., Quito. Ecuador, Policy Paper de Pablo Celi, El impacto de las Políticas de seguridad en el área andina y las condiciones de la cooperación multilateral. Pág. 59.

⁶³ Declaración de Seguridad de las Américas, México 2003, Comisión de Seguridad Hemisférica. Organización de Estados Americanos OEA Art

La seguridad nacional enfrenta significativos cambios que inciden en su concepción y aplicación, debido al nuevo orden internacional, a los nuevos imperativos y demandas estratégicas, así como por el surgimiento de nuevas amenazas. Hoy la seguridad está centrada en el ser humano, abandonando su exclusividad militar para pasar a ser multidisciplinaria, abarcante de todos los campos y áreas del convivir nacional e internacional. La seguridad cooperativa constituye una alternativa que se adecua a los procesos de integración actuales y consiste en la actuación anticipada sobre los conflictos, a través del establecimiento de mecanismos diplomáticos y militares multilaterales, tendiente a limitar o neutralizar las causas que generan conflictos, privilegiando la prevención de los mismos⁶⁴

Tanto para Ecuador como para Colombia las prioridades de seguridad se han diversificado: la firma de la paz con el Perú “el Plan Colombia, el Plan Patriota, las Fumigaciones y el desborde de los refugiados”⁶⁵, obligaron al Ecuador a prestar atención a su frontera norte, “no obstante esta realidad, el discurso prevaleciente en Ecuador es que se debe evitar a toda costa que el país se inmiscuya en la política de seguridad colombiana y que el país debe mantener el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países”⁶⁶

1.2.3 El conflicto colombiano

Para Bertha García Gallegos, “el carácter sistémico de esta problemática conflictiva no llegó a definirse completamente sino solo cuando quedó encajada, después del 11 de septiembre y de la guerra de Irak, dentro del complejo multidimensional y mundial de la guerra contra el terrorismo... es así como el conflicto interno colombiano y en gran parte las perspectivas de sus vecinos, los países andinos quedamos enclavados...

⁶⁴ Vélez Valarezo, Sergio; Frontera norte del Ecuador situación, actores, contextos, tendencias, perspectivas, Pág. 16. Artículo no publicado.

⁶⁵ Integración, Seguridad y Conflictos en la Subregión Andina. Grupo de Trabajo en Seguridad Andina 1ERA EDICION, Quito. Ecuador, Policy Paper de Bertha García Gallegos, situados en el extremo occidente, un análisis de las tendencias de seguridad en Sudamérica. Pág. 33.

⁶⁶ Montufar, César “Ecuador y Colombia en sus encuentros y desencuentros” Pág.273, en el texto Colombia-Ecuador Cercanos y distantes. Ramírez, Socorro y Montúfar César Editores 1era Edición 2007.

aislados más bien diríamos , ubicados borrosamente incluso más allá del “extremo oriente”⁶⁷

Desde el año 2001, la crisis diplomática producto del Ataque de Angostura, se agudiza, lo cual y como se señaló en el acápite anterior no es producto de un ataque, sino de un proceso que venía desencajándose en Colombia, desde los años 60 donde los grupos guerrilleros como: el Movimiento Estudiantil Obrero Campesino, Fuerzas Armadas de la Liberación, Ejército de Liberación Nacional, Ejército Popular de Liberación, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, aparecieron con luchas focalizadas, según Sánchez buscan “la formación de focos guerrilleros descentralizados que enfrenten al ejército local en pequeños grupos y que hagan difícil su rastreo, realizando además otro tipo de actividades ilícitas para su financiamiento”⁶⁸

En los años 70 y 80 los grupos guerrilleros como el Movimiento 19 de abril (M19), el Quintín Lamé y el PRT y los paramilitares agrupados en las AUC, Autodefensas de Colombia, hacen su aparición en el territorio colombiano; En estos años el gobierno colombiano había expedido el estatuto de seguridad nacional destinado a combatir la insurgencia urbana y rural. Estos grupos guerrilleros y paramilitares se expandieron logrando asentarse en la frontera norte. En el Ecuador la presencia de pequeños grupos guerrilleros se registró en los años 80, motivados en parte por la difícil situación económica y por la inconformidad con el autoritarismo del gobierno de León Febres Cordero; mediante acciones conjuntas entre la policía de los dos países se logró neutralizarlos, así como mediante un acuerdo de paz; además se registra un incremento

⁶⁷ Integración, Seguridad y Conflictos en la Subregión Andina. Grupo de Trabajo en Seguridad Andina IERA Edición, Quito. Ecuador, Policy Paper de Bertha García Gallegos, Situados en el Extremos Occidente un análisis de las tendencias de seguridad en Sudamérica. Pág. 33

⁶⁸ Sánchez Terán Juan Carlos; Proyecto de Agenda de Política Exterior Ecuador Colombia. Pág. 3 en Orfeo en el infierno, Una agenda de política exterior ecuatoriana, FLACSO, Sede Ecuador.

sustancial en los niveles y las formas de interdependencia entre los dos países. Por eso se vuelve indispensable crear instituciones para manejar esa interdependencia creciente.

1.3 Políticas de seguridad

1.3.1 Comisión Binacional de Seguridad COMBIFRON

El 21 de noviembre de 1996, Ecuador y Colombia asumen la necesidad de contar con un plan conjunto que permitiera tener un enfoque binacional para la seguridad; por esto crean la Comisión Binacional de la Frontera más conocida por sus siglas COMBIFRON; dicha comisión estaba compuesta por militares y diplomáticos de ambos países. El eje central de su actividad es el tema de la seguridad y el cumplimiento de los convenios que para mantener el orden, han suscrito las fuerzas armadas de ambos países.

Para ese entonces ambas naciones miraban con incertidumbre y estupor la violencia producida por el narcotráfico, la subversión, el tráfico ilícito de material explosivo y armamento realizado a través de la zona de frontera colombo ecuatoriana. En esta reunión se suscribieron los siguientes acuerdos bilaterales:

- a) Reglamento del Comité Técnico Binacional Ecuatoriano-Colombiano sobre Derechos Humanos,
- b) Reglamento para el Funcionamiento del Comité Binacional Ecuatoriano-Colombiano de Seguridad, Vigilancia y Control Fronterizos,
- c) Reglamento del Comité Técnico Binacional de Transporte Acuático entre los Gobiernos de Ecuador y Colombia⁶⁹.

En esta primera reunión de la COMBIFRON, para precautelar las buenas relaciones entre estos dos estados vecinos se decidió adoptar la Cartilla de Seguridad y el estricto cumplimiento a los memorándum de entendimiento acordado. También se determinó

⁶⁹ Sánchez, Juan Carlos; Proyecto de la Agenda de Política Exterior, Ecuador – Colombia Pág. 13 <http://www.flacso.org.ec/docs/sfoisanchez.pdf>

que las reuniones de este organismo de integración estatal se realizarían una o dos veces por año.

El funcionamiento de esta comisión será detallado en el siguiente capítulo, lo importante es ubicarla en esta parte como una reconstrucción histórica de la frontera norte para relieves el papel de esta comisión como instrumento institucional de integración, que de modo específico y directo aborda el tema de la seguridad.

1.3.2 Doctrinas de seguridad

La influencia en el tema de seguridad que tiene EEUU en el gobierno de Colombia es de especial significación ya que será este Estado el que organice la mayoría de sus estrategias de seguridad, orientadas al control del narcotráfico, las drogas y la guerrilla. Después del fin de la guerra fría este tema adquiere gran relevancia para los EEUU y se le asigna la mayor prioridad en términos políticos y económicos, tanto en cuanto a la asistencia como en su intervención militar directa o indirecta.

Debido a la extensión y a la porosidad de la región fronteriza, así como a la escasa presencia de los dos Estados, los grupos irregulares se desplazan y localizan en esa zona; el recuadro siguiente, que es un gráfico tomado del diario quiteño Últimas Noticias muestra la gravedad de la situación en la frontera norte:



⁷⁰ Diario Últimas Noticias Agosto del 2009. Disponible en www.google.com/img8.imageshack.us/img8/1272/frontera.

consulta de sus respectivos embajadores y el cierre de fronteras son el pan de cada día. ¿Pero cuál es el verdadero alcance de todo esto?: el inicio de una guerra entre ambos países puede desencadenar un efecto desestabilizador enorme en Sudamérica. Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua por un lado. Colombia, EE.UU. y México por otro. El sueño de Hugo Chávez hecho realidad: una guerra contra el colonialismo americano.⁷³

Como se ha visto, hasta el momento las relaciones entre Ecuador y Colombia se habían dinamizado en el tema comercial y en cuanto a vecindad. Esto se puede desvirtuar si al mirar el gráfico podemos determinar el número de bases militares ecuatorianas llegan a 17, mientras Colombia, a pesar de ser el país en conflicto, apenas tenga 7 bases a lo largo de toda la frontera; igualmente se puede establecer la presencia de 12 frentes de la guerrilla colombiana y 4 frentes de paramilitares, a pesar de haber sido declarados oficialmente en extinción, por reinserción.

Los preceptos constitucionales de Ecuador y Colombia en el tema de seguridad son similares; mientras la del Ecuador en el Art 416 literal 1, proclama el respeto a la autodeterminación de los pueblos; Colombia lo ratifica en el Art 9 de los Principios Fundamentales; sin embargo las doctrinas de seguridad de ambos países difieren; por ejemplo el Ecuador acepta la Doctrina Monroe de no intervención y Colombia en cambio, acepta, la doctrina norteamericana del *homelandsecurity* seguridad patria⁷⁴

1.3.3 Ataque de Angostura

“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

⁷³ Tomado de: Loppo, Arturo 10/02/2010 - 12:50, Las guerras frías actuales disponible en: <http://www.observatoriofronteras.com/mapas/ecuador-colombia2>.

⁷⁴ Integración, Seguridad y Conflictos en la Subregión Andina. Grupo de Trabajo en Seguridad Andina IERA EDICION, Quito. Ecuador, Policy Paper de César Montúfar, Seguridad y Democracia en los Andes. Apuntes iniciales sobre la securitización del terrorismo narcotráfico y la energía en la Región Andina. Pág. 86

colombiano, cuatro mexicanos y un ecuatoriano. Desde entonces, los gobiernos de Quito y Bogotá han cruzado todo tipo de recriminaciones y señalamientos”⁷⁵

De acuerdo a lo señalado por Puyana (2009) “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”⁷⁶; lo dicho muestra relaciones vecinales fronterizas el incremento de los niveles y las formas de interdependencia entre los dos países, vuelve indispensable crear instituciones para manejar esa interdependencia.

Para el intercambio comercial, aunque no en los niveles que aspiraría la mayoría de empresarios de los dos países.

En suma, este capítulo nos ha permitido a groso modo reconstruir históricamente la frontera norte ecuatoriana, incluyendo diversas dimensiones como la económica, la social, la política y la jurídica; esta reconstrucción ha permitido establecer nexos con el tema de la seguridad, trastocando la realidad fronteriza andina. Se ha constatado, que antes de los años sesenta las temáticas fronterizas únicamente eran consideradas mediante convenios; la presencia estatal era débil y poco consecuente con esa realidad; la creación del Pacto Andino modifica sustancialmente las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, al menos en los temas económicos y sobretodo comerciales; las actuales tensiones entre los dos países, han establecido la vigencia del concepto tradicional de borde, estableciendo a esta frontera como un imaginario de separación y división territorial.

⁷⁵Moreno, Hurguen, Hernán “Frontera Ecuador-Colombia: Desarrollo, secutirización y vulnerabilidades” Pág.29 y 30 en el texto: Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia. Jaramillo, Grace compiladora, Ecuador Febrero 2009.

⁷⁶Puyana, Mutis Aura María “El desarrollo regional en escenarios locales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado” Pág.53 en el texto: Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia. Jaramillo, Grace compiladora, Ecuador Febrero 2009.

1.4 Conclusiones:

1.- La Frontera Ecuador-Colombia es espacios confluente de diversos intereses

Para la reconstrucción histórica de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia se ha partido de la premisa inicial, que las fronteras comunes entre ambos países, versan sobre fronteras vivas⁷⁷, cuya dinámica está en permanente construcción desde lo territorial, lo económico, lo político, lo social, lo cultural, lo vecinal y hasta lo subregional, de ahí su incorporación política nacional desde la integralidad, lo dicho permite señalar una de las debilidades del tratamiento a esta frontera ha sido precisamente el no reconocimiento a sus particularidades.

2.- Carencia de Información sobre Instrumentos de Integración Andinos y Nacionales

Otro de los aspectos a señalar es la poca socialización de los instrumentos andinos entre la población y actores de la frontera norte ecuatoriana; de acuerdo a un *focusgroup*⁷⁸ realizado en la zona, se evidencia el desconocimiento o el poco acceso a la información sobre las instancias bilaterales, sus alcances e iniciativas, además de que se confirma la percepción generalizada de que las tensiones políticas son vistas como un asunto nacional de Quito y Bogotá

3.- Las relaciones Bilaterales entre 1900 a 1950 se asientan en tres pilares: lo territorial, lo económico y la buena vecindad

Las relaciones entre Ecuador y Colombia en el período citado, se caracterizaron por responder a criterios territoriales y económicos; las disputas territoriales marcaron las

⁷⁷ Fronteras Vivas: 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. Tomado de Puyana, Mutis Aura María "El desarrollo regional en escenarios locales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado" Pág.61 en el texto: Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia. Jaramillo, Grace compiladora, Ecuador Febrero 2009

⁷⁸ Técnica de Recolección de Información que permite a partir del estudio de las opiniones. Esta se realizó en el mes de julio de 2010, con cambistas y transportistas de la zona de frontera

agendas, el primer instrumento internacional suscritos por ambos países tuvo por objeto determinar una política de fronteras y de paz interna; el cometido de este instrumento no se verificó, tanto así que para zanjar disputas territoriales entre Ecuador y Colombia, en el año de 1916 se suscribió el Tratado Muñoz Vernaza Suárez; este instrumento internacional dio por terminada las disputas territoriales permitiendo al Ecuador dedicar toda su atención a su frontera sur, flanco territorial con el Perú.

Entre Ecuador y Colombia no sólo existieron problemas de carácter territorial, también se enfrentan tensiones políticas derivadas de la doctrina Monroe; los dos países suscribieron un acuerdo internacional el cual tuvo como meta la no intervención en la política interna de cada uno de ellos; menester es, destacar el fortalecimiento de las buenas relaciones ya que Ecuador y Colombia suscribieron tratados de comercio y de amistad que buscaron fortalecer sus relaciones vecinales.

En este período las relaciones bilaterales giraban dentro de los parámetros limítrofe, comercial y vecinal; sin embargo la carencia de una agenda conjunta, la falta de una visión binacional específica para las fronteras, iba configurando a la frontera en estudio como un espacio marginal y excluido de ambos Estados.

4.- Los años de 1950 al 2000, estuvieron matizados por la influencia de flujos económicos y la integración andina que se convierte en una herramienta para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia

La integración regional y subregional juega un papel importante en la diversificación de las relaciones internacionales entre Ecuador y Colombia; la reciprocidad y la diplomacia ya no tenían como eje el defender la soberanía o el territorio de cada país; por el contrario son los flujos de intercambio comercial expresados en importaciones y exportaciones los que permiten construir relaciones de frontera más fluidas; en esta etapa se va a desarrollar la crisis de la institucionalidad

andina y se mantiene la tendencia negativa de la balanza comercial bilateral, a favor de Colombia.

Desde el año de 1969, el intercambio comercial entre ambos países crece, en función del entonces Pacto Andino, hoy Comunidad Andina. De acuerdo a las cifras económicas, producto de las operaciones comerciales, inversiones, exportaciones e importaciones realizadas por los dos países, el país más beneficiado es Colombia, debido a su mayor capacidad de producción y comercialización.

5.- En la primera década del siglo XXI, a pesar de un contexto económico y político internacional convulso y en transición que incide en la región andina; y, más aún con procesos políticos y económicos muy diferenciados en Colombia y Ecuador, las relaciones bilaterales se mantienen por los nexos interpersonales y comunitarios establecidos históricamente, así como por la proyección del comercio y de la integración andina.

En este período se evidencia que Ecuador y Colombia han llegado a establecer una relación en la cual pese a los conflictos entre las capitales, Quito y Bogotá; las relaciones de frontera tienen su propia dinámica; siendo los temas comerciales y de seguridad los dos pilares en los que se asientan; su dinámica evidencia tanto la fragilidad ecuatoriana en el aspecto comercial, como la vulnerabilidad colombiana en el tema de seguridad.

En el plano comercial se analizaron las exportaciones, las importaciones y la balanza comercial bilateral; la información revisada permite establecer un incremento importante de los flujos comerciales, sin embargo las importaciones realizadas por el Ecuador crecen mucho más rápido, fortaleciendo la industria colombiana y determinando un saldo de la balanza comercial negativo para el Ecuador, casi permanente y que crece significativamente en los últimos años.

De acuerdo a lo señalado por Espinosa (2008) “las diferencias impositivas y cambiarias favorecen la emergencia de pequeñas actividades comerciales encaminadas a aprovechar las ventajas comparativas existentes a ambos lados de la frontera. Este comercio local y casi siempre de pequeña escala, denominado “contrabando” tiene lugar a espaldas de las regulaciones nacionales para la importación o exportación y se muestra singularmente resistente al registro y control⁷⁹; su evolución muestra el funcionamiento de los vínculos comerciales transfronterizos que han sido parte de la subsistencia familiar de las poblaciones de frontera.

La seguridad es un tema multidimensional cuyo análisis ha sido abordado desde los orígenes del conflicto colombiano; las políticas de seguridad como la Comisión Binacional de Fronteras y las Doctrinas de Seguridad y de No Intervención y de Prevención que Ecuador y Colombia respectivamente, han ejecutado para el manejo de la frontera norte ecuatoriana; finalizando con una breve revisión del ataque de Angostura, y su significación y regional. Esto permite establecer que la seguridad en la frontera es parte de un conjunto de prioridades atendidas de modo específico; su comprensión y manejo exige incorporar a nuevos actores en el análisis y en la búsqueda de soluciones para retomar las relaciones bilaterales. Como señala Roque Espinosa (2008) “la vida en la frontera se caracteriza por los continuos movimientos y tránsitos de poblaciones contiguas a través del límite político entre países, uno de los elementos de la institucionalidad impuesta por la vigilancia y el control fronterizo es el aprendizaje, por parte de la población local, de las maneras y los momentos adecuados o convenientes de cruzar la frontera”⁸⁰

6.- La crisis

⁷⁹Espinosa, Roque; Las fronteras con Colombia, Corporación Editora Nacional. 2008. Pág. 61

⁸⁰Espinosa, Roque; Las fronteras con Colombia, Corporación Editora Nacional. 2008. Pág. 63

De lo expuesto se desprende que a pesar de la crisis económica, política y diplomática, así como de la vigencia del intercambio lícito e ilícito (no registrado) entre ambos países, las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia han respondido a la dinámica política de cada gobierno. La ausencia de políticas públicas para proteger la industria local ecuatoriana, así como para promoverla ha sido evidente a lo largo de este siglo. Restringir la visión de la frontera norte a los temas de seguridad después de Angostura sería erróneo, ya que se dejaría de lado la insuficiencia de los mecanismos binacionales establecidos para el tratamiento de sus fronteras, así como las limitaciones de la política exterior ecuatoriana.

7.- Relaciones de lo analizado con la pregunta central de la Investigación.

La idea central de esta investigación es indagar las respuestas institucionales binacionales generadas por los estados para el manejo de la frontera norte; lo desarrollado en este capítulo ha dejado como lecciones, las descritas y ha permitido la contextualización del tema, evidenciando el tipo de relaciones bilaterales existentes, fundamentalmente condicionadas a la vecindad territorial. Las dinámicas binacionales del siglo anterior y de éste muestran que entre Ecuador y Colombia existen nexos de todo tipo, dichas relaciones han estado sujetas a las modificaciones y reorientaciones de las políticas de los gobiernos de turno.

El despertar de la integración subregional ha sido aprovechado fundamentalmente por Colombia. Ecuador se ha caracterizado por ser importador de productos colombianos, lo que se explica por las diferencias en capacidad productiva así como por la fragilidad de las políticas industriales y productivas establecidas en el Ecuador. Sintetizar el intercambio comercial colombo ecuatoriano en la frontera ha implicado revisar el complejo trayecto del proceso el incremento de los niveles y las formas de

interdependencia entre los dos países, vuelve indispensable crear instituciones para manejar esa interdependencia de integración subregional, un papel determinante más no decisivo; se debe reconocer entonces, las dinámicas comerciales que al desarrollarse en la frontera son vecinales e informales.

Las iniciativas subregionales como la ALADI (ex ALALC), el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, han tratado en gran parte de generar oportunidades económicas nacionales, sin embargo se ha tendido a dejar de lado lo local, lo fronterizo, lo vecinal, condicionándolos al apareamiento de programas, planes y proyectos desde organismos internacionales en nada vinculados a planes nacionales.

CAPITULO II

RESPUESTAS INSTITUCIONALES BINACIONALES EN EL MANEJO DE LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

Este segundo capítulo pretende abordar tres tipos de respuestas institucionales que tanto Ecuador como Colombia han establecido para el tratamiento de los temas relativos a sus fronteras, estas son: 1.- La zona de integración fronteriza, 2.- La comisión de vecindad y 3.- Las comisiones binacionales de frontera.

2.1 LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA “ZIF”

El objetivo de esta primera parte del capítulo, es el análisis de la zona de integración fronteriza Colombo Ecuatoriana. El estudio se centra en tres niveles 1.- Discusión histórica de las condiciones que condujeron a su nacimiento, 2.-Desarrollo tangible mediante la realización de iniciativas binacionales y 3.-Análisis comparativo de las zonas de integración fronteriza andina.

2.1.1 Condiciones Históricas que condujeron a su nacimiento.

En esta parte de la investigación, se analizarán las condiciones históricas que condujeron al nacimiento de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), el punto de partida serán los años 60, es decir, desde que la Comunidad Andina (CAN) iniciaba su funcionamiento. Los conceptos de territorialidad y soberanía impidieron a los estados miembros de la Comunidad Andina, por el lapso de dos décadas, tratar a las fronteras con visiones o políticas que superen el tema de la seguridad, por ello las fronteras siguieron siendo vistas como lo periférico, lo lejano o lo desatendido. “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”⁸¹

Existen dos momentos de especial importancia en la definición de las ZIF andinas; el primero es la creación de la ZIF Colombo-Venezolana, pionera dentro de los límites andinos en el tratamiento de las fronteras como espacios de acciones compartidas; y el segundo, es el establecimiento de la ZIF materia de este estudio; los momentos antes citados permiten plantear una pregunta para esta discusión histórica ¿son las ZIF respuestas institucionales andinas o son el producto de las interacciones sociales de frontera? Si consideramos que su origen estuvo condicionado a interacciones sociales en la frontera, no se podría definir las como respuestas estatales o institucionales andinas, serían propiamente iniciativas de participación de las zonas de fronteras; el análisis se vuelve más complejo ya que si bien su origen es producto de la vecindad y la interrelación entre personas y de actos de comercio, las acciones estatales y subregionales jugaron un papel decisivo en su definición, estructura y alcance.

2.1.2 Táchira y Norte de Santander.

Los sectores comerciales y fronterizos de Colombia y Venezuela fueron pioneros al requerir a los gobiernos un tratamiento binacional a los temas más sentidos en sus fronteras compartidas; así, Táchira y el Norte de Santander presionaron para que el Parlamento Andino conozca este particular asunto; sin embargo la estructura institucional, en ese entonces de la CAN, no permitía que el Parlamento Andino intervenga, porque éste no estaba facultado para decidir sobre asuntos comunitarios locales o nacionales; su labor llega hasta la presentación de recomendaciones al Consejo de Ministros.

⁸¹ Ramírez, Socorro; Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana: avances, obstáculos y retos, Pág. 125 en Jaramillo, Grace compiladora. Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia Quito, Ecuador 2009. OEA-PNUD

Por lo dicho anteriormente, la conformación de las Asambleas Regionales Fronterizas, antecedente más próximo de la ZIF, seguía en suspenso; esta iniciativa lejos de ser apoyada fue vista como lo señala Socorro Ramírez “como un gesto de independencia”⁸². Será un año más tarde que el Parlamento Andino apoye esta iniciativa llevándola al Consejo de Ministros, donde encontró fuertes resistencias; a mediados de los años noventa la “Corporación Venezolana para el Suroeste y la Corporación Nororiental para el Desarrollo conformaron un equipo técnico binacional e iniciaron diagnósticos con miras a definir una microrregión fronteriza”⁸³. Como lo señala Ramírez (2007) “Esta iniciativa generó de nuevo algunas propuestas del Parlamento Andino, las cuales tuvieron mayores repercusiones aunque también produjeron diferencias entre autoridades y sectores locales de ambos lados sobre qué zonas hacen parte de las Fronteras”⁸⁴.

Las presiones de esta iniciativa condujeron al Parlamento Andino en enero del año 2002 a llevar la propuesta de delimitación de esta ZIF, a partir de un proyecto tecnológico y cultural que encontró el mayor obstáculo en el Norte de Santander, Cúcuta y en algunos municipios de Táchira.

En general definir los territorios que componen las Zonas de Integración Fronteriza es una discusión que presenta varios matices ya que su delimitación no ha reconocido realidades propias de las zonas de frontera; he aquí la primera debilidad en la delimitación de las ZIF, esta no debió obedecer a políticas centralistas de los gobiernos, sino al reconocimiento de sus características propias.

⁸² Ramírez, Socorro; Las Zonas de Integración Fronteriza, Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana “La integración y el desarrollo social fronterizo. Serie Integración Social y Fronteras Bogotá N° 1 CAB 2007 Pág. 57

⁸³ La Zona de Integración Fronteriza, disponible en www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/14353/1/01-zif-cap-I.pdf

⁸⁴ Ramírez, Socorro; Las Zonas de Integración Fronteriza, Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana “La integración y el desarrollo social fronterizo. Serie Integración Social y Fronteras Bogotá N° 1 CAB 2007 Pág. 57

Lo importante de lo señalado, es destacar que las presiones de distintos sectores de estas zonas fronterizas condujeron al Parlamento Andino a visibilizar las fronteras como espacios que requerían un tratamiento específico.

2.1.3 ZIF Ecuador - Colombia.

El 18 de abril de 1990 y en concordancia con lo establecido en la Decisión 501 de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador y Colombia crean la Zona de Integración Fronteriza “ZIF”; la misma involucraba en Colombia a los Departamentos de Nariño y Putumayo, mientras que en el Ecuador abarcaba a las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos.

Tres años más tarde, se suscribe un acuerdo de ampliación que permite la incorporación del Departamento del Cauca a la ZIF; en el año de 1997 los departamentos de Cali y Buenaventura y la ciudad de Quito se anexan también, en agosto del año 2002 la ZIF crece con la presencia de Hulla y Amazonas por Colombia y las Provincias de Orellana, Manabí y el aeropuerto de Manta.

Ese mismo año, en el mes de noviembre esta ZIF, es redefinida mediante el intercambio de notas revérsales de las cancillerías de ambos países, que las clasifican desde el reconocimiento de sus propias interacciones. La ZIF materia de nuestra investigación corresponde a la Región Andina y abarca a 23 municipios de Colombia: Nariño, Ipiales, Cumbal, Cuaspúd, Aldana, Contadero, Córdoba, Funes, Guachucal, Guaytarilla, Gualmatán, Illes, Imués, Mallama, Ospina, Pasto, Potosí, Providencia, Puerres, Pupiales, Santa Cruz, Sapuyes, Tagua y Túquerres y 6 cantones de la provincia del Carchi: Tulcán, Espejo, Montúfar, Mira, Bolívar y Huaca.

“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, incremento la movilidad terrestre, fluvial y área; 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”⁸⁵

A pesar de lo descrito la presencia estatal binacional frente al desarrollo fronterizo colombo-ecuatoriano enfrenta varios obstáculos: 1) Existen convenios sobre infraestructura vial, energía y producción que no se han ejecutado de manera que logren mejorar las condiciones de vida de quienes habitan este espacio territorial, 2) La economía de la ZIF requiere un tratamiento específico que reconozca su particularidades y dinamice lo transfronterizo y 3) La agudización del conflicto colombiano, así como la ejecución de las agendas de seguridad de Ecuador y Colombia han dificultado los avances en las ZIF, a criterio de Ramírez (2009) “los factores negativos pesaron más que los positivos para impedir la puesta en marcha de la ZIF, que al estancarse impidió la creación de las prometedoras posibilidades de la integración fronteriza y no generó mayor capacidad binacional de manejo de los asuntos fronterizos comunes. Esa incapacidad hizo que la política de vecindad fuera sobre determinada por razones internas a cada país y por dinámicas hemisféricas y globales”⁸⁶

2.1.4 Proyectos de la Zona de Integración Fronteriza Norte Ecuador

Una vez que se ha establecido como premisa de funcionamiento de la ZIF, la dinámica social en frontera como el eje principal que diversifica la relación de frontera, en la región; en las siguientes se centra la atención en el aporte tangible de esta institución fronteriza, materializado en proyectos, planes y programas binacionales,

⁸⁵ Ramírez, Socorro; Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, avances, obstáculos y retos” Pág. 125 en Jaramillo, Grace; compiladora, Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia Quito, Ecuador 2009. OEA-PNUD

⁸⁶Ibíd. Pág. 129

mismos que para prepararse, aprobarse, ejecutarse y evaluarse, tuvieron que responder a alguno de los doce objetivos establecidos en la Decisión 501⁸⁷

Es menester señalar que los objetivos anteriormente detallados, conciben a las zonas fronterizas como espacios que deben ser tratados de forma integral, aunque dinamizar lo económico y comercial sigue siendo el eje central de la relaciones binacionales, no se han descuidado otros aspectos como el desarrollo institucional, lo político, los flujos migratorios, el tema tecnológico, el uso sostenible y sustentable de los recursos naturales así como otros aspectos que previamente podrían acordarse entre los Países Partes cuyos territorios son parte de la ZIF.

En la ZIF, materia de esta investigación, los proyectos y reuniones que se realizan no responden únicamente a iniciativas subregionales, también existen acciones que surgen de la interacción y confluencia de actores fronterizos, entre estos podemos citar: la inauguración del Centro Binacional de Frontera “Este proyecto de integración cultural binacional, que surgió por iniciativa de la comunidad nariñense y se materializó gracias a la firma de un Convenio de asociación entre el Gobierno Nacional y el Municipio de Ipiales, se financió con \$300 millones del Ministerio de Cultura y \$57 millones de la Alcaldía municipal”⁸⁸; la reunión de las autoridades provinciales y departamentales que tuvo lugar en la Casa de Aduanas, entre los temas a tratar en la reunión está la “Gestión para la construcción del nuevo puente entre las fronteras y la implementación del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF).”⁸⁹. La reciente reunión binacional entre Ecuador y Colombia para la administración y coordinación de medidas conjuntas para el tratamiento del virus de la influenza A H1N1”La reunión tiene como objetivos

⁸⁷Tomado de Decisión 501 Art 5 disponible en:www.comunidadandina.org. Revisar Anexo 1

⁸⁸ Colombia y Ecuador inauguran centro binacional de arte Tomado de:www.entretenimientoplus.com

⁸⁹ Tomado de: <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/26693-autoridades-de-colombia-y-ecuador-se-reunira-n-para-avanzar-en-dia-logo/>

centrales la revisión de los planes de contingencia frente a la pandemia del Virus A H1N1 de los dos países, la situación epidemiológica y las medidas conjuntas binacionales, que deberán ser adoptadas en cuanto a la vigilancia, los servicios de salud, la comunicación para la prevención de la transmisión del virus A H1N1. Se espera delinear un plan conjunto de cooperación en este tema puntual y en otros de interés mutuo en salud y protección social para los dos países.”⁹⁰

Sin embargo de lo descrito anteriormente, las fronteras en los países andinos tienen un régimen especial normativo e institucional en construcción, régimen que les ha permitido aprovechar y desaprovechar lo establecido en la Decisión 501; así tenemos que estas Zonas de Integración Fronteriza en la CAN, abarcan espacios en los que coexisten legislaciones, soberanías e identidades distintas, cuyo aporte al crecimiento económico fronterizo presenta aún varias interrogantes.

Una de esas interrogantes es su régimen financiero; de lo establecido en la Decisión 501, se ha constituido en la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento. Ecuador y Colombia mediante el Sistema Nacional de Inversión Pública, establecen mecanismos para el buen uso de recursos públicos; siendo una de las estrategias que ambos países adoptan para este efecto, la colaboración en este banco. La financiación de planes, programas y proyectos en las ZIF, demandará la gestión de los países andinos, en forma binacional, ante organismos financieros subregionales, regionales y multilaterales, para conseguir los fondos respectivos. Asimismo, los países andinos adoptarán las provisiones necesarias para incorporar en sus respectivos planes nacionales de desarrollo, presupuestos de inversión y los proyectos que acuerden

⁹⁰http://www.turismo.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1232&Itemid=68

desarrollar en las ZIF, en sus políticas nacionales de fronteras, una de estas previsiones es el denominado Sistema Nacional de Inversión Pública.

2.1.4.1 Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

El SNIP es una herramienta andina que busca optimizar el uso y manejo de recursos públicos, para el caso de nuestro estudio, Ecuador y Colombia cuentan con este sistema; en el Ecuador según datos del Ministerio de Economía de Finanzas y Economía y de conformidad con el Título IV, Capítulo II, Art. 22 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, el Ministerio de Economía y Finanzas debe establecer un sistema oficial de información y amplia difusión que servirá de base para el control ciudadano.

Es así que se ha implementado el Sistema Nacional de Inversión Pública, el cual tiene como visión:”1) Apoyar la articulación de las políticas gubernamentales de planificación con los proyectos de inversión pública, 2) Contribuir a mejorar la formulación de proyectos y disponer de una cartera de proyectos clasificados en las distintas etapas del ciclo de proyecto 3) Contribuir a racionalizar y mejorar la calidad de los proyectos de inversión pública para asegurar el bienestar de la población 4) Facilitar el seguimiento a la ejecución de proyectos de inversión y 5) Facilitar la transparencia en la información”⁹¹. En Colombia este sistema está a cargo del Departamento de Planeación, que es el encargado de realizar los programas que de forma individual o colectiva generan las dependencias públicas.

Un instrumento de este Sistema se denomina: *Banco de Proyectos*, una de cuyas sub categorías incluye a los proyectos de desarrollo fronterizo, hecho que no asegura ningún tratamiento preferencial, ni siquiera cuando estos proyectos nacen de iniciativas binacionales. Aquí una primera consideración: los proyectos de desarrollo fronterizo

⁹¹ Ministerio de Economía y Finanzas tomado de http://mef.gov.ec/portal/page?_pageid=37,40491&_dad=portal&_schema=PORTAL

aún cuando no exista ningún nivel de coordinación estatal, requieren necesariamente de un tratamiento prioritario más aún, cuando las fuentes de financiamiento de acuerdo al Art. 10 de la Decisión 501, proviene de organismos multilaterales como el BID y la CAF.⁹².

En el recuadro siguiente se describe lo realizado en la frontera andina colombo-ecuatoriana durante la fase experimental del mencionado Banco:

NOMBRE	META	N° PROY.	COSTO		BENEF.	RESULTADOS
			TOT.	BPIF		
Plan Integral de Manejo de Desechos Sólidos en Ipiales y Tulcán ⁹³	Servicio de Recolección de Reciclaje, Transporte, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos	18	45.700	23.500	300.000	Plan de Gestión Integral en residuos sólidos, organizados en 5 programas En Ipiales 3 Perfiles de Proyecto (1´ 698.907) En Tulcán 9 Fichas Básicas (385.900.9)

Elaboración propia Fuente: datos de cuadro resumen de los proyectos auspiciados por el BPIF durante la fase experimental.

Existen también los Proyectos Públicos de Integración y Desarrollo Fronterizo (PPIF), proyectos que según Oliveros (2005) brotan de la iniciativa de “organismos públicos, nacionales o sub-nacionales de dos Países Partes fronterizos, dentro de una ZIF, que se concreten en obra física de infraestructura y otros sectores de actividad. La

⁹² Comunidad Andina Decisión 501 art 10.- Artículo 10.- Se establece en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, el cual contará, entre otros, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

⁹³ Oliveros, Luis Alberto; Integración y Desarrollo Fronterizo, tomado de: www.comunidadandina.org.

puesta en funcionamiento o ampliación de servicios públicos en beneficio de la población de la ZIF, en una concepción, diseño, ejecución y operación que compromete un esfuerzo de carácter binacional fronterizo. Las infraestructuras y equipamientos de uso público ejecutadas por la inversión privada, o con su participación (privatizaciones, concesiones, joint-ventures, otras modalidades)”⁹⁴.

Se ha descrito hasta aquí, a la integración andina como una dinámica que revive y define a las fronteras como elemento imaginario basado en la diferencia, la distancia y la línea;⁹⁵ ignorando que los puntos de contacto, los puentes, los caminos y las relaciones de vecindad crean, configuran y determinan la existencia de unas fronteras.

Para la CAN, repensar las fronteras no como meros territorios es un imperativo; los espacios geográficos en los que el elemento transfronterizo, es decir ser de aquí y ser de allá, ha permitido crear competencias económicas y sociales que de una manera general, han desdibujado las fronteras de los países andinos, de ahí la necesidad de establecer una visión global de las ZIF que conforman la Comunidad Andina.

2.1.5 Perspectiva comparada de las Zonas de Integración Fronteriza Andinas.

En esta parte de la investigación se presentará una perspectiva comparada de las ZIF Andinas, esto permitirá tener una visión de conjunto de la realidad de las ZIF y establecer conclusiones sobre lo que hasta hoy ha sido su funcionamiento. Se iniciará con el estudio de la ZIF Boliviano-Peruana; luego se analizarán la ZIF Colombo-Ecuatoriana, la ZIF Colombo-Peruana y finalmente la ZIF Ecuatoriano-Peruana.

En la práctica las ZIF andinas, según datos de la Secretaría General de la CAN al 21 de abril del 2009, se caracterizan por ser zonas desatendidas por los estados, poblacionalmente dispersa laboralmente insatisfechas y educacionalmente

⁹⁴Oliveros, Luis Alberto; Sobre Integración y Desarrollo Fronterizo, tomado de: www.comunidadandina.org. ¿Qué son Proyectos Públicos de Integración y Desarrollo Fronterizo (PPIF)

⁹⁵ En el marco teórico de esta investigación se profundiza lo señalado.

desconocidas, a pesar de que Bolivia o Ecuador se auto declararon como territorios libres de analfabetismo.

2.1.5.1 ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA BOLIVIA-PERÚ.

Para Bolivia esta ZIF es bastante extensa; y en ella habitan el 33% de la población boliviana (9 millones de habitantes), la población económicamente activa (PEA), de esta zona se dedica a varias actividades que incluyen la agricultura, el comercio al por mayor y menor, la industria, caza, ganadería, y la silvicultura; el analfabetismo aún existe en esta zona y el más alto porcentaje se presenta en las mujeres; la tasa de mortalidad y la pobreza es aún alta. Desde la perspectiva del Perú, en esta ZIF, se encuentra asentado el 6% de la población total; de esa población, un alto porcentaje no tiene trabajo seguro, por lo que se dedica al comercio informal, como también al contrabando de productos que en los países de frontera. Los datos sobre los niveles de analfabetismo son similares a los de otros Países Partes de la CAN, pues el 10% es población analfabeta, y más del 57% vive en condiciones de pobreza.⁹⁶

2.1.5.2 ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBIA-ECUADOR.

Se ha presentado su conformación y delimitación así como sus características fundamentales; en líneas superiores, en esta parte del análisis se analizarán datos socioeconómicos, respecto a dos temas claves: el laboral y el educativo. En materia laboral, la población desocupada en esta ZIF, de acuerdo a lo señalado por la CAN, en el lado Colombiano, llegaría al 9%⁹⁷, y en el Ecuador al 4%⁹⁸; esta última cifra es poco confiable, ya que subvalora el problema del desempleo y sobretodo el del subempleo en la región... Con respecto a educación esta ZIF presenta los siguientes datos: en

⁹⁶Para el análisis de las Zonas de Integración Fronteriza se ha tomado datos de: "Zonas de Integración Fronteriza de los países miembros de la Comunidad Andina: Información Socio Económica, Análisis Estadístico" 21 de Abril 2009.

⁹⁷ *Ibíd.* Pág.22

⁹⁸ *Ibíd.* Pág.24

Colombia: “el alfabetismo definido como las personas de 15 años y más que saben leer y escribir, en esta zona de frontera, representa el 92 por ciento, quedando en situación de analfabetismo un 8 por ciento⁹⁹; en el Ecuador “tomando la información censal del año 2001, la tasa de analfabetismo de las personas de 10 años y más, en esta zona fronteriza, alcanza al 9 por ciento”¹⁰⁰; como se aprecia, son cifras mínimas de analfabetismo las registradas; sin embargo, el problema fundamental radica en el limitado acceso de la población a la educación superior. De cualquier forma, todos los estudios disponibles muestran diferentes indicadores del bajo nivel de vida de la región fronteriza, así como del relativo marginamiento estatal que ha prevalecido en la zona.

2.1.5.3 ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBIA-PERÚ.

“La zona de integración fronteriza entre Colombia y Perú de conformidad con la Decisión 501, fue establecida mediante Nota Reversal DM/DDF 44562 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Nota Reversal (GAB-SAA) RE 6-8/50 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; que fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 888, del 21 de enero de 2003”¹⁰¹.

Esta zona acoge a los territorios de: en el lado Colombiano el Departamento de Amazonas y el Municipio de Puerto Leguízamo en el departamento de Putumayo, en el lado Peruano: las provincias de Maynas y Ramón Castilla., en el departamento de Loreto. Cuenta también con cuatro zonas estratégicas a saber 1) Área de Puerto Leguízamo – Soplín Vargas 2) Área de El Encanto – Puerto Alegría – El Estrecho 3) Área Tarapacá – Arica – El Álamo y 4) Área correspondiente a la zona del trapecio amazónico, entre Leticia – Atacuari y Caballococha.

⁹⁹Ibíd. Pág. 22

¹⁰⁰Ibíd. Pág.24

¹⁰¹Ibíd.Pág.26

El nivel de desempleo en la ZIF es el siguiente: en el espacio colombiano presenta un 5 % de desocupación ¹⁰² y en el caso del lado peruano registra un 6%.¹⁰³ Por su parte los niveles educativos en esta zona, responden a los datos siguientes: en el lado colombiano de esta ZIF un 8% de la población es analfabeta, mientras en el lado peruano los niveles de analfabetismo llegan al 4%.¹⁰⁴

2.1.5.4 ZONA DE INTEGRACIÓN ECUADOR –PERÚ.

“La zona de integración fronteriza entre Ecuador y Perú de conformidad con la Decisión 501, fue establecida mediante Nota Verbal 21136-DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, y Nota Verbal 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; que fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 888, del 21 de enero de 2003”.¹⁰⁵

La zona de integración fronteriza está delimitada por los espacios territoriales siguientes: en el lado del Ecuador comprende: a la provincia de El Oro, y sus 14 cantones; la provincia de Loja y sus 16 cantones y. las provincias amazónicas de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Napo, y 38 cantones. Por el lado del Perú comprende, los departamentos de: Tumbes, Piura; las provincias de Maynas y el alto Amazonas, del departamento de Loreto; Las provincias de Jaén y San Ignacio del departamento de Cajamarca.

Para el Ecuador en esta ZIF, está asentado un 10% de su población de la cual más del 40% no está ocupada; la tasa de analfabetismo es del 6 % y a pesar de contar con centros hospitalarios todavía presenta una elevada tasa de mortalidad materno infantil. Para el Perú la población asentada en esta zona también representa un 10% de

¹⁰²Ibíd.Pág. 29

¹⁰³Ibíd.Pág. 27

¹⁰⁴Ibíd.Pág.31

¹⁰⁵Ibíd. Pág.33

la población total, de la cual el 4% no tiene trabajo, la tasa de analfabetismo es de un 8% y la tasa de pobreza monetaria es del 46%¹⁰⁶

2.1.6 NORMATIVA TRANSFRONTERIZA SUBREGIONAL Y NACIONAL

La consideración tanto de los problemas socio económicos de las fronteras anteriormente descritas, como la apreciación de su papel estratégico en el proceso de integración, por ser los espacios de contacto y relacionamiento directo y permanente entre los Países Partes, llevó a la CAN a adoptar un marco legal específico para dichas regiones, que incluye:

- Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo en la Comunidad Andina, establecida mediante la Decisión 459,¹⁰⁷
- Decisión 502 Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina¹⁰⁸
- Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina¹⁰⁹
- Decisión 224 Plan Andino de Acción Conjunta para coadyuvar a la solución de los Problemas de Servicios: Transporte y Comunicaciones derivadas de la mediterraneidad de Bolivia y modificación de la Decisión 185,¹¹⁰

¹⁰⁶Ibíd.Pág. 18, 19, 20 y 21

¹⁰⁷Cartagena de Indias, Colombia, 24 de Mayo 1999.

¹⁰⁸Valencia, Venezuela, a los veintidós días del mes de junio del año dos mil uno.

¹⁰⁹ Ibíd.

¹¹⁰Cuadragésimo cuarto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión 11 de mayo de 1987 Lima - Perú

2.1.7 CONCLUSIONES:

1.- Condiciones históricas sociales que determinaron el nacimiento de las ZIF.-

Venezuela y Colombia, con la propuesta de asambleas regionales fronterizas, se constituyen en pioneros para la constitución de espacios de cooperación en espacios binacionales. Esto ha significado la proyección en el largo plazo de regímenes fronterizos especiales, uno de estos es la ZIF. Las actividades conjuntas en la zona de frontera compartida por los estados ecuatoriano y colombiano plantearon la necesidad de que los pueblos transfronterizos sean incorporados en los planes nacionales y subregionales, por ello el nacimiento de la ZIF es una respuesta institucional cuyo origen reconoce las interacciones cotidianas entre los diversos actores que constituyen las fronteras vivas; el tratamiento estatal desde lo institucional ha permitido que se considere a esta zona como una sola unidad, en la que el límite territorial no detiene ni lo nacional, ni lo binacional menos lo andino; poco a poco los procesos realizados en esta frontera se van ampliando y los beneficios se canalizan a diferentes sectores productivos de ambos países.

2.- Conformación de las ZIF.

La delimitación, conformación y estructura de las ZIF andinas de modo general, ha enfrentado problemas, de ahí que sus avances y límites en gran medida son el reflejo de la dinámica que los gobiernos de turno han perfilado.

La Comunidad Andina frente al nacimiento de las ZIF juega un papel preponderante porque es el organismo de integración que permite emitir un conjunto de mecanismos para que las ZIF, puedan diversificar el comercio dentro de la Comunidad Andina. De ahí que el proceso integrador es uno de los eslabones que facilita el buen funcionamiento de la ZIF.

Los estados miembros de la CAN, al asumir las políticas fronterizas deben establecer mecanismos internos articulados en sus legislaciones, que posibiliten la materialización de estos acuerdos.

Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú han experimentado en sus fronteras, a la ZIF, como respuesta estatal andina que ha generado políticas públicas débiles y dispersas; mismas que no trascienden del reconocimiento al menos de cuatro aspectos como lo señala Grimson,(2003):” 1) el político, en el que inciden los grupos y sus acciones sociales; 2) el límite en sí mismo y los territorios que divide; 3) la población asentada en varios lados, es decir los regímenes socioculturales que la atraviesan y 4) los sentidos que la frontera adquiere”¹¹¹.

La realidad del desarrollo fronterizo andino ha sido más o menos aceptable, ya que la globalización incide en todos los países en desarrollo, y por ende en las zonas de frontera. El desarrollo de los planes y proyectos de inversión bilateral, y la implementación de acuerdos sobre el libre tránsito de personas por los pasos de frontera, han incidido positivamente en el cumplimiento de objetivos planteados por la CAN.

3.- Análisis Socio Estadístico de las ZIF Andinas

Los datos presentados por la CAN, no dan cuenta de las realidades laborales y educativas de las ZIF andinas, en especial del nivel laboral y educativo de la zona lógicamente surgen preguntas como ¿qué tipo de remuneraciones se aplican en la región? ¿Qué planteles educativos se encuentran asentados en la ZIF y cuál es su nivel?, ¿cuáles son las condiciones de subempleo y la influencia de problemas considerados como ejes transversales entre los que se incluyen género, generación e interculturalidad en ambos países?

¹¹¹Grimson, Alejandro; Fronteras Territorios y Metáforas, Pág. 17

La breve descripción socio estadística de las ZIF en la CAN, permite establecer algunas conclusiones básicas:

El establecimiento de la ZIF, no ha representado una panacea para el desarrollo de los pueblos y el bienestar de la población transfronteriza; sin embargo, la ZIF más allá del discurso integracionista ha generado normativa subregional, proyectos, planes y programas cuyo aporte para la zona ha sido mostrado.

Promovidos, desde lo local, por la necesidad de mantener con los vecinos relaciones dinámicas y desde lo nacional por el reconocimiento de la frontera como una zona con su propia realidad, que busca el mejoramiento económico de sus habitantes a nivel local y nacional, surgirán varias instancias binacionales; sin embargo la ZIF como región en la integración fronteriza ¿qué representa? económicamente se trata de una zona marginal como lo señala Pineda (2009)

“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- revelo que solo 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), caracterizados 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 intracomunitario (Moncayo 2003)”¹¹²

Como se aprecia en la cita mostrada, la ZIF andina, es vista como un sector pasivo económicamente.

La respuesta estatal frente a la dinámica y a los temas de las fronteras ha sido contradictoria, porque la experiencia demuestra que firmar acuerdos subregionales, no es suficiente; una mayor visibilidad de estas zonas en los centros políticos es imprescindible para la construcción de un plan nacional, que involucre a los territorios fronterizos.

¹¹²Pineda Hoyos, Saúl, “Ecuador y Colombia integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional” Pág. 256, tomado del Texto Jaramillo, Grace Compiladora “Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia” 1era Edición Quito-Ecuador 2009

2.2 LA COMISIÓN DE VECINDAD E INTEGRACIÓN COLOMBO ECUATORIANA

En la segunda parte de este capítulo se presenta el estudio de otra respuesta institucional de los estados vecinos para el manejo de la frontera norte, la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana: dicho análisis será realizado en dos niveles, en el primero se revisa su estructura administrativa y orgánica; y, en el segundo, se incluye un análisis descriptivo de los avances y límites del accionar de esta comisión de vecindad.

2.2.1 Detalles de contexto.

En la Declaración de Quito, del 10 de Diciembre de 1987, los Países Partes del entonces Pacto Andino, hoy Comunidad Andina, acordaron que uno de los propósitos de esta Declaración es el desarrollo económico y social de la región y los planes de integración latinoamericana.¹¹³ Dos años más tarde, el 20 de junio de 1989, mediante Declaración Conjunta de Rodrigo Borja Cevallos y Virgilio Barco, Presidentes de Ecuador y Colombia respectivamente, se crea una herramienta binacional que de forma ágil, oportuna y rápida pueda atender los temas de las fronteras de los países firmantes; lamentablemente dicha comisión no posee un presupuesto propio, por lo que se limita a ser únicamente, un ente articulador del proceso binacional.

En palabras del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión de Vecindad es “el mecanismo bilateral encargado de hacer un seguimiento, análisis, y evaluación de las relaciones bilaterales de los dos países en todos los ámbitos, y de manera particular en los proyectos de desarrollo e integración fronteriza.”¹¹⁴ De lo dicho se deduce que esta comisión es uno de los instrumentos institucionales con que cuentan Ecuador y Colombia para manejar las relaciones en la frontera compartida.

2.2.2 ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN DE VECINDAD. -

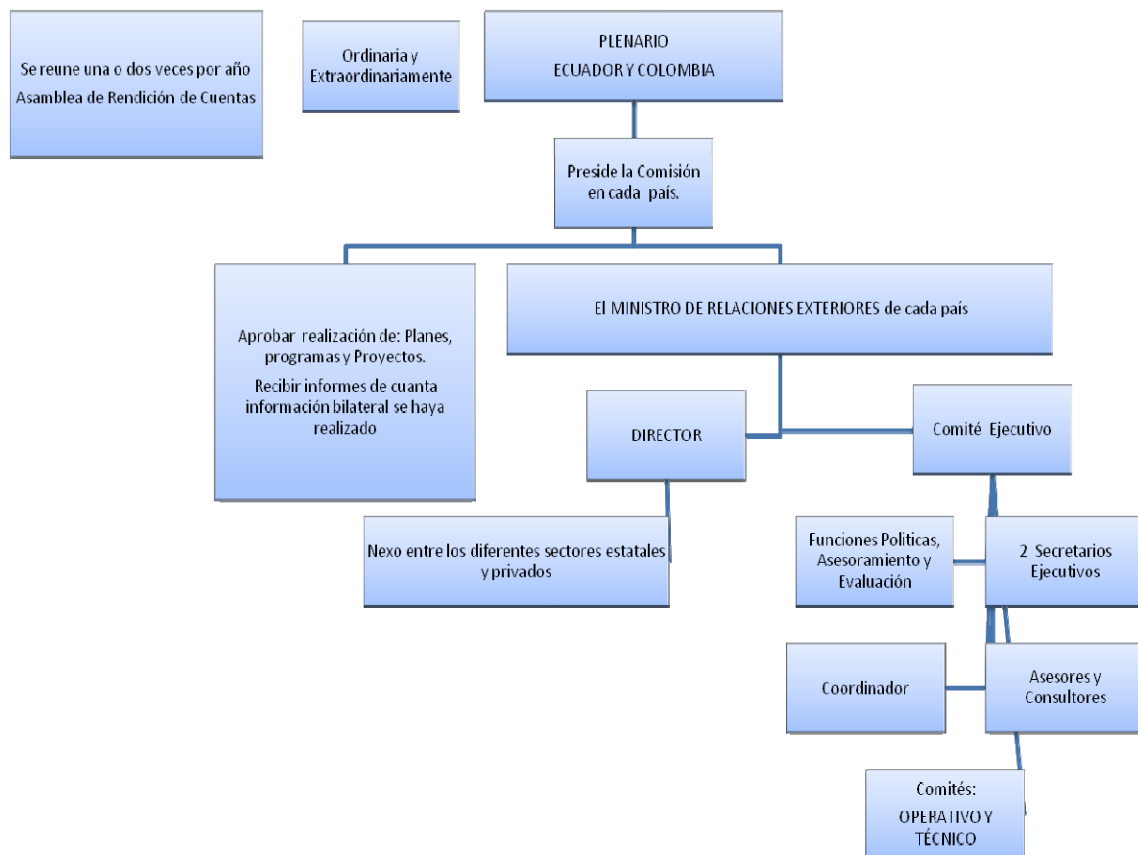
¹¹³ Declaración de Quito 1982 Propósito 2.

¹¹⁴ Tomado de: <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/>

La Comisión de Vecindad, con el afán de dinamizar su trabajo, ha establecido que

“durante las reuniones plenarias, los representantes de ambos países, se distribuyen en subcomisiones técnicas para considerar la agenda previamente acordada por las partes mediante gestión de los presidentes de cada comisión nacional. Luego de deliberar, las subcomisiones presentan sus conclusiones y recomendaciones al plenario, para su consideración y adopción. Las recomendaciones adoptadas por el plenario y refrendadas con su firma por los cancilleres, asistentes a todas las reuniones plenarias, deben convertirse en verdaderos planes de acción para los presidentes de cada comisión, quienes cuentan con el apoyo de una secretaría ejecutiva en cada país”¹¹⁵.

En el gráfico siguiente se presenta el organigrama general de su actual funcionamiento:



Elaboración: Ma. Isabel Tobar. Fuente: Moreno Guerra Luis; Integración Fronteriza, El Ejemplo del Ecuador y Colombia.- AFESE-Iluadí; 1996, Pág. 35 – 46.

¹¹⁵República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores Comisión Binacional de Vecindad II colombo-ecuatoriana. Bogotá 1994 Pág XIX

Comisión se estructura de acuerdo a lo establecido en el “Memorando de Entendimiento entre las dos repúblicas el 18 de noviembre del 2002, y es como funciona actualmente”¹¹⁶, Esta estructura administrativa y orgánica no ha permitido que este mecanismo de integración sea un ente de corte burocrático o reemplace algún ministerio ecuatoriano o secretaria colombiana; sino sea un “mecanismo de coordinación, apoyo y seguimiento, coordine armónicamente dentro de la estructura político-administrativa de los dos países.... integre en el cumplimiento de sus objetivos a los sectores público y privado, se complemente para la ideación de iniciativas útiles para los pobladores de la zona de integración fronteriza y cuente con el apoyo permanente de sus respectivas cancillerías”¹¹⁷

2.2.3 Análisis descriptivo de lo realizado por las comisiones de vecindad colombo ecuatorianas en la frontera norte ecuatoriana.

2.2.3.1 Primera etapa, de 1989 a 1994

En este período de tiempo existieron ocho reuniones plenarias, dos extraordinarias y entre quince reuniones de comisiones técnicas binacionales y grupos técnicos binacionales de trabajo a saber:

a) Reuniones Ordinarias

I Reunión Plenaria, Tulcán –Ipiales, 15 y 16 de Agosto 1989

II Reunión Plenaria, Ibarra, 19 y 20 de Septiembre de 1989

III Reunión Plenaria, Pasto, 30 de Noviembre- 1 de Diciembre de 1990.

IV Reunión Plenaria, Esmeraldas, 17 y 18 de Abril 1990

V Reunión Plenaria, Pasto, 17 y 18 de Enero de 1991

VI Reunión Plenaria, Cali, 12 al 14 de Mayo de 1994.

¹¹⁶ Tomado de: <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/>

¹¹⁷ República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores Comisión Binacional de Vecindad II colombo-ecuatoriana. Bogotá 1994 Pág.

VII Reunión Plenaria, Quito, 23 y 24 de Agosto de 1993

VIII Reunión Plenaria Popayán, 12 y 13 de Mayo de 1994

b) Reuniones Extraordinarias

I Reunión Extraordinaria, Guayaquil 20 y 21 de Agosto de 1991

II Reunión Extraordinaria Cota cachi, 14 y 15 de Octubre de 1991”¹¹⁸

c) Comisiones Técnicas Binacionales y Grupos Técnicos Binacionales

“Comisión Binacional de Promoción y Facilitación Turística

Comité Binacional para la Recuperación de la cuenca Carchi-Guáytara.

Comité Binacional para el ordenamiento y desarrollo sostenido de la Cuenca Mira-Mataje

Comité Técnico Binacional para la construcción de la carretera Esmeraldas-Túmaco y el puente internacional sobre el Río Mataje.

Comité Binacional sobre Pesca Artesanal

Comisión Mixta Cultural

Comité Binacional para el plan Awá y otras comunidades indígenas.

Comité Binacional de Interconexión Eléctrica y Geotermia.

Comité Técnico Binacional para Planeación de Nuevos Asentamientos Humanos en las Zonas de Influencia de los Puentes Internacionales sobre los Ríos San Miguel y Mataje.

Comité Binacional sobre Transporte Terrestre

Comité Binacional sobre Transporte Acuático.

Comité Binacional de Salud y Saneamiento Ambiental

Comité Binacional de Ferias y Eventos Fronterizos

Comité Binacional de Cooperación Fronteriza

¹¹⁸República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores Comisión Binacional de Vecindad II colombo-ecuatoriana. Bogotá 1994 Pág.7

Grupos de Trabajo Binacionales: Interconexión Telefónica e Interconexión Postal, y Cooperación Judicial”¹¹⁹.

De acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia¹²⁰, los avances de la Comisión de Vecindad, para este de período podían ser entendidos desde los aspectos siguientes: 1) Infraestructura, 2) Comunicaciones y 3) Problemática de las Comunidades Indígenas.

La Comisión de Vecindad en infraestructura en los cinco primeros años de funcionamiento había logrado mejorar la infraestructura fronteriza la acordar la realización de: a) el puente Internacional sobre el Río San Miguel, b) la construcción de un relleno sanitario en la ciudad de Ipiales, c) la terminación de los estudios preliminares respecto a la carretera Esmeraldas-Túmaco y d) el Puente Internacional sobre el Río Mataje.

Respecto a las comunicaciones, en este período de tiempo, los logros fueron los siguientes:

”iniciación de servicios aéreos transfronterizos, con tarifas económicas y pagaderas en sucres y en pesos, eliminación del pasaporte para colombianos y ecuatorianos, supresión de los impuestos de salida del país y las tasas aéreas dentro de la zona de integración fronteriza colombo-ecuatoriana... eliminación de los transbordos de pasajeros y mercaderías en el puente internacional Rumichaca y la libre circulación de vehículos de uno y otro país dentro de la zona de integración fronteriza...la integración postal y telefónica y la futura generación de energía por geotermia, mediante el proyecto binacional Tufiño. Chiles. Cerro Negro, se relaciona el transporte terrestre internacional”¹²¹

Hay que destacar que los avances antes indicados, se desarrollaron territorialmente en la Zona de Integración Fronteriza, es decir, en el espacio comprendido por los departamentos de Nariño, Putumayo, Cuaca, incluyendo al

¹¹⁹República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores Comisión Binacional de Vecindad II colombo-ecuatoriana. Bogotá 1994 Pág. 8,9 y 10.

¹²⁰Ibíd. Pág. 27

¹²¹Ibíd. Pág. 27 y 28

aeropuerto de Cali en Colombia y a las provincias de Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura en el Ecuador.

La problemática de las comunidades indígenas Awá, fue abordada por la Comisión de Vecindad, permitiendo “la titulación de tierras a los resguardos Awá,”¹²² estableciendo “un nuevo procedimiento para la elaboración de planes y programas en beneficio de los Awá”¹²³, para ese entonces se consideraba que la comunidad indígena Awá comprendía 12.000 personas en Colombia y 6.500 personas en el Ecuador.

Desde lo señalado se puede colegir que este mecanismo institucional y binacional del Ecuador y Colombia había dejado avances fronterizos importantes, en los cuales la voluntad política de ambos gobiernos fue decisiva.

2.2.3.2 Segunda etapa de 1995 a 2001. Los vaivenes de la integración binacional.

En este período de tiempo la Comisión de Vecindad se reunió ordinariamente cuatro veces y se realizó con una reunión extraordinaria, además de varias reuniones de comités técnicos binacionales, declaraciones presidenciales y otros instrumentos binacionales, mismas que se detallan a continuación:

a) Reuniones Ordinarias

“IX Reunión Plenaria, Ibarra, 22 y 25 de Noviembre de 1994

X Reunión Plenaria, Bogotá, 17 y 18 de Diciembre de 1996

XI Reunión Plenaria, Ibarra, 8 y 12 de Junio de 1998

¹²²República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores Comisión Binacional de Vecindad II colombo-ecuatoriana. Bogotá 1994. Pág. 27, la entrega de estos títulos de propiedad se realizó el 8 y 9 de junio de 1993.

¹²³Ibíd. Pág. 28

XII Reunión Plenaria, Bogotá, 19 y 20 de Octubre 1990 “¹²⁴

b) Reuniones Extraordinarias

“I Reunión Extraordinaria, Tonsupa, 9 y 12 de Noviembre de 1998”¹²⁵

Hay que considerar que la Comisión de Vecindad como mecanismo de integración, en esta etapa tiene que atravesar dificultades técnicas, operativas, presupuestarias y políticas, mismas que condicionaron sus avances.

2.2.3.3 *Año 1995.*

Durante este año se reunieron siete comités técnicos binacionales, los temas que trataron versan sobre las siguientes materias: infraestructura, transporte, pesca, seguridad y vigilancia, cooperación judicial, derechos humanos y geotermia.

a) COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL CONSTRUCCIÓN CARRETERA
ESMERALDAS-TUMACO Y PUENTE SOBRE EL RIO SAN MIGUEL.

El 27 de julio de 1995, las delegaciones de Ecuador y Colombia, realizaron una visita de inspección al puente internacional sobre el río Mataje. Al día siguiente, el 28 de julio de 1995, en la ciudad de Nariño se conformó la mesa de trabajo presidida en ambos países por los ministros de relaciones exteriores; una vez aprobada la agenda de trabajo se receptaron los siguientes informes:

Del avance de la carretera Esmeraldas-Tumaco, los responsables por Ecuador y Colombia indican que: los 14 km que corresponden a Colombia están en etapa de actualización y reparación por un valor de 12.261 millones de dólares; el delegado del Ecuador indicó que los 84,74 km, que corresponden a dos tramos encargados a la

¹²⁴República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores “Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana” III Tomo Fondo Editorial Cancillería de San Carlos Bogotá Julio 2002. Pág. 345 a la 349

¹²⁵Ibíd. Pág. 348

compañía Andrade Gutiérrez, están contruidos, lo que representa menos del 25% del proyecto.

Respecto al plan ambiental y al puente de Rumichaca los compromisos no se consolidaban por parte de Colombia.¹²⁶

b) COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL SOBRE TRANSPORTE TERRESTRE.

En la ciudad de Tulcán en la Casa de la Cultura Núcleo del Carchi, el 19 de septiembre de 1995, se reunieron los siguientes comités técnicos binacionales: Transporte Terrestre, Control, Seguridad y Vigilancia y Derechos Humanos.

Se procedió a ampliar el horario de apertura y cierre de los pasos fronterizos, acordándose como límite de lunes a viernes 05h00 a 22h00, mientras que para trámites administrativos sería de 07h00 a 19h00 horas y los sábados de 07h00 a 13h00, propuesta que en el plenario de la Comisión de Vecindad e Integración fue acogida con beneplácito. Se informó que los pasos de control fuera de los pasos fronterizos fueron suprimidos y que los controles móviles para su actuación cumplen con los parámetros del Acuerdo de Esmeraldas.

Se estableció la necesidad de que los vehículos de ambos países cuenten con una placa transfronteriza, además de la placa del país de origen; se reformó el Art. 8 del Reglamento para la devolución de vehículos robados, con la intención de agilizar su entrega. El fin de dicha reforma consistía en que con la intermediación del agente consular más cercano se entregará los vehículos robados a las autoridades policiales del respectivo país. Además se indica que se están buscando los mecanismos más idóneos para a la brevedad posible construir la sede administrativa del CEBAF; en Rumichaca.

¹²⁶ República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores "Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana" III Tomo Fondo Editorial Cancillería de San Carlos Bogotá Julio 2002 Se revisa las pág. 33, 34 y 35

De alguna manera vale precisar que en este período, la frase a la brevedad posible, fue de uso reiterado en las diferentes resoluciones, lo que demostraba que las decisiones tomadas por la Comisión de Vecindad no salían de las actas.¹²⁷

c) COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL DE PESCA ARTESANAL.

Durante los días 25 y 26 de julio de 1995, dentro de la ordenación de la pesca artesanal se acordaron tres aspectos: 1) Recomendación de homologar la reglamentación sobre trasmallo electrónico 2) Ambos países presentan sus fechas de vedas y coinciden en la necesidad de homologar sus períodos de veda y 3) Para el control y vigilancia acordaron intercambiar información e incorporar a los pescadores en la regulación del control de la pesca artesanal. Sobre desarrollo sostenible ambas delegaciones presentaron dos alternativas enmarcadas dentro del programa VECEP: El proyecto de educación ambiental marino costero y el plan de manejo de recursos costeros.¹²⁸

d) COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL SOBRE COOPERACIÓN JUDICIAL.

Entre el 20 y 21 de abril de 1995, se realiza la primera reunión del comité técnico en materia de cooperación judicial; dicha reunión permitió la recepción del informe sobre repatriación de presos, el análisis de qué condiciones y requisitos deben reunir para optar por la repatriación.¹²⁹

e) COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL COMITÉ DE CONTROL, SEGURIDAD Y VIGILANCIA.

¹²⁷República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores “Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana” III Tomo Fondo Editorial Cancillería de San Carlos Bogotá Julio 2002 Se revisan las Págs. 36, 37, 38 y 39

¹²⁸Ibíd. Pág. 40 a la 46.

¹²⁹Ibíd. Pág. 49 a la 53.

Con el reciente incremento de actividad de la frontera los días 20 y 21 de septiembre de 1995, ambos países conforman la presente comisión, la intención fue que la Policía y las Fuerzas Armadas de ambos países, pudieran intercambiar información; también se acordó solicitar a los gobiernos de ambos países, la asignación de recursos humanos y financieros que permitiera un patrullaje efectivo en las zonas de frontera, así como, la construcción del CEBAF, a menos de un kilómetro del paso fronterizo.¹³⁰

f) COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS.

El día 22 de septiembre de 1995, se conformó el comité sobre Derechos Humanos, el que estableció el reglamento para su funcionamiento.¹³¹

g) COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL SOBRE GEOTERMIA.

Reunido en Otavalo los días 17 y 18 de abril de 1995, en el, se acordó recomendar a los gobiernos de Ecuador y Colombia, la explotación y generación de energía eléctrica, lo que permitiría la realización del proyecto geotermo-eléctrico Tufiño.¹³²

2.2.3.4 *Año 1996*

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE VECINDAD.

En la ciudad de Bogotá, se celebra la X Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad. Antecedida por siete reuniones de los Comités Técnicos Binacionales de febrero, marzo y septiembre del 1995; de lo señalado en el acta final se desprende que se instrumentalizan los siguientes acuerdos binacionales:

“Convenio sobre salud, Acuerdo de Cooperación entre Academias Diplomáticas, Acuerdo para la Recuperación y Devolución de Bienes Culturales Robados,

¹³⁰ *Ibíd.* Pág. 53 a la 59

¹³¹ *Ibíd.* Pág. 59 y 64

¹³² *Ibíd.* Pág. 65 y 66.

Cooperación en materia judicial penal, Convenio para la construcción del puente internacional sobre el Río Mataje, Convenio sobre el trabajo de los cónyuges de diplomáticos entre el Ecuador y Colombia. De igual manera se resolvió dos acuerdos 1) sobre Asentamientos Humanos en los pasos de frontera de San Miguel y Mataje y 2) Acuerdo Interinstitucional entre el Instituto Nacional Penitenciario de Colombia y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social del Ecuador. Se aprobaron tres reglamentos de los comités técnicos a saber: transporte acuático, control, vigilancia y seguridad, derechos humanos. Las áreas en las que las Comisiones de Vecindad fueron las siguientes: Infraestructura, desarrollo económico, tránsito y transporte, asuntos energéticos y mineros y asuntos especiales”¹³³.

2.2.3.5 Año 1997

La Comisión de Vecindad e Integración en este año funciono de la siguiente manera:

Comités Técnicos Binacionales: Laboral y de Migraciones (14 y 15 de abril); en ellos se estableció el reglamento para su funcionamiento y la necesidad de realizar el proyecto “Estudio de mercado ocupacional en la Zona Fronteriza Colombo-Ecuatoriana”. Se impulsó la interconexión eléctrica (23 mayo); la construcción de la carretera Esmeraldas-Tumaco y el puente internacional sobre el Río Mataje (25 de junio), en el que se destaca el rediseño de la propuesta. El comité de control, vigilancia y seguridad fronteriza (27 de junio), estableció que no ha sido posible la realización de patrullajes conjuntos, se destaca también que en el puesto de Lago Agrio no existe resguardo policial, pero que se mantienen buenas relaciones entre ambas fuerzas militares, lo que les ha permitido proteger de mejor manera el área de la frontera. Sobre la construcción de la Carretera Esmeraldas-Tumaco y del puente internacional sobre el

¹³³República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana” III Tomo Fondo Editorial Cancillería de San Carlos Bogotá Julio 2002 Pág., 74

Río Mataje (25 de agosto), se reconsideró el cronograma de actividades para la construcción de las obras.

De igual manera mediante el canje de notas revérsales entre las cancillerías de Ecuador y Colombia se buscó incorporar a los territorios de Manta y Buenaventura, al área de influencia de la comisión de vecindad, para efectos de mejorar el transporte marítimo y circulación de personas, únicamente con cédula de identidad.

2.2.3.6 Año 1998

Durante este año la Comisión de Vecindad trabajó organizada en comités técnicos y binacionales, sub comisiones, para establecer reglamentos y acuerdos complementarios; lo que hicieron estas instancias binacionales es permitir la realización de distintos proyectos entre los que se destacan los referidos a la transportación terrestre y acuática.

Se realizaron reuniones de los Comités Técnicos Binacionales siguientes: Comité Técnico Binacional de Interconexión Telefónica, Ferias y Eventos Fronterizos, Control. Seguridad y Vigilancia Fronteriza, Transporte Terrestre Transfronterizo, Transporte Acuático Fronterizo, Sobre el Pueblo Awá, Salud, se efectuaron dos Reunión Binacional sobre Promoción y Facilitación Turística, Reunión Mixta Cultural,

Se contó con dos reuniones de las subcomisiones de Infraestructura y Migrantes Indocumentados.

Se celebra también la Undécima Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad, en la ciudad de Ibarra del 8 al 12 de junio de 1998, se reúnen: la subcomisión de Infraestructura, los Comités Binacionales de: Ferias y Eventos Fronterizos, de Promoción y Facilitación Turística, se aprueban el reglamento para ferias y eventos

fronterizos, se revisa el reglamento para Grupos Turísticos, así como la promoción de ferias en ciudades fronterizas¹³⁴.

En este año la Comisión de Vecindad celebró una reunión de carácter extraordinario en la ciudad de Tonsura, los días: 9, 10, 11 y 12 de noviembre de 1998, en la que se acordaron establecer políticas migratorias conjuntas.¹³⁵

2.2.3.7 Año 1999

Durante este año la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana celebró la XII Reunión Plenaria y un encuentro binacional en el que se instalaron la Comisión Mixta Cultural y las subcomisiones de Asuntos Judiciales y Asuntos Aduaneros, en las ciudades de Bogotá y Quito respectivamente.

Se abordaron los proyectos de turismo, reserva ecológica, régimen de ferias y eventos fronterizos; el registro y control migratorio, la revisión de instrumentos internacionales, y la conformación de un grupo de trabajo sobre repatriación de personas; el establecimiento de compromisos para la cooperación en materias de cultura, deporte y educación, así como la necesidad de acordar un nuevo estatuto aduanero y el apoyo para el desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), coparon la atención y los esfuerzos de la Comisión de Vecindad en este año.

2.2.3.8 Año 2000

En el año 2000, en las ciudades de Quito y Bogotá, el encuentro de ministros de salud y la reunión del Comité Técnico Binacional de Salud, así como la reunión binacional para la aplicación permanente del estatuto Colombo-Ecuatoriano, permitieron que esta comisión pudiera fortalecer el sistema de vigilancia de la salud

¹³⁴República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana” III Tomo Fondo Editorial Cancillería de San Carlos Bogotá Julio 2002 Se revisan las Pág. 347 y 348.

¹³⁵Ibíd. Pág. 348.

pública en las provincias del cordón fronterizo y la fijación de normas de procedimientos para agilizar trámites migratorios.¹³⁶

2.2.3.9 Año 2001

En este año se estableció la Reunión del “Grupo Técnico Binacional Colombia-Ecuador del acuerdo mutuo para combatir y controlar derrames de Hidrocarburos originados por Buque. Tanques e Instalaciones Petroleras Costeras y Marinas”¹³⁷, se suscribe en el mes de septiembre de este año, el “acuerdo para la interconexión regional de los sistemas eléctricos y el intercambio internacional de energía eléctrica”¹³⁸, se celebró la “Tercera Reunión de Autoridades Ministeriales de Colombia y Ecuador y el Alto Comisionado Naciones Unidas para los Refugiados “ACNUR”, para el tratamiento del fenómeno del Desplazamiento en Zona de Frontera”¹³⁹.

2.2.3.10 Años 2002-2009

En el período: 2002-2009 las reuniones de la Comisión de Vecindad arrojaron resultados contradictorios, que se interrumpieron casi completamente luego del cese de las relaciones diplomáticas, después del ataque de Angostura; en lo más importante, “mediante Memorando de Entendimiento suscrito el 28 de Noviembre del 2002, los Cancilleres Heinz Moeller de Ecuador y Carolina Barco de Colombia, proceden a reestructurar la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana, ratificando su carácter de mecanismo de nivel político y representativo y dotándole de nuevas funciones que le permitan asumir los nuevos retos de la integración binacional y fronteriza”¹⁴⁰

¹³⁶ República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores “Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana” III Tomo Fondo Editorial Cancillería de San Carlos Bogotá Julio 2002 Pág. 35 y 352

¹³⁷ *Ibíd.* Pág. 318

¹³⁸ *Ibíd.* Pág. 314.

¹³⁹ *Ibíd.* pág. 323

¹⁴⁰ Claudio Cevallos Berrazueta; Director General de Relaciones Fronterizas con Colombia, seminario relaciones Ecuador- Colombia; 4-V-2006, integración fronteriza.

En la ciudad de Tulcán del 28 al 30 de mayo del año 2002, se reúne la Comisión de Vecindad; los temas tratados variaron desde seguridad, comercio, revisión de los acuerdos de Esmeraldas y Cartagena para su posible modificación, la incorporación de una única tasa de comercio para que ecuatorianos y colombianos puedan comercializar sus productos sin mayores dificultades en esta zona, además de la presentación de un proyecto para el manejo sustentable de cuencas hidrográficas, por parte del alcalde de Tulcán, en ese entonces Pedro Velasco.

Los días lunes 24 y martes 25 de abril del 2004 se reunió en la ciudad de Quito la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana presidida por los Viceministros de Relaciones Exteriores de Ecuador, Embajador Diego Ribadeneira, y de Colombia, embajador Camilo Reyes. La mencionada cita se acordó en la Declaración de los Cancilleres de Ecuador y Colombia del 7 de diciembre del 2005. Se priorizaron 13 proyectos: Plan de Trabajo conjunto en pequeñas interconexiones eléctricas binacionales en zonas de frontera; Vigilancia y prevención de eventos de interés en salud pública; Fortalecimiento de la salud ambiental y saneamiento básico; Fortalecimiento de la capacidad de respuesta del sector salud ante desastres y emergencias complejas; Programa “La Escuela Busca al niño”; Red de Bibliotecas Públicas ecuatoriano-colombiana; Programa de Frontera amable y efectiva, a cargo de las autoridades locales; formulación del proyecto conjunto del plan de gestión integral de residuos sólidos de Ipiales y Tulcán; Centro binacional de atención de fronteras yuxtapuesto y carga terrestre en Rumichaca; Adopción del diagnóstico integral y formulación del Plan de Manejo de las cuencas hidrográficas Carchi-Guáytara y Mira-Mataje; Implementación del Centro Binacional de Cultura y Turismo en el puente Internacional de Rumichaca; Análisis para la Implementación de un programa de

educación para la Zona de Integración Fronteriza ; y, conformación de una Mesa Binacional sobre Asuntos Étnicos en el marco de la Comisión de Vecindad.

Los Vicecancilleres de los dos países, que Presidieron la XV Comisión de Vecindad, acordaron convocar a las subcomisiones Binacionales de la Comisión de Vecindad, bajo la coordinación de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, a reuniones binacionales periódicas, durante el segundo semestre del presente año, con el objeto de que las instituciones responsables de los temas abordados en el seno de cada una de ellas, puedan dar seguimiento de los compromisos asumidos en esta reunión”¹⁴¹

Este mismo año existe “una declaración conjunta de los presidentes de ambos países, Lucio Gutiérrez y Álvaro Uribe respectivamente con el fin de: “dar seguimiento a los diálogos mantenidos en Quito en agosto de 2003 y Bogotá en marzo de 2004. Durante la reunión de trabajo, ambos mandatarios y sus respectivos Ministros de Estado discutieron temas de interés común, y, ratificaron su voluntad de continuar avanzando en el tratamiento de los mismos de manera pragmática y constructiva, con miras a profundizar la integración y ampliar la cooperación bilateral, y fortalecer los tradicionales vínculos de amistad y hermandad entre los dos países”¹⁴².

En ese mismo año también se celebra la segunda reunión de la Mesa de Trabajo, la reunión binacional Colombo- Ecuatoriana sobre transporte internacional por carretera, desde el 27 hasta el 28 de mayo de 2004, en la ciudad de Tulcán – Ecuador.

En el año 2005 el gobierno del Ecuador recibe de USAID un monto que asciende a \$ 21'961.000 dólares, cuya finalidad era apoyar la realización de *proyectos de desarrollo, medio ambiente e integración fronteriza*; hay que destacar que este monto

¹⁴¹ Tomado de <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos>

¹⁴² <http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/eventos/declaracionoctubre.htm>

de dinero fue administrado por Plan Ecuador, anteriormente formado institucionalmente como UDENOR.

La Comisión de Vecindad, el lunes 24 de abril del 2006, luego de dos años de permanecer inactiva, por el impulso y mandato dado por los Cancilleres del Ecuador y Colombia en su reunión de 7 de diciembre de 2005, logrando reactivar temas de vital interés para la agenda bilateral entre los dos países y de manera particular para la integración fronteriza ecuatoriano colombiana¹⁴³

Entre los logros alcanzados en 21 años de existencia de la Comisión de Vecindad se pueden citar, entre los principales: “el acuerdo sobre tránsito de personas y vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas; la regularización de migrantes; el reglamento de tránsito terrestre fronterizo; tarifas de integración entre empresas estatales de telecomunicaciones; transporte transfronterizo de pasajeros; interconexión eléctrica; construcción del puente internacional sobre el río San Miguel, y muchos otros en los campos de infraestructura, desarrollo social, desarrollo económico, ambiente y cuencas hidrográficas binacionales, educación ciencia y cultura, asuntos judiciales”¹⁴⁴.

En la tercera semana de mayo del año 2008, la Comisión de Vecindad se reúne con la intención de “dar paso a la concertación de “políticas, planes y proyectos” que busquen desarrollar “la agenda positiva”. A finales de mayo se prevé una reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica, para identificar y acordar la ejecución de proyectos binacionales en esa materia”¹⁴⁵

¹⁴³Claudio Cevallos Berrazueta; Director General de Relaciones Fronterizas con Colombia. Seminario relaciones Ecuador-Colombia, 4-V-2006 Integración fronteriza.

¹⁴⁴ *Ibíd.*

¹⁴⁵

Tomado de: <http://archivo.eluniverso.com/2008/02/01/0001/8/458E0B6FCC454B2AB99517D60941CCFC.aspx>

En el mes de septiembre de 2009, entre las Cancillerías de Ecuador y Colombia se crea la Comisión de Desarrollo Fronterizo con la finalidad de constituir una herramienta que posibilite la reanudación de las relaciones diplomáticas. “La creación de la comisión de Desarrollo Fronterizo Colombo-Ecuatoriana es parte de una de las tres mesas de trabajo que los cancilleres de Ecuador y Colombia acordaron hace 15 días, desde Nueva York, cuando anunciaron que restablecerían las relaciones diplomáticas a nivel de los encargados de negocios”¹⁴⁶ “Quito y Bogotá aplazaron la reunión de la Comisión sobre Desarrollo Fronterizo entre Ecuador y Colombia, prevista para mañana en la ciudad colombiana de Ipiales, en el marco del mecanismo establecido por ambos países para recomponer la relación diplomática bilateral, rota desde marzo de 2008. Se había previsto que la Comisión de Desarrollo Fronterizo evalúe el funcionamiento de la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana (COVIEC) y revisará el Plan de Desarrollo Binacional para la Zona de Integración Fronteriza. Además, que identificará acciones inmediatas de alto impacto simbólico y evaluará y reactivará el mecanismo tripartito Ecuador-Colombia-Alto Comisionado Naciones Unidas para los Refugiados “ACNUR” en materia de refugio. Según el Ministerio, los cancilleres “volverán a tener una conversación para replantear la agenda de reuniones binacionales”.¹⁴⁷

2.2.4 Conclusiones:

1. El accionar de la Comisión de Vecindad:

1.1.- De 1989 a 1994.- En esta etapa las relaciones entre Ecuador y Colombia se diversifican en la palabra vecindad, es la proximidad geográfica la que permite a ecuatorianos y colombianos intercambiar bienes, servicios y capitales, así como

¹⁴⁶ Tomado de: http://confirmado.net/index.php?option=com_content&task=view&id=9773&Itemid=30

¹⁴⁷ <http://www.diariocritico.com/ecuador/2009/Octubre/noticias/178995/reunion-entre-ecuador-y-colombia.html>

relacionarse en diversas áreas; es la necesidad de coordinar acciones conjuntas lo que permite que esta comisión se vaya consolidando de tal suerte que se la ha considerado como un ejemplo de integración fronteriza, en la subregión andina, de ahí la multiplicidad de encuentros binacionales.

El seguimiento y evaluación de lo acordado es una franca debilidad de las secretarías ejecutivas de la comisión; los mecanismos implementados, fueron insuficientes.

1.2.- De 1995 al 2001.- En este período el tratamiento de las fronteras desde la Comisión de Vecindad atraviesa los vaivenes derivados del proceso subregional andino y de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia.

Existen dos elementos que caracterizan a esta fase: el primero, en relación a la ejecución de compromisos no se logra cumplirlos acuerdos establecidos, de ahí que en la mayoría de actas se incluye la palabra urgente, con la intención de que ambos países concretaran o materializaran; los reiterados incumplimientos llevaban al desgaste en el papel de la comisión tanto en los centros políticos, como en las fronteras.

Es importante destacar que en este período la crisis institucional subregional afectaba a este mecanismo de integración, estos seis años de la comisión de vecindad reportan: acuerdos no concretados, proyectos pospuestos y menos frecuencia en las reuniones de tal suerte que en este período de tiempo únicamente la comisión se reunió en tres reuniones plenarias y una reunión extraordinaria, si comparamos esta frecuencia en reuniones con el anterior período de tiempo en el que se reunió ordinariamente ocho veces y celebró tres reuniones con carácter extraordinario, podemos con claridad aseverar que este mecanismo atravesaba un declive significativo.

2.- Influencia de las Relaciones Diplomáticas en la Comisión de Vecindad.

Al ser la comisión de vecindad un mecanismo de integración propio de los estados andinos, la terminación de relaciones diplomáticas (desde marzo del 2008) agudizó la crisis de esta institución, evidenciándose que la voluntad política de ambas naciones para reforzar a este proceso; de ahí que mediante el establecimiento de la Comisión de Desarrollo Fronterizo se pretendió evaluar este proceso binacional:

“En la cita de Ipiiales se revisará un Plan de Desarrollo Binacional para la Zona de Integración Fronteriza y se identificarán "acciones inmediatas de alto impacto simbólico" en esa región de la divisoria. Asimismo, la Comisión sobre Desarrollo Fronterizo "evaluará y reactivará el mecanismo tripartito", entre Ecuador, Colombia y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que ejecuta acciones en favor de los desplazados por el conflicto interno colombiano. A la cita asistirán, por la parte ecuatoriana, autoridades de la cancillería, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), del "Plan Ecuador" y de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI). Por Colombia acudirán representantes de la cancillería, del Departamento Nacional de Planeación y de la Agencia Presidencial para la Acción Social, precisa el comunicado oficial difundido en Quito. Además, han sido invitados a la reunión las autoridades locales de la provincia ecuatoriana de Carchi y del departamento colombiano de Nariño, fronterizas, así como también del representante de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Ecuador, Antonio Aranibar. La reunión de Ipiiales es consecuencia de los resultados que los cancilleres de ambos países (el ecuatoriano Fundar Falconí y el colombiano Jaime Bermúdez) alcanzaron el pasado 9 de octubre, en esa misma ciudad, en la I Reunión de Implementación de la "hoja de ruta" para recomponer las relaciones diplomáticas”¹⁴⁸.

Hay que precisar que esta reunión se postergó por decisión de los cancilleres de ambos países, sin embargo de acuerdo a lo señalado por Diario Universo de fecha 27 de agosto de 2010, se ha indicado que se prevé que ambos países refuercen a la Comisión de Vecindad, como una estrategia para mejorar las relaciones bilaterales, “La reactivación de la Comisión de Vecindad y la creación de otra similar para analizar la corresponsabilidad económica de Bogotá para asistir a los miles de refugiados colombianos en territorio ecuatoriano, fueron los principales acuerdos a los que llegaron

¹⁴⁸Tomado de: Hoy.com.ec, disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/comision-de-desarrollo-fronterizo-ecuador-colombia-se-reune-el-jueves-en-ipiales-373999.html>, “Comisión de Desarrollo Fronterizo se reúne el próximo jueves en Ipiiales de 20 octubre 2009.

los cancilleres de Ecuador, Ricardo Patiño, y de Colombia, María Ángela Holguín, que se reunieron ayer en esta ciudad”¹⁴⁹.

3.- Organización del Trabajo.

Si bien hasta el año 2001 la Comisión de Vecindad, cuantitativamente había realizado doce sesiones plenarias, tres reuniones extraordinarias y varias reuniones de Comités Técnicos Binacionales, Subcomisiones, Grupos Técnicos Binacionales, así como la firma de múltiples convenios, reglamentos y acuerdos, se tiene que señalar que la forma de trabajo de la Comisión de Vecindad, ha presentado dificultades, que a la larga han condicionado la realización de planes y proyectos binacionales. Razón por la que se hace necesario replantear el funcionamiento de este instrumento binacional, en el que se cuente al menos con un equipo técnico binacional de carácter permanente, con presupuesto propio y sea un ente que tenga capacidad de decisión estatal y subregional.

2.3 COMISIÓN BINACIONAL DE FRONTERA (COMBIFRON).

En esta tercera parte del capítulo se analiza la Comisión Binacional de Frontera, como una respuesta institucional que los gobiernos de Ecuador y Colombia ensayan para, en medio de la securitización¹⁵⁰ de sus fronteras, lograr que sus relaciones vecinales no se vean afectadas. Este análisis, está dividido en dos partes: la primera está dedicada a entender la cronología de su funcionamiento y en la segunda se realiza un examen de sus avances, o su desarrollo institucional.

¹⁴⁹ Tomado de Universo.com.ec, disponible en: <http://www.eluniverso.com/2010/08/27/1/1355/colombia-compromete-apoyo-asistir-sus-refugiados-ecuador.html>. “Ecuador y Colombia llegan acuerdos” 27 de Agosto de 2010.

¹⁵⁰ Securitización.- término empleado en esta investigación con la intención de indicar que el concepto de seguridad ha cambiado, de acuerdo a lo que señala César Montúfar, la securitización “significa su conversión en las percepciones de la gente y de los tomadores de decisiones, en una amenaza existencial, para cualquier objeto señalado, sea este la sociedad, el Estado, el territorio”.(Cita textual tomada de Montufar, César Seguridad y Democracia en los Andes Iniciales sobre securitización del terrorismo narcotráfico t la energía en la región militar. Pág. 85 en el texto Integración, Seguridad y Conflictos en la Subregión Andina, Grupo de Trabajo en Seguridad Andina Quito-Ecuador 2007.)

2.3.1 *Cronología de su funcionamiento*

El origen de esta comisión está íntimamente ligado al proceso de integración subregional andino y al buen entendimiento entre ambos países; la meta era planificar acciones conjuntas para combatir el narcotráfico, la inseguridad y la violencia propia de esta zona de frontera. Los orígenes de la COMBIFRON entre Ecuador y Colombia tienen dos antecedentes: el primero en la conformación de la COMBIFRON entre Colombia y Venezuela que se había consolidado desde el 28 de marzo de 1989, como producto de la Declaración Presidencial de Ureña, con el nombre de Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos y el segundo la Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana para que se encargue de trabajar en asuntos fronterizos y seguridad sobre todo en temas de pasos de frontera lícitos e ilícitos, contrabando, desplazamientos, horarios de frontera etc. Oficialmente esta comisión inicia sus actividades el 21 de noviembre de 1996, sus tareas se centran en la defensa del territorio y la seguridad de ambas naciones. Los criterios expresados por los Ministros de Defensa de Colombia y Ecuador reseñados en el diario *El Tiempo*, de Colombia, avalan lo dicho:

“Juan Carlos Esguerra, ministro de la Defensa de Colombia, ...atacará aquellos factores de violencia que se originan en nuestro país y que han cruzado la línea divisoria, amenazando la estabilidad de las relaciones entre ambas naciones... se han incrementado de forma preocupante delitos como el narcotráfico, la subversión y el tráfico de armas, explosivos y municiones, los cuales han creado condiciones que pueden afectar la vida en esa zona...Las operaciones conjuntas para destruir el origen de las guerrillas, las rutas para el contrabando y también las fuentes de donde se puede originar el armamento. Por su parte, el ministro de Defensa ecuatoriano, general en servicio pasivo Víctor Manuel Bayas García, reveló que las autoridades de ese país ya identificaron una red de traficantes de armas y explosivos conformada por ciudadanos ecuatorianos y colombianos. Sin embargo, aseguró, de parte de nuestro gobierno existe la voluntad política para contribuir a eliminar este flagelo, y descartó cualquier vinculación de miembros de las fuerzas militares de su país con el tráfico de armas hacia Colombia”¹⁵¹.

¹⁵¹ El tiempo. Com, Archivo. “Crean Comisión de Vecindad”. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-597286>

Las tareas planteadas por esta comisión son muy importantes, pero no se garantiza su cumplimiento, por las variables y actores que intervienen en el proceso, estas son de carácter social, económico y político. En el párrafo antes escrito se cita que, el narcotráfico, la subversión, el tráfico de armas, explosivos, municiones, origen de las guerrillas, así como las redes de traficantes de armas y explosivos; caracterizan a esta zona de frontera como un espacio territorial compartido por la violencia.

En palabras del Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador esta comisión es:

“La Comisión Binacional de Fronteras Ecuador–Colombia (COMBIFRON), organismo creado en noviembre de 1996, tiene como propósito la evaluación y supervisión del cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, la solución oportuna de problemas que se presenten en la zona de frontera y el fortalecimiento de las relaciones entre las Fuerzas Públicas. Conforme a la Declaración Conjunta de Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia, de enero de 2006, se convirtió en un instrumento de fomento de la confianza mutua y de prevención de conflictos mediante la acción inmediata, para elaborar diagnósticos post facto de incidentes fronterizos que puedan generar tensión internacional”.¹⁵²

Con el fin de lograr una gobernabilidad democrática, la seguridad en la frontera norte es considerada como un tema prioritario para ambos países, de ahí que la consolidación de esta comisión pretende marcar un hito en las relaciones binacionales. Como se señaló en el primer capítulo de esta tesis, “esta comisión está integrada exclusivamente por militares y diplomáticos, poniendo en evidencia que el tratamiento de las fronteras es un asunto en el que la diplomacia y la fuerza, son las únicas instancias con las que cuenta un centro político, para hablar de seguridad, recordemos que en la primera reunión de esta comisión los actores para poder acordar algo tuvieron que remitirse a una cartilla de seguridad”¹⁵³, “nuevamente la sociedad civil y sus

¹⁵² Ministerio de Defensa Nacional Ecuador disponible en: <http://www.midena.gov.ec/content/view/241/1/>

¹⁵³ Cartilla de Seguridad.-Protocolo de Defensa que es utilizado para el intercambio de información entre Ecuador y Colombia, de acuerdo a una serie de procedimientos militares.

necesidades en asuntos bilaterales es relativizada, desconociendo el pacto social”¹⁵⁴, que desde siempre ha existido entre el estado y los ciudadanos.

Las acciones de esta subcomisión binacional son escasas. La razón fue que las relaciones binacionales avanzaban en temas más operativos como: intercambio comercial, infraestructura, aduanas, proyectos y planes específicos, pero el tema de seguridad parecía fragilizar las relaciones entre Quito y Bogotá, por lo que sus acciones eran tan esporádicas, en el período 2007-2009 los incidentes en la frontera norte han ido cambiando la atmósfera de seguridad para el Ecuador, en el año 2007, las aspersiones de glifosato ocasionaron que el gobierno ecuatoriano retirara al embajador ecuatoriano por cuatro meses de Bogotá,

“los escenarios se repetían: rechazo de disculpas de parte Colombia, llamamiento del embajador ecuatoriano, amenaza de Ecuador de llevar Colombia frente a organizaciones internacionales enseguida de declaración gubernamental colombiana relatando nexos entre Ecuador y las FARC. Sin embargo, la última incursión de marzo se complicó. En abril 2007, Rafael Correa había declarado que no permitiría más incursiones de fuerzas regulares o irregulares en el territorio de Ecuador después de la captura de ochos guerrilleros en el Sucumbíos. ¿Por qué R. Correa intensifico el discurso más que otro presidente ecuatoriano? La frontera norte se ha convertido en un desafío tremendo por el país desde diez años, sin embargo es el primer presidente que lo incluyo en la agenda gubernamental. La postura del presidente de la republica ecuatoriana no se puede explicar solamente como oposición a la política de Uribe, mientras ambos presidente siguen dos líneas políticas opuestas”¹⁵⁵

Sin embargo en el marco de las fumigaciones de glifosato, al finalizar el año 2009, en el mes de noviembre ésta adquiere especial importancia

Durante las fumigaciones de glifosato, la COMBIFRON, fue vista como un ente que podría intervenir, su actuación fue recogida en el artículo de Ana Delicado quien señala: “la Comisión Binacional de Fronteras Ecuador-Colombia (COMBIFRON), institución creada en noviembre de 1996 con el fin de establecer

¹⁵⁴Pacto social.- Rousseau teoría que en su parte pertinente señala que entre el estado y los ciudadanos existe un pacto sobre entendido mediante el cual los ciudadanos ceden al estado sus derechos y el estado a cambio de aquello se compromete a satisfacer sus necesidades básicas y de seguridad.

¹⁵⁵Marie-Esther Lacuisse, “La Frontera Norte vista desde el Ecuador” Abril 2008. Observatorio Político de América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=535:la-frontera-norte-vista-desde-ecuador-&catid=123:securite&Itemid=212

garantías de control y seguridad, y que ha actuado como catalizador de posibles conflictos fronterizos que pudieran exacerbar la crisis institucional entre Ecuador y Colombia”¹⁵⁶.

En el mes de mayo del año 2000, en la IV Reunión Operacional de la COMBIFRON, el fortalecimiento de las relaciones binacionales, la cooperación y la implementación de un sistema de información para apoyar a las FFAA de ambos países, fueron los principales acuerdos. Hay que destacar que el combate al narcotráfico fue la principal preocupación de esta reunión. La reunión de la COMBIFRON prevista para el mes de septiembre fue aplazada con la intención de evaluar y determinar los avances del Plan Colombia.

En el año 2003, Colombia realiza una evaluación de las Comisiones de Vecindad, estableciéndose como conclusión que este país había ensayado en sus fronteras un “*CordonSanitaire*” inspirado en las teorías internacionales post Segunda Guerra Mundial; así Colombia pretende resguardar sus propios intereses de acuerdo a lo que señala el diario colombiano, El Tiempo:

“...en el pie de fuerza fronterizo del vecindario, en parte gracias a la Iniciativa Regional Andina, el programa norteamericano complementario del Plan Colombia. Con los cinco países, Colombia ha hecho las llamadas COMBIFRON (Comisiones binacionales de frontera), dedicadas solo al asunto de seguridad. A juicio de los militares colombianos, las más fluidas son las que se tienen con Perú y Ecuador. Brasil se ha blindado por su cuenta y está estrechando la cooperación. Venezuela es caso aparte.....¹⁵⁷”

En el año 2006 la COMBIFRON, en concordancia a la Cartilla de Seguridad aprobada, emitió una declaración conjunta, el día 12 de enero, con la finalidad de establecer un intercambio de información, el mismo que no funcionó adecuadamente, como se comprobó con el Ataque de Angostura; como lo señaló el Presidente Rafael Correa en su discurso ante la XX Cumbre de Río:

¹⁵⁶Delicado, Ana; El Devenir Fronterizo, Revista de Periodismo Preventivo. disponible en: http://ippai.info/index2.php?option=com_content&task=view&id=279&pop=1&page=0&Itemid=35

¹⁵⁷El Tiempo. Com Archivos; El Cordón Sanitario, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1022621>

“De hecho, si se había detectado un campamento de las FARC en nuestro suelo, las autoridades colombianas debieron informar al Ecuador con anticipación, de acuerdo a los procedimientos claramente establecidos en los acuerdos bilaterales de la Comisión Binacional de Fronteras Ecuatoriano Colombiana, COMBIFRON; la Declaración Conjunta del 12 de enero de 2006, suscrita por los Ministros de Defensa de ambos países, y la específica Cartilla de Seguridad.”¹⁵⁸

Esta declaración presidencial y los hechos suscitados evidencian la poca efectividad de la COMBIFRON, como ente encargado de seguridad y defensa, sin embargo se debe recordar que su límite de acción está restringido, en ningún caso puede comprometer la seguridad interna de cada país, lo ocurrido en Angostura en marzo 2008, permite considerar que las FFAA de ambos países omitieron la entrega de la información relevante a sus gobiernos. El ataque de Angostura, acaecido el 1ero de marzo del 2008, puso a este mecanismo binacional en una especie de limbo, como lo señala el diario Hoy, en su edición del 21 de abril del 2008:

El analista militar Patricio Haro considera que se ha cumplido el objetivo de la COMBIFRON de impedir que las reclamaciones del Ecuador lleguen al más alto nivel del Estado colombiano, pero no se ha cumplido el otro objetivo: impedir roces entre las fuerzas armadas regulares de ambos países. Haro, quien es coronel en servicio pasivo, anota que el mecanismo permitió a los organismos de Inteligencia Militar del Ecuador y de Colombia intercambiar información sobre la presencia de grupos insurgentes y sus actividades. Sin embargo, sostiene que la Comisión también ha funcionado como “una trampa tendida por Colombia” para que los reclamos por la permanente violación de la soberanía de nuestro país no llegaran a los más altos niveles. Entre otras cosas, recuerda que, en 2006, cuando fue asesinado el comerciante Víctor Hugo Enríquez, hermano del entonces jefe del Comando Conjunto de las FFAA, Nelson Enríquez, el caso quedó en el ámbito de la COMBIFRON, a pesar de que murió bajo fuego del Ejército colombiano. El oficial también señala que hubo una época en que aeronaves colombianas “violaban incesantemente nuestro espacio aéreo para medir la capacidad de respuesta del Ecuador”. El caso nunca pasó de la instancia de la COMBIFRON, dice Haro, al señalar que debería crearse un mecanismo del más alto nivel en reemplazo de la Comisión Binacional. (VG)¹⁵⁹

En plena crisis diplomática la COMBIFRON fue vista como una herramienta técnica, que permitiría evitar este tipo de incidentes, siempre que se realice una

¹⁵⁸ Rafael Correa, Discurso XX Cumbre de Rio disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=64311>

¹⁵⁹ Inteligencia Militar Intercambia Informes, disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/inteligencia-militar-intercambia-informes-327570.html>

homologación de referencias geográficas a ser visualizados por los radares de ambos países. Pocos días después del ataque hubieron voces que pugnaban por el cierre de este mecanismo argumentando que esa era la manera de proteger la soberanía que el mencionado ataque había mancillado.

El 21 de mayo de del 2008 en la ciudad de Panamá, con la intención de reactivar la Cartilla de Seguridad, y establecer otras medidas de confianza que tendrían como fin la reactivación de las relaciones diplomáticas, se realizó una reunión de representantes de las de fuerzas militares de ambos países; “hasta el cierre de esta investigación dichas relaciones diplomáticas no se han reanudado”¹⁶⁰

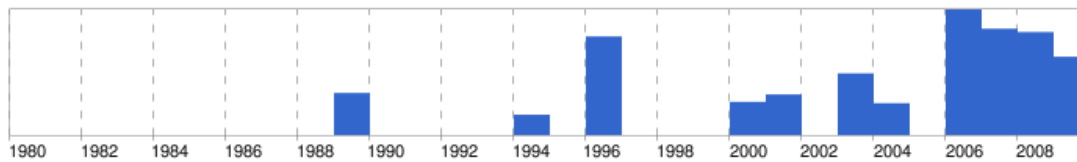
El 10 de Agosto de 2008, los gobiernos de Ecuador y Colombia solicitaban que la COMBIFRON sea reemplazada por un mecanismo de carácter binacional compuesto por funcionarios de ambos países y también por observadores internacionales; el interés radica en que esta comisión pudiera examinar incidentes suscitados en la zona de frontera compartida. Esta propuesta no fue adoptada, de acuerdo al diario El Comercio, de Quito, del 19 de agosto del 2008; se esperaba a que esta comisión recibiera del Gobierno Colombiano las pruebas en el caso Angostura, para emitir su análisis respectivo.

A pesar de lo señalado, el 9 de octubre año 2009, luego de 22 meses de la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, los cancilleres Fundar Falconí y Jaime Bermúdez, iniciaron acciones para reactivar la COMBIFRON, a pesar de que ambos países aún no restablecen relaciones diplomáticas. La reactivación de la COMBIFRON busca iniciar un proceso de acercamiento más profundo, que posibilite la reanudación de relaciones entre Ecuador y Colombia, dejando pendiente para el mes de octubre el nombramiento de los encargados de negocios y los agregados militares y

¹⁶⁰ Septiembre 2010.

policiales. En este encuentro también se dejó pendiente el establecimiento de una nueva cita para el mes de noviembre del año 2009, en la ciudad de Cota cachi; en la mencionada reunión nuevamente el tema del intercambio de información entre las FFAA de ambos países, aparece como la necesidad más evidente; la intención ahora sería la lucha contra el crimen organizado. Estos hechos fueron vistos con beneplácito por la OEA y el Centro Carter, principales actores externos que posibilitaron dicho encuentro. En el siguiente gráfico se presenta la cronología del funcionamiento de esta comisión binacional, recordando el límite metodológico que implica asociar la frecuencia de estas reuniones con la dinámica binacional:

COMBIFRON REUNIONES AÑOS



Tomado de http://www.google.com.ec/archivesearch?q=historia+combifron&scoring=t&lr=lang_es&hl=es&um=1&sa=N&sugg=d&as_ldate=1989&as_hdate=1989&lnav=dt

La representación anterior indica, como han ido dándose los encuentros y reuniones binacionales, para tratar específicamente el tema de la seguridad interna y externa; así mismo el tratamiento de los programas de defensa que se han diseñado en cada uno de los países. Estos se ven alterados y modificados de acuerdo al momento político de congelamiento de las relaciones bilaterales, con el retiro de sus representantes diplomáticos. Se trata de dar una explicación por parte del gobierno colombiano en el sentido de que lo que ellos han hecho es tratar de erradicar los grupos irregulares denominados terroristas por el gobierno norteamericano, para con ello justificar el intervencionismo en la región.

2.3.2 *Avances de la COMBIFRON*

Esta comisión fue creada exclusivamente para trabajar en los temas de seguridad y defensa de los territorios de Colombia y Ecuador, con la implementación de proyectos que pueden ser evaluados de acuerdo a los siguientes ejes:

2.3.2.1 *Intercambio de información.-*

Este ha sido el puntal de trabajo de la comisión, ya que entre las FFAA de ambos países de lo descrito en las líneas superiores, se ha incrementado el intercambio de información; sin embargo, es claro que dicho proceso es limitado, se realiza mediante un “tortuoso procedimiento administrativo” está sometido a las presiones geopolíticas de cada uno de los países.

Las tensiones políticas bilaterales agravadas en los últimos años, han dificultado este intercambio de información; el mismo se ha sido materializado en recomendaciones enviadas a los respectivos ministerios de defensa y de relaciones exteriores de cada país; la forma en que cada país adopte o acoja las mencionadas recomendaciones es un asunto interno en el que la COMBIFRON poco o nada tiene que ver.

Los mecanismos con los que cuenta la COMBIFRON, para hacer efectivas sus recomendaciones son muy pocos, de ahí que sería parcial el culpabilizar a esta instancia binacional como el ente que ocultó u omitió la entrega de información antes, durante y después del ataque del 1 de marzo de 2008.

2.3.2.2 *Después del conflicto de Angostura.*

Se ha creído importante considerar que uno de los avances de esta comisión es precisamente su actuación después del ataque de Angostura, a pesar de que las relaciones diplomáticas entre ambos países la habían dejado en suspenso, aún se consideraba que esta comisión podía actuar como una especie de mediadora, o como

una instancia en la que las FFAA y los diplomáticos de Ecuador y Colombia pudieran sentarse a dialogar. Con ello pareció que la reanudación de las relaciones diplomáticas, era cuestión de tiempo únicamente. Pero no se contaba con la actitud del gobierno colombiano, que daba a entender que abría la posibilidad de que dicha comisión podría cerrarse, quitándole toda posibilidad de negociación y acción, con miras a la solución del conflicto que se presentó entre los dos países.

2.3.2.3 Para la reanudación de relaciones diplomáticas

Esta comisión fue la instancia a la que los dos países intentaban acudir, con la finalidad de lograr acuerdos y entendimientos mediante los cuales se pueda lograr que las relaciones bilaterales interrumpidas drásticamente, sean retomadas por parte de los pobladores principalmente de la línea de frontera.

Pensar que los avances de la COMBIFRON, a raíz del problema de Angostura, ha sido inscribirla desde la tradicional concepción de la soberanía estatal, ignorando el hecho de que cuando se ensayan instrumentos binacionales de seguridad en las fronteras estos cumplen el papel de bisagras en cada país, no obedecen a intereses comunes, sino a la política exterior que cada país adopta según sus propios intereses.

2.3.4 Conclusiones

Una vez revisada la cronología del funcionamiento de la COMBIFRON podemos llegar a las siguientes conclusiones:

1. Funcionamiento de la COMBIFRON

Es la predisposición política desde Quito y Bogotá la que permite o no el funcionamiento de este organismo binacional; dicho sea de paso, esta dinámica se encuentra contenida en la cartilla de seguridad que ambos países tienen y que intentan controlar desde sus capitales, hecho que por demás ha sido insuficiente. La participación

de la sociedad civil en temas de seguridad es imprescindible, ya que son ellos, sus habitantes, quienes en realidad la viven y la sienten. Seguritizar las fronteras no es la única manera de tratar los asuntos de violencia, narcotráfico, delincuencia o guerrilla, son otras opciones como incremento de empleo, acceso a educación, salud etc. las que van a permitir eliminar estos males sociales

2.- Seguridad como razón de ser estatal

El Presidente Rafael Correa ha sido quien ha asumido a la seguridad como parte de la agenda de su gobierno, lo cual deja mirar que antes del año 2006 la seguridad nacional ecuatoriana era tratada desde otras instancias de la función ejecutiva, para la materia de esta investigación, se está indicando con lo dicho, que una década la COMBIFRON, actuó, resolvió y ejecutó políticas de seguridad no contempladas en el proyecto nacional, como lo señala Laccusie (2010): “Correa es el presidente que inscribió el tema de la frontera norte en la agenda nacional. Por otra parte, ha consolidado la integración de Ecuador en el continente... En términos de apoyo no hay que limitarlos a aquellos del presidente Chávez que además no son tan consolidados como se deja ver a diferencia de aquellos con Argentina, Brasil o Chile”¹⁶¹.

3.- Otros Actores incorporados en el asunto de Seguridad.

Hasta la saciedad se ha comprobado que la diplomacia nacional no conoce la realidad de las fronteras, de ahí que el intercambio de información debería ser más ágil entre las FFAA de ambos países, Ecuador y Colombia; pues al no estar únicamente compuesto por militares y diplomáticos, tiene que reconocerse la existencia de otro tipo de ciudadanos (as) como estudiantes, trabajadores, artesanos, etc. a quienes las fronteras también les importa, a quienes las fronteras también les interesa. “El postulado de una

¹⁶¹Marie-Esther Lacuisse, “La Frontera Norte vista desde el Ecuador” Abril 2008. Observatorio Político de América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=535:la-frontera-norte-vista-desde-ecuador-&catid=123:securite&Itemid=212

dimensión integracionista de la seguridad prevé una articulación flexible de la dinámica de seguridad andina con el contexto regional, hemisférico y mundial, y promueve la participación comunitaria de los países del área.”¹⁶²

4.- Espíritu de la COMBIFRON

La misión para la que la COMBIFRON fue creada, es encontrar un mecanismo de prevención de conflictos en la zona andina, desde esta perspectiva, cabe hacer una valoración del trabajo desarrollado por esta comisión; y, preguntarse, cuál ha sido su aporte, al ser el trabajo de la COMBIFRON un esfuerzo conjunto de los mayores defensores de la clásica teoría internacional nacionalista, diplomáticos y militares, la respuesta obvia es, ninguna, ésta “lesiona la soberanía nacional en las decisiones de política exterior y defensa nacional de los países vecinos y amenaza con atraer el conflicto a sus territorios, en condiciones en las que el despliegue de la fuerza ahonda y extiende la situación de violencia”¹⁶³, razón por la que se concluye que la COMBIFRON no es un mecanismo de integración, sino un medio, un instrumento, una estrategia, que a pesar de haber nacido como política subregional, no ha podido consolidar tareas binacionales de defensa, y peor de seguridad; el ejemplo práctico es justamente el conflicto surgido con Colombia por el bombardeo de Angostura, el cual no ha sido solucionado completamente hasta el tercer trimestre del año 2010.

¹⁶² Integración, Seguridad y Conflictos en la Subregión Andina. Grupo de Trabajo en Seguridad Andina IERA Edición, Quito. Ecuador, Policy Paper de Pablo Cheli, El Impacto de las políticas de seguridad en el área andina y las condiciones de la cooperación multilateral. Pág. 61

¹⁶³ Pablo Cheli; El Impacto de las políticas de seguridad en el área andina y las condiciones de la cooperación multilateral. Pág. 58.

CONCLUSIONES GENERALES

A continuación se presenta en seis acápites las conclusiones a las que este trabajo de investigación ha podido arribar.

1.-RECONSTRUCCION HISTORICA DE LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

Definitivamente la reconstrucción histórica de la frontera norte ecuatoriana, deja algunas impresiones válidas para su análisis.

En la primera mitad del siglo XX, es la construcción de la línea divisoria la que dinamiza la relación entre Ecuador y Colombia, se consideraran entonces a los espacios fronterizos analizados como territorios lejanos, inhóspitos e inaccesibles, cuyo papel para los centros políticos era constituirse en el escudo protector de la soberanía nacional de cada estado.

De ahí que el manejo institucional de las fronteras se centraba en la defensa militar, razón por la que pensar en la planificación conjunta en las fronteras en ese entonces no era una opción, sin embargo la línea que dividía a los dos estados era móvil y permeable, lo vecinal se empezaba a levantar debido a las interacciones en su gran mayoría comerciales y sociales entre los pueblos y culturas fronterizas.

En la segunda mitad del siglo XX, las encuentros y reuniones binacionales y subregionales diversifican la relación vecinal entre estos estados, constituyéndose el intercambio comercial como el principio rector entre Ecuador y Colombia. Serán el Asociación Latinoamericana de Libre Comercio “ALALC” y el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina) instrumentos que brinden a los países en estudio un soporte de

carácter subregional, que les permitió incluirse en procesos económicos que potenciaron su intercambio comercial. La proximidad geográfica y las buenas relaciones entre Quito y Bogotá permitieron el establecimiento de instrumentos cuyo ámbito de aplicación era binacional a saber: las Comisiones Permanentes de Integración Fronteriza (1972), el Informe del BID sobre Integración Fronteriza, (1970) la Comisión de Vecindad, (1989) la Comisión Binacional de Fronteras (1996).

En el siglo XXI, Ecuador y Colombia habían ensayado en sus fronteras, planes, proyectos de carácter binacional, a pesar de la crisis económica de los 80, el elemento transfronterizo empezaba a ser reconocido dentro de las política públicas nacionales, vecinales y articuladas subregionalmente. Sin embargo la profunda crisis institucional colombiana ha cambiado la relación entre Ecuador y Colombia estableciendo como eje transversal la seguridad, la defensa, dejando entre ver a la zona objeto de estudio como una zona altamente vulnerable, las tensiones políticas entre ambos países desde el 2005 con las aspersiones de glifosato han ido profundizándose hasta el 2008 con el ataque en Angostura, cuyo efecto inmediato fue el cese de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, a pesar de esta ruptura de relaciones lo fronterizo resiste a la crisis, manteniéndose niveles de intercambio comercial y de relaciones entre los pueblos de la zona.

Esta reconstrucción histórica permite poner de manifiesto que Ecuador y Colombia comparten una frontera confluida por diversos intereses, poblaciones que no se asumen en el proyecto nacional de los dos países y que disponen de escasa información sobre instrumentos de integración andinos y nacionales, en este contexto los países materia de este análisis han manejado sus fronteras desde una incipiente institucionalidad binacional, carente de competencias, que ha reconocido las relaciones bilaterales como eje de flujos comerciales

2.- ORIGEN INSTITUCIONES FRONTERA NORTE ECUATORIANA

En esta investigación se abordan tres tipos de respuestas institucionales para el manejo de la frontera norte, sin embargo se tiene que reconocer que la ZIF y la COMBIFRON, son instituciones de carácter subregional, es decir su origen ha estado íntimamente ligado a la Comunidad Andina, en cambio la Comisión de Vecindad es una respuesta institucional de carácter binacional, en la que la geografía y las buenas relaciones permiten su creación y funcionamiento.

De lo dicho y a pesar de que su origen se encuentra profundamente conectado a la integración en sus niveles subregional y binacional, es importante destacar la voluntad política de ambos países por establecer en sus fronteras mecanismo para poder incorporarlas en los planes nacionales.

3.-FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

Se ha expuesto que estas instituciones han funcionado dentro de coyunturas políticas nacionales, binacionales y subregionales, cada una en la materia de su competencia ha contribuido al desarrollo económico y social de las fronteras.

La ZIF en el reconocimiento de las interacciones fronterizas ha pretendido el establecimiento de regímenes fronterizos especiales, sin embargo sus avances han sido reflejo de su ambigua conformación. La Comisión de Vecindad. Los logros de la este instrumento de integración son producto de la dinámica vecinal entre ambos países, la crisis diplomática exige replantear el funcionamiento de las secretarías técnicas. El funcionamiento de la COMBIFRON obedece a la Cartilla de Seguridad y el memorándum de entendimiento, razón por la que este instrumento no ha podido actuar como catalizador y preventor de conflictos en la zona andina.

Por ello es menester que estas instituciones, al menos las de integración, (ZIF y CV) mantengan niveles de autonomía administrativa para una eficiente gestión.

4.- EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

La evolución de la Zona de Integración Fronteriza, respuesta andina para el manejo de las fronteras, dependerá en gran medida entre otros aspectos de dos factores primordiales, su delimitación y la capacidad de financiar planes y propuestas en las fronteras andinas.

Lo binacional manifestado en la Comisión de Vecindad, requerirá para su supervivencia de la reanudación de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, contar con secretarías técnicas permanentes y con capacidad de decisión

La COMBIFRON, se va configurando como un acuerdo interestatal de carácter militar y diplomático para seguritizar ambas fronteras, mientras el conflicto colombiano este presente será muy difícil para ambos países tratar a la seguridad como un asunto compartido.

Las respuestas institucionales antes descritas, para su permanencia en el largo plazo requerirán en gran medida de la voluntad de los estados, voluntad que tendrá necesariamente que ser expresada en el cumplimiento de acuerdos, instrumentalización de normas y ceder competencias estatales, caso contrario las fronteras para ser visibilizadas en los centros políticos tendrán que, ser amenazadas.

5.-HORIZONTE INSTITUCIONAL EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

Las Instituciones de frontera desde el 2008, han estado envueltas en niveles de inactividad muy serios, niveles que han conducido a pensar su urgente replanteamiento, de hecho se creyó oportuno evaluar lo realizado, al menos para la C.V. sin embargo se tiene que indicar que el aporte de las instituciones de frontera ha sido en gran medida el generar una estrategia económica para la zona norte.

Pensar en su cierre no es oportuno, más bien se hablaría de un reforzamiento de estos mecanismos institucionales, en el cual los Estados, la Comunidad Andina, los actores transfronterizos sociales y culturales la definan, la construyan y la hagan parte del proyecto nacional.

6.-ECUADOR Y COLOMBIA EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

En la frontera norte Ecuador y Colombia, han tenido tres momentos especiales: 1) el realismo en el que la zona norte ecuatoriana instaura sus relaciones a partir de convenios binacionales, 2) el universalismo en el que la supervivencia de ambos estados era amenazada frente a una cooperación internacional generosa y socialmente dedicada y 3) los acuerdos en el que los consensos entre los estados permitieron el establecimiento de la institucionalidad fronteriza.

De lo expuesto se deduce que Ecuador y Colombia han sido protagonistas en la materialización de lo binacional y lo subregional

7.- MANEJO INSTITUCIONAL DE LAS FRONTERAS

Ambos países han ensayado en el tratamiento de sus fronteras mecanismos fronterizos, cuya instrumentalización ha permitido el funcionamiento de: ZIF, CV y COMBIFRON, sin embargo lo actuado no es suficiente, no se requerirán más respuestas, únicamente reforzarlas. Estas instancias de integración han representado

espacios articuladores de lo transfronterizo, espacios de compartir experiencias y de sumar compromisos.

Se tiene que indicar que este manejo institucional en teoría y en normatividad es el mismo para todas las fronteras andinas, sin embargo es necesario que al aplicarlo se consideren particularidades y dinámicas de cada zona fronteriza.

RECOMENDACIONES

1.- Delimitación de la ZIF.-.

Una de las debilidades más evidentes en el funcionamiento de la ZIF, ha sido precisamente su delimitación: “la ZIF colombo-ecuatoriana, tal como se redefinió en el marco andino, involucra a la mitad del Ecuador y a una tercera parte de Colombia la ZIF colombo-ecuatoriana, tal como se redefinió en el marco andino, involucra a la mitad del Ecuador y a una tercera parte de Colombia, lo cual la hace inoperante en la práctica. (Pineda 2009)¹⁶⁴”

Se ha considerado que la delimitación de la ZIF, ha invisibilizado un conjunto de elementos propios de las zonas fronterizas, lo cual ha dejado entrever, dificultades técnicas, operativas y presupuestarias significativas. Definir a la ZIF, es una tarea pendiente del proceso integracionista andino, una tarea que tiene que contar con los siguientes mínimos:

- 1.1. Acoger espacios fronterizos o receptores de interacciones fronterizas.
- 1.2. Reconocimiento de límites históricos, culturales y sociológicos.
- 1.3. Contar con un plan nacional y binacional para intervención en estas zonas, que permita establecer un plan de incorporación territorial progresivo.

Razones por las que los países andinos tienen la responsabilidad de asumir la conformación de las ZIF, como una estrategia social, económica, política y binacional

2.- Autonomía presupuestaria y administrativa de las instituciones binacionales.- Por mucho tiempo las instituciones fronterizas, no ha contado con

¹⁶⁴Pineda Hoyos, Saúl, “Ecuador y Colombia integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional” Pág. 257, tomado del Texto Jaramillo, Grace Compiladora “Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia” 1era Edición Quito-Ecuador 2009

elemento humano, que pueda trabajar de modo específico y con plena dedicación, los temas de frontera.

Las ZIF, la CV y la COMBIFRON, por lo general, han trabajado de acuerdo a lo establecido en la Decisión 501,¹⁶⁵ acuerdos binacionales debidamente instrumentalizados y reglamentos, así como normas nacionales vinculantes; esto en principio haría pensar que dichas instituciones responden en su funcionamiento al principio de autonomía, lo cual no es tan cierto. Los esfuerzos estatales han estado destinados a establecer, mediante reuniones anuales o bianuales, proyectos de planificación conjunta, priorizando tareas fronterizas; de ahí la necesidad de que cada país andino incluya dentro de su presupuesto, los recursos fiscales necesarios para que estas instituciones funcionen de una manera más eficiente y puedan contar con equipos técnicos de carácter permanente.

3.- La Estrategia Binacional de desarrollo en la frontera norte

En el transcurso de la investigación se han precisado los avances y las limitaciones de las instituciones estatales fronterizas compartidas; sin embargo el desafío contemporáneo está en potenciar en todas sus dimensiones a las fronteras.

Las respuestas estatales binacionales, para el manejo de la frontera norte, son por excelencia estrategias de desarrollo económico y social; sin embargo en la perspectiva siguiente se omite del análisis a la COMBIFRON, principalmente por la finalidad que persigue en su funcionamiento, la seguridad en ambos territorios.

La ZIF y la CV, son instituciones fronterizas que forman parte de una política subregional económica, para establecer mejores condiciones de vida para la población transfronteriza; por ello la necesidad de promover estos espacios mediante el

¹⁶⁵ Valencia, Venezuela 22 de Junio de 2001

establecimiento de condiciones económicas compartidas, que en el largo plazo eviten la marginalización por parte de los Estados, bajo la que se desarrollan actualmente los espacios territoriales fronterizos.

4.- Normas que faciliten los procesos de integración

Se señala la importancia de contar con normas que faciliten los procesos de integración; que permitan establecer bases de organización legal y política en las ZIF. Las existentes no promueven ni facilitan los procesos de integración; al parecer no es un asunto de cantidad de normas, se trata más bien de la aplicación de mecanismos que logren ejecutar lo resuelto a nivel binacional, mediante su incorporación en el marco legislativo.

5.- Políticas Públicas Nacionales y Binacionales para aprovechar las ventajas de la ZIF y la CV.

La necesidad de contar con políticas públicas específicas para las instituciones fronterizas, se hace imprescindible: “entonces es evidente la necesidad de promover, desde nuestros países, esquemas sólidos de política nacional que faciliten el proceso de desarrollo e integración de nuestras fronteras, a partir de la visión de cada frontera” (Montenegro 2007)¹⁶⁶. Se considera, entonces necesario indicar que las instituciones de frontera deben regirse por una política fronteriza definida de modo binacional, a fin de que tengan un efectivo funcionamiento; esto permitiría que se reconozcan las particularidades de las zonas.

6.- En el tema de la Seguridad es necesario reconocer la participación civil

¹⁶⁶Montenegro, Ricardo (Comentarista ponencia Ramírez, Socorro “Colombia-Ecuador: relación en crisis o más compleja”) Primera Reunión Binacional Bogotá 12,13 de Julio de 2006. Pág.54 Tomado del Texto: Ramírez, Socorro y Montúfar “Colombia-Ecuador Cercanos y Distantes” Primera Edición Marzo 2007, Bogotá-Colombia

Una de las debilidades de la COMBIFRON, es el no reconocimiento de la sociedad involucrada; no es posible que Quito y Bogotá, mediante funcionarios diplomáticos y militares, decidan sobre la seguridad de sitios que en muchos de los casos desconocen y sobre poblaciones que ignoran. Como lo señala Socorro Ramírez:

“La seguridad ha venido redefiniendo la seguridad de las fronteras y su relación con los centros políticos nacionales y con las dinámicas y temores acumulados en las relaciones de vecindad y entre centros políticos y zonas fronterizas, la simultánea marginalidad nacional y articulación vecinal y transnacional de muchas dinámicas de las zonas fronterizas.¹⁶⁷

La COMBIFRON, necesariamente debe incorporar a otros actores interesados por la seguridad; sin embargo esta manera institucional de tratar a las fronteras deberá readecuarse a las políticas de seguridad nacional, cuya ejecución exige contar con entendimientos comunes.

Las respuestas institucionales requieren un grado de autonomía administrativa y financiera y de decisión, tanto a nivel interno como en la esfera fronteriza; esto creará primero un clima de confianza entre los actores (poblaciones transfronterizas); y, segundo, garantizará que el cumplimiento de sus objetivos, además de legitimar a estos procesos, evitaría que sus acciones se pierdan en los caminos de la burocracia diplomática.

La ZIF, la CV y la COMIBIFRON desde su creación se han ocupado de los problemas nacionales y fronterizos propios a su naturaleza; han establecido líneas de acción, han ejecutado planes y han realizado varios proyectos; definir su acción como dispersa o débil sería no creer en la integración, sería un error que favorecería al aislamiento nacional, algo no comprensible en este cambio de época, donde la tarea multidimensional de la globalización es una construcción cotidiana. Al contrario, “debemos hallar un nuevo marco de principios que definan a América Latina. No basta

¹⁶⁷ Ramírez, Socorro; Fronteras, Vecindad e Integración, Una mirada desde Colombia, Pág. 145 tomado del texto Integración Regional, Cátedras de Integración Andrés Bello, Bogotá Colombia, 2008.

con los signos culturales compartidos. Es necesario ir más allá. (César Gaviria Trujillo)”¹⁶⁸

¹⁶⁸República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana” III Tomo Fondo Editorial Cancillería de San Carlos Bogotá Julio 2002 Pág.XIII

BIBLIOGRAFIA

- Andrade, Pablo; *Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia*. Comentario Internacional Informe Especial. Año 2002
2. Cardoso de Oliveira, Roberto; *Identidad Étnica, Identificación y Manipulación; en etnicidad y estructura social*. México, la Casa Chata, 1992
 3. Carrera, de la Torre Luis; *La Integración Económica de América Latina y la Fronteriza de Ecuador con Colombia y Perú*, Junio 1976. Sub Comisión Ecuatoriana PREDESUR, Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador.
 4. Claudio Cevallos Berrazueta; Director General de Relaciones Fronterizas con Colombia, *Seminario Relaciones Ecuador- Colombia; 4-V-2006*, integración fronteriza.
 5. Correa Losada, Antonio Cuarto Taller Agendas Culturales, *Ponencia; Acciones Culturales contra el Estereotipo*; Pág. 355 en Ramírez, Socorro y Montufar César Editores, Colombia-Ecuador Cercanos y Distantes. 2003.
 6. *Declaración de Seguridad de las Américas, México 2003*, Comisión de Seguridad Hemisférica. Organización de Estados Americanos OEA.
 7. Espinosa, Roque Editor; *Las fronteras con Colombia*, Corporación Editora Nacional. 2008. Serie Biblioteca de Ciencias Sociales Volumen 62
 8. Grimson, Alejandro, *Los procesos de fronterización, flujos, redes e historicidad; En Fronteras Territorios y Metáforas*, Hombre Nuevo Editores, Medellín – Colombia
 9. Hidalgo Ibáñez, Ramón; *Nociones de Derecho Territorial Ecuatoriano*; Primera Edición 1963, Litografía e Imprenta La Reforma, Guayaquil, Ecuador.

10. Informe de la Misión del Banco Interamericano preparado con la colaboración del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas y presentado a los Gobiernos de Ecuador y Colombia; *Hacia un programa de integración fronteriza Colombo- Ecuatoriana*.
11. Informe de la Secretaria General de la Comunidad Andina sobre *Zonas de Integración Fronteriza*. abril del 2009,
12. *Integración, Seguridad y Conflictos en la Subregión Andina*. Grupo de Trabajo en Seguridad Andina 1ERA Ed., Quito. Ecuador
13. Londoño Mota, Jaime Eduardo, *La Frontera un concepto en construcción*; en Territorios y Metáforas ; Hombre Nuevo editores, 2003; Medellín Colombia
14. Moncayo Jiménez, Edgar; Geografía Económica de la Comunidad Andina: *Regiones: Nuevos Actores de la Integración*, Secretaría General de la CAN, Lima Perú.
15. Moreno Luis, *Integración Fronteriza El Ejemplo Ecuador y Colombia*” 1era Edición 1996. Quito-Ecuador
16. Moreano Alejandro, “*Agustín Cueva Pensamiento Fundamental*” Año 2007, Colección Pensamiento Fundamental Campaña Nacional Eugenio Espejo por el Libro y la Lectura, Quito-Ecuador
17. Moreano, Urguen, Hernán “*Frontera Ecuador-Colombia: Desarrollo, securitización y vulnerabilidades*” Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia. Jaramillo, Grace compiladora, Ecuador Febrero 2009.
18. Paz y Miño Cepeda, Juan *La Crisis Diplomática entre Colombia y Ecuador; Un capítulo de la Historia Inmediata*, Boletín del Taller de Historia Económica, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Febrero-Marzo 2008.

19. Pineda Hoyos, Saúl, “*Ecuador y Colombia integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional*” tomado del Texto Jaramillo, Grace Compiladora “Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia” 1era Edición Quito-Ecuador 2009
20. Polanco, Contreras Ramiro; *Comercio Bilateral Ecuador-Colombia, Efectos del Conflicto*, Universidad Andina Simón Bolívar, Ediciones Abya-Yala, Corporación Editora Nacional, Quito- Ecuador 2003.
21. Puyana, Mutis Aura María “*El desarrollo regional en escenarios locales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado*” Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia. Jaramillo, Grace compiladora, Ecuador Febrero 2009.
22. Ramírez, Socorro y Montúfar César Editores “*Colombia-Ecuador Cercanos y distantes*”. 1era Edición 2007.
23. Ramírez, Socorro; *Fronteras, Vecindad e Integración, Una mirada desde Colombia*, Integración Regional, Cátedras de Integración Andrés Bello, Bogotá Colombia, 2008.
24. Ramírez, Socorro; *Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, avances, obstáculos y retos*” Jaramillo, Grace; compiladora, Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia Quito, Ecuador 2009. OEA-PNUD
25. Ramírez, Socorro; *Las Zonas de Integración Fronteriza; Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana*, Integración y el Desarrollo Social Fronterizo, Serie Integración Social y Fronteras Bogotá N°1, CAB, 2007.
26. República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores *Comisión Binacional de Vecindad II colombo-ecuatoriana*. Bogotá 1994

27. Romero Cevallos, Marco, *Relaciones económicas, Ecuador-Colombia; situación actual y perspectivas.*
28. Sánchez Terán Juan Carlos; *Proyecto de Agenda de Política Exterior Ecuador Colombia. Orfeo en el infierno*, Una agenda de política exterior ecuatoriana, FLACSO, Sede Ecuador.
29. Simbaña, Andrés; *Impacto de las Relaciones Bilaterales Ecuador-Colombia en el Sector Empresarial y Comercial*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra, 2008. Ponencia preparada para la Universidad de Bucaramanga-Colombia
30. Vélez Valarezo, Sergio; *Frontera norte del Ecuador situación, actores, contextos, tendencias, perspectivas.* Artículo no publicado.
31. Vieira, Edgar; *La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América Latina*, abril 2008

Lincografía:

32. Biblioteca Luis Ángel Arango; Revista Credencial, disponible en:
<http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/agosto2006/tratados.htm>
33. Colombia y Ecuador inauguran centro binacional de arte Tomado de: www.entretenimientoplus.com
34. Delicado, Ana; El Devenir Fronterizo, Revista de Periodismo Preventivo. disponible en: http://ippai.info/index2.php?option=com_content&task=view&id=279&pop=1&page=0&Itemid=35
35. Diario Crítico. Noticias
<http://www.diariocritico.com/ecuador/2009/Octubre/noticias/178995/reunion-entre-ecuador-y-colombia.html>

36. Diario Ultimas Noticias Agosto del 2009. Disponible en www.google.com
img8.imageshack.us/img8/1272/frontera.
37. El Universo.com.ec, disponible en:
<http://www.eluniverso.com/2010/08/27/1/1355/colombia-compromete-apoyo-asistir-sus-refugiados-ecuador.html>. “Ecuador y Colombia llegan acuerdos” 27 de Agosto de 2010.
38. El Universo.com.ec <http://archivo.eluniverso.com/2008/02/01/0001/8/458E0B6FCC454B2AB99517D60941CCFC.aspx>
39. El Hoy.com.ec. : <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/comision-de-desarrollo-fronterizo-ecuador-colombia-se-reune-el-jueves-en-ipiales-373999.html>, “Comisión de Desarrollo Fronterizo se reúne el próximo jueves en Ipiiales de 20 octubre 2009.
40. El Tiempo. com.col: <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/26693-autoridades-de-colombia-y-ecuador-se-reunira-n-para-avanzar-en-dia-logo/>
41. Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales “ILDIS”
<http://www.fes.ec/old/estadisticas/estadisticasdiez.htm> (Economía ecuatoriana en cifras, ILDIS).
42. Inteligencia Militar Intercambia Informes, disponible en
<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/inteligencia-militar-intercambia-informes-327570.html>
43. Loppo, Arturo 10/02/2010 - 12:50, Las guerras frías actuales disponible en:
<http://www.observatoriofronteras.com/mapas/ecuador-colombia2>.

44. Marie-Esther Lacuisse, “La Frontera Norte vista desde el Ecuador” Abril 2008.
Observatorio Político de América Latina y el Caribe. Disponible en
http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=535:la-frontera-norte-vista-desde-ecuador-&catid=123:securite&Itemid=212
45. Ministerio de Defensa Nacional Ecuador disponible en
<http://www.midena.gov.ec/content/view/241/1/>
46. Ministerio de Economía y Finanzas tomado de,
[http://mef.gov.ec/portal/page?_pageid=37,40491&_dad=portal&_schema=P](http://mef.gov.ec/portal/page?_pageid=37,40491&_dad=portal&_schema=PORTAL)
ORTAL
47. Ministerio de Relaciones Exteriores
<http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/>
48. Ministerio de Turismo del Ecuador
http://www.turismo.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1232&Itemid=68
49. Oliveros, Luis Alberto; Sobre Integración y Desarrollo Fronterizo, tomado de:
www.comunidadandina.org. ¿Qué son Proyectos Públicos de Integración y Desarrollo Fronterizo (PPIF)?
50. Rafael Correa, Discurso XX Cumbre de Rio disponible en:
<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=64311>
51. Tomado de:
http://confirmado.net/index.php?option=com_content&task=view&id=9773&Itemid=3

DECISIÓN

501

Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: Los Artículos 3, 16, 144 y 155 y el Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena, el Acta de Cartagena, el Acta de Lima, la Decisión 459 y la Propuesta 49 de la Secretaría General;

CONSIDERANDO: Que el Acuerdo de Cartagena establece que los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y andina;

Que, en el Acta de Cartagena de la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino se determinó que, entre las tareas prioritarias para profundizar la integración se encuentra el establecimiento del Mercado Común y la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo;

Que, en el Acta de Lima de la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino se establece que, con base en los lineamientos y en la normativa establecidos por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, deben ejecutarse programas integrales para el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza, y que en el marco del programa de acción para el establecimiento del mercado común, en el tema de Integración y Desarrollo Fronterizo se determina la aprobación de una Norma Comunitaria sobre Zonas de Integración Fronteriza;

Que, en el Acta de Lima se señala que se establecerá, en la Secretaría General, el Banco de Proyectos de Desarrollo Fronterizo con el apoyo del BID y la CAF;

Que, la mencionada Política Comunitaria adoptada mediante Decisión 459 establece que, para el desarrollo de sus lineamientos y objetivos generales, los Países Miembros definirán y delimitarán Zonas de Integración Fronteriza (ZIF);

Que el desarrollo sostenible para ámbitos fronterizos binacionales y particularmente para las zonas de integración fronteriza implica la responsabilidad compartida de los Países Miembros para asegurar la conservación y uso sostenible de sus ecosistemas y recursos naturales de interés común, así como el bienestar armónico de sus poblaciones; conlleva el fortalecimiento de una cultura de paz en dichos ámbitos; demanda poner en práctica los mecanismos más avanzados del proceso de

integración andino; y, requiere transformar los espacios fronterizos en áreas dinamizadoras del desarrollo compartido;

Que el perfeccionamiento y profundización de la acción bilateral y del apoyo comunitario debe propiciar que las áreas fronterizas se constituyan en porciones territoriales que potencien la interacción de la Comunidad Andina con terceros países, para lograr una mayor y mejor inserción en la economía internacional;

Que la acción bilateral y el apoyo comunitario en las zonas de frontera debe propiciar e incentivar el respeto y la preservación de la identidad étnica y cultural de los habitantes de esas porciones territoriales y promover su desarrollo económico y social;

Que el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, creado por Decisión 459, en su Cuarta Reunión revisó el correspondiente Proyecto de Decisión y recomendó su aprobación dada la importancia de las ZIF para el desarrollo e integración fronterizo;

DECIDE:

Artículo 1.- A los efectos de esta Decisión, se entiende por "Zona de Integración Fronteriza" (ZIF) los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Artículo 2.- Los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países.

Artículo 3.- Las Zonas de Integración Fronteriza, las Regiones Fronterizas de Integración y las Zonas Especiales ya existentes podrán adecuar sus disposiciones a lo establecido en la presente Decisión.

Artículo 4.- Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, conforme a los siguientes criterios:

- a) En la dimensión del desarrollo social: estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b) En la dimensión del desarrollo económico: fomentar el crecimiento,

modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;

c) En la dimensión de la sostenibilidad ambiental: procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;

d) En la dimensión institucional: promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades; y,

e) En la dimensión de la integración: promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.

Artículo 5.- Son objetivos de las ZIF:

a) Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los Países Miembros;

b) Contribuir a la creación y la puesta en vigencia, a través de las instancias nacionales o bilaterales pertinentes, de los mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y la interconecten con el resto de las economías andinas y con el mercado mundial;

c) Flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos en dichos ámbitos y entre éstos con terceros mercados;

d) Establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF;

e) Favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica;

f) Contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica;

g) Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y

étnicas históricamente existentes en dichas zonas;

h) Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF;

i) Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación y recreación deportiva y turística;

j) Investigar y usar sosteniblemente los recursos naturales renovables contiguos y promover mecanismos para su adecuada conservación;

k) Contribuir a la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, prestando particular interés a la diversidad biológica;

l) Desarrollar programas de cooperación horizontal que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre Países Miembros o regiones fronterizas, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos y al desarrollo de actividades productivas que conjuguen o complementen esfuerzos; y,

m) Otros que se acuerden bilateralmente.

Artículo 6.- En la identificación y delimitación de las ZIF, los Países Miembros tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Que sean áreas de frontera donde las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales que se promuevan sirvan para flexibilizar, liberalizar, dinamizar, potenciar y formalizar la capacidad productiva y comercial; la creatividad y la riqueza cultural de la población en las fronteras entre los Países Miembros;

b) Que comprendan, en ambos países, ciudades actualmente o potencialmente dinamizadoras del desarrollo con miras a constituirse en soporte de la integración, así como ejes de articulación vial existentes o cuya construcción esté prevista en el corto plazo;

c) Que incorporen, en ambos países, áreas económica y socialmente deprimidas, que requieran de la conjugación de esfuerzos a fin de revertir la situación de atraso y prepararlas para desempeñar un papel activo en los procesos de integración;

d) Que propicien la articulación de zonas fronterizas con alto potencial de recursos, que en la actualidad no formen parte de la frontera activa;

e) Que coadyuven al desarrollo de cuencas hidrográficas binacionales en las que se localicen proyectos y actividades de interés compartido, y que propicien la gestión

coordinada de áreas naturales protegidas.

Artículo 7.- Para el establecimiento de las ZIF, a que se refiere el artículo 2, los países participantes acordarán los mecanismos bilaterales apropiados, y podrán solicitar el apoyo técnico de la Secretaría General. Los Acuerdos resultantes serán comunicados por los Países Miembros que los acuerden a la Secretaría General de la Comunidad Andina para su respectiva publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 8.- Los Países participantes elaborarán en forma conjunta los planes, programas y proyectos de Desarrollo Fronterizo a ser ejecutados dentro de las ZIF, bajo criterios de sostenibilidad, para lo cual podrán solicitar apoyo técnico a la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Artículo 9.- En las ZIF que se establezcan, los Países Miembros procurarán emprender, entre otras, las siguientes acciones:

a) Comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones privadas y asociaciones civiles, con el proyecto integracionista andino, y con el fortalecimiento de las relaciones vecinales, estimulando su esfuerzo en la promoción del desarrollo de las ZIF;

b) Estimular la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera, teniendo en cuenta la vocación propia de cada ZIF, orientándola hacia nuevas actividades de carácter regional, a fin de abrir espacios o ampliar los existentes para el crecimiento sistemático del sector empresarial local y binacional, con estrechos vínculos con las economías de los demás Países Miembros;

c) Promover iniciativas dirigidas a la generación en las ZIF de alianzas estratégicas empresariales y a la creación de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs);

d) Establecer o perfeccionar, según sea el caso, regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos;

e) Promover el desarrollo de procesos participativos de zonificación ecológica, económica, social y cultural;

f) Impulsar el manejo integral coordinado de ecosistemas compartidos;

g) Desarrollar programas turísticos conjuntos, que conduzcan a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos fronterizos y estimular las actividades económicas vinculadas a los circuitos turísticos que se propicien;

h) Emprender programas conjuntos de valoración y fortalecimiento de la identidad

cultural común;

i) Fortalecer las instancias nacionales y bilaterales sobre temas fronterizos de tal manera que permitan a los Países Miembros establecer un fluido intercambio de información y compatibilizar objetivos de interés mutuo;

j) Promover el encuentro e intercambio de puntos de vista e iniciativas entre autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los Países Miembros, sin menoscabo de las políticas nacionales existentes;

k) Ejecutar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura básica, vial, telecomunicaciones y energía, así como de desarrollo productivo, entre otros; y,

l) Promover la configuración de una estructura urbano - regional que favorezca el crecimiento y la diversificación de los roles y funciones de las ciudades fronterizas, ofreciendo un adecuado soporte a la consolidación de las iniciativas de desarrollo e integración fronteriza.

Artículo 10.- Se establece en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, el cual contará, entre otros, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Artículo 11.- Para la financiación de planes, programas y proyectos en las ZIF, los Países Miembros:

a) Gestionarán en forma binacional y, de considerarlo conveniente, con la participación de la Secretaría General de la Comunidad Andina, ante organismos financieros subregionales, regionales y multilaterales, el establecimiento de fondos destinados a la ejecución de los planes, programas y proyectos para las ZIF; y

b) Estudiarán y acordarán esquemas financieros bilaterales y/o comunitarios que permitan la recuperación financiera, administrativa y tecnológica de aquellas inversiones de desarrollo regional, públicas y/o privadas, que se encuentren paralizadas y/o en proceso de deterioro.

Artículo 12.- Los Países Miembros adoptarán las provisiones necesarias para incorporar en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, Presupuestos de Inversión, y como parte de sus Políticas Nacionales de Fronteras, los planes, programas y proyectos de desarrollo que acuerden para las ZIF.

Artículo 13.- En los acuerdos bilaterales de establecimiento de las ZIF a que se refiere el artículo 2, se establecerán las competencias para la administración y

ejecución de los planes, programas y proyectos identificados o convenidos.

Artículo 14.- Los Países Miembros acordarán dentro de las ZIF tratamientos más favorables que los establecidos en los distintos mecanismos del ordenamiento jurídico andino para el resto del territorio subregional, siempre que dichos tratamientos no vulneren tal ordenamiento.

Artículo 15.- La Secretaría General de la Comunidad Andina convocará anualmente a los mecanismos bilaterales de las ZIF existentes, a una Reunión de Evaluación y Coordinación de las ZIF, en la cual se analizará el funcionamiento de las mismas, se intercambiará información sobre los planes, programas y proyectos diseñados y/o en ejecución, y se verificará los logros y dificultades existentes. Las conclusiones y recomendaciones de estas Reuniones serán comunicadas a los Países Miembros y a los órganos subregionales competentes.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Los Países Miembros establecerán o adecuarán a los términos de la presente Decisión, por lo menos una ZIF en cada una de sus fronteras comunes, dentro del año siguiente al de la entrada en vigencia de la presente Decisión.

Segunda.- Los Países Miembros que a la fecha de la aprobación de la presente Decisión ejecuten planes, programas o proyectos de desarrollo e integración fronterizo, podrán adecuarlos, de considerarlo conveniente, al esquema de las Zonas de Integración Fronteriza contenida en esta Decisión.

Dada en la ciudad de Valencia, Venezuela, a los veintidós días del mes de junio del año dos mil uno.