



Universidad Internacional del Ecuador

Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación

Escuela de Relaciones Internacionales

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Licenciatura en
Relaciones Internacionales**

**ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL ESFUERZO INSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Y DE ECUADOR PARA IMPULSAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y
PRODUCTIVO DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DEL
DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO Y LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS EN BASE
AL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUADOR –
COLOMBIA**

AUTOR:

ERICKA DANIELA POVEDA LUGO

DIRECTOR:

Santiago Carranco Paredes MSc.

QUITO, OCTUBRE, 2019

AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Yo, Ericka Daniela Poveda Lugo, con Cédula de Identidad 1724828932, en calidad de autora del trabajo de investigación: **ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL ESFUERZO INSTITUCIONAL DE COLOMBIA Y DE ECUADOR PARA IMPULSAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DEL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO Y LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS EN BASE AL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUADOR – COLOMBIA**, autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), a hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de lo que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autora me corresponde, con excepción de la presente autorización seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5,6,8, 19 y; demás pertinentes a la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador.

Quito DM, 08 de octubre de 2019

Firma del Estudiante

Firma del Director

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA

Yo, **Ericka Daniela Poveda Lugo**, Cédula de Identidad **1724828932**, estudiante/egresada de la **Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Humanidades “Andrés F. Córdova”**, Escuela de Relaciones Internacionales, **DECLARO QUE:**

El tema, **ANÁLISIS DE LA EFICACIA DEL ESFUERZO INSTITUCIONAL DE COLOMBIA Y DE ECUADOR PARA IMPULSAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DEL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO Y LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS EN BASE AL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUADOR – COLOMBIA**, presentado como trabajo de tesis de fin de carrera en la Universidad Internacional del Ecuador, para optar el título de **Licenciada en Relaciones Internacionales**.

Es de autoría exclusiva como producto de mi esfuerzo personal, que las ideas, enunciados, citas integrales e ilustraciones diversas; obtenidas de cualquier documento, obra, artículo, memoria, entre otros (versión impresa o digital), serán citadas de forma clara y estricta tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Al no respetar esta declaración, estoy plenamente informada de que será objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

Quito DM, 08 de octubre de 2019

Firma del Estudiante

Firma del Director

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN	8
PREGUNTA GENERAL	13
PREGUNTAS SUBSIDIARIAS	13
OBJETIVO GENERAL	13
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
CAPÍTULO I	15
MARCO TEÓRICO Y MARCO METODOLÓGICO	15
REALISMO	16
LIBERALISMO	21
NEO- LIBERALISMO INSTITUCIONAL	23
NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL Y NEORREALISMO	25
INSTITUCIONALISMO	27
INSTITUCIONES	28
NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	32
NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL Y EL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA	34
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	35
DESARROLLO	41
FRONTERAS	44
MARCO METODOLÓGICO	47
CAPÍTULO II: EN QUÉ CONTEXTO SE DESARROLLA EL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA	50
ANTECEDENTES O GENERALIDADES DE LA FRONTERA	51
FRONTERA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA	55
CONSECUENCIAS DEL PLAN COLOMBIA EN LA FRONTERA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA	57
EL PLAN ECUADOR	60
COMUNIDAD ANDINA Y ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA	61
COMISIÓN DE VECINDAD E INTEGRACIÓN COLOMBO ECUATORIANA	64
ACUERDOS BINACIONALES ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA POSTERIORES AL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA	65
COMISIÓN BINACIONAL DE FRONTERA (COMBIFRON)	66
PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA	67

CONVERGENCIA DE LA PLANIFICACIÓN BINACIONAL	71
CAPÍTULO III: CONCEPTOS BAJO LOS CUALES SE DESARROLLA EL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA.....	74
INTEGRACIÓN EN LAS ZONAS DE FRONTERA.....	75
DESARROLLO E INTEGRACIÓN DE ACUERDO CON LA COMUNIDAD ANDINA	79
CONFORMACIÓN DE LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA.....	81
DEFINICIONES DE LA INTEGRACIÓN ANDINA CONFORME A LAS FRONTERAS ..	84
ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: DECISIÓN 501	88
ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBO- ECUATORIANA	89
PLAN BINACIONAL Y AGENDA DE PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA ENTRE LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS –ECUADOR Y EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO – COLOMBIA.....	91
CAPÍTULO IV: IMPACTO DEL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LA FRONTERA COLOMBO- ECUATORIANA, EN CUANTO AL ACCIONAR DE LOS ESTADOS FRENTE A LA ZIF PUTUMAYO- SUCUMBÍOS.....	96
TERCER EJE: DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO	103
POLÍTICAS BINACIONALES DEL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA	105
PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA Y EL PLAN BINACIONAL Y AGENDA DE PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA ENTRE LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS –ECUADOR Y EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO – COLOMBIA.	105
TERCER EJE: PRODUCTIVIDAD Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	105
PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS DEL EJE DESARROLLO PRODUCTIVO EN LA ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA DE PUTUMAYO Y SUCUMBÍOS	106
PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DE PUTUMAYO Y SUCUMBÍOS.	111
ESFUERZO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DE PUTUMAYO Y SUCUMBÍOS.....	113
CONCLUSIONES	119
REFERENCIAS	124
ANEXOS	132

RESUMEN

Durante años, las fronteras han sido consideradas líneas trazadas geográficamente que disponen la soberanía territorial de un Estado. Los acontecimientos que se han ido desarrollando en torno a estas líneas se han visto omisos ante la atención de los Estados, por lo que se han ido conformando comunidades que sobrepasan los límites territoriales y se han visto partícipes en compartir lazos económicos, sociales, culturales y políticos.

La frontera colombo- ecuatoriana es un espacio que, con el pasar del tiempo, ha construido espacios fronterizos en las que la jurisdicción de los Estados, soberanía y leyes, no han sido evidentes. El desinterés estatal que por años se mantuvo ha provocado que, en estas zonas de frontera, la institucionalidad sea construida desde las mismas comunidades hacia las mismas, y se ha optado por la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales.

Este trabajo se enfoca en dar una apertura hacia este tema coyuntural bajo el papel que han tenido Ecuador y Colombia con respecto a las zonas fronterizas, cómo ha sido su participación institucional y cómo han promovido el desarrollo, tomando como instrumento principal el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia.

Palabras clave: institucionalidad, instituciones binacionales, desarrollo, zonas de frontera, cooperación internacional.

ABSTRACT

For years, borders have been considered geographically drawn lines that provide for the territorial sovereignty of a State. The events that have developed around these lines have been disregarded before the attention of the States, so that communities that exceed territorial boundaries have been formed and have been involved in sharing economic, social, cultural and political ties.

The Colombian-Ecuadorian border is a space that, over time, has built border spaces in which the jurisdiction of states, sovereignty and laws, have not been evident. The disinterestedness of the State that has remained for years has caused that, in these border areas, the institutionality is built from the same communities towards them, and the distrust of government institutions has been chosen.

This work focuses on giving an opening to this short-term issue under the role that Ecuador and Colombia have had according to border areas, how has their institutional participation been and how have they promoted development, taking as a main instrument the “Plan Binacional de Integración Fronteriza” between Ecuador and Colombia.

Keywords: institutionality, binational institutions, development, border areas, international cooperation.

INTRODUCCIÓN

En 1916, bajo el Tratado Muñoz Vernaza-Suárez, se acordó la demarcación de la actual frontera que establece los límites definitivos entre Ecuador y Colombia. Este tratado fue firmado en Bogotá y establecía la frontera desde la boca del río Mataje hasta la desembocadura del río Guepi, cubriendo los respectivos departamentos de Nariño y Putumayo, correspondientes a Colombia; y diferenciándolos de las provincias de Esmeraldas, Carchi, y Sucumbíos, correspondientes a Ecuador.

Ahora bien, la percepción que por lo general se posee de la frontera se constituye como un espacio único, geoméricamente establecido o trazado, y homogéneo. Sin embargo, para poder referirnos a la frontera existente entre Ecuador y Colombia debemos aproximarnos a comprender las zonas de frontera establecidas y entender que existe una diversidad de condiciones y problemáticas en la frontera.

En primer lugar, la Comisión de Vecindad e Integración (COVIEC) creada mediante Declaración Conjunta de los Presidentes de Ecuador y Colombia, el 20 de junio de 1989 y reestructurada en el 2002, 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. En 1996, surge la Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON) como un mecanismo de acción inmediata para tratar básicamente temas de defensa y seguridad fronteriza.

Posteriormente, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sugiere la creación de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) que fue adoptada en 1999. La ZIF del Ecuador con Colombia comprende las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos; y del lado

colombiano, los Departamentos de Nariño y Putumayo. De esta manera, debemos resaltar que, en los diferentes sectores de la frontera, las situaciones difieren de lugar a otro, es decir, lo que pasa en la frontera que acoge la provincia de Sucumbíos, no es la misma situación que acontece en la frontera del Pacífico.

De esta manera, para analizar la situación y los diferentes factores en términos de economía fronteriza y el estado de integración entre Ecuador y Colombia se deben conocer ciertas características que ocurren dentro de las Zonas de Integración Fronterizas: de acuerdo a Marco Romero, en un artículo publicado acerca de la poca relevancia e interés que se le da a la integración andina, habla que entre Ecuador y Colombia han existido históricamente flujos de comercio muy importantes, dentro de los cuales se subvaloran los que se realizan en las regiones fronterizas (Romero, 2008, p. 223).

En este contexto, la historia entorno al desarrollo económico, social y político en la frontera entre Ecuador y Colombia los sitúa, de acuerdo con su condición, entre las regiones más atrasadas, con bajos indicadores sociales y fuertes carencias de infraestructura básica (Romero, 2008, p. 224). Sin embargo, cada país ha tratado de impulsar políticas y modalidades de desarrollo dentro de sus respectivos sectores. Por lo tanto, se resalta que dentro de cada sector se pueden diferenciar la participación de diferentes actores, y principalmente, se puede reconocer una diferencia en cuanto a la economía. Del mismo modo, las actividades de desarrollo económico y las relaciones pueden variar de zonas a zonas pese a que pueden ser contiguas.

En reconocimiento a lo anteriormente mencionado, Colombia, en vista al desarrollo económico fronterizo, emprende e impulsa diferentes actividades de desarrollo, como la

creación de zonas económicas para exportación. Por otro lado, en 2007, Ecuador suscribe el Plan Ecuador como respuesta a varias consecuencias que se dieron en estas zonas ocasionadas principalmente por los acuerdos suscritos en el Plan Colombia (1999). Sin embargo, las relaciones entre estos dos países han conllevado al diseño del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia.

Bajo el I Gabinete Binacional Colombia- Ecuador, celebrado el 11 de diciembre de 2012, se tuvo indicios de proyecciones acerca de la frontera y cómo mejorar de manera efectiva su desarrollo. De esta manera, se impulsó identificar las necesidades que acontecían y separarlas en diferentes ejes: Seguridad y Defensa; Infraestructura y Conectividad; Asuntos Fronterizos; Asuntos Ambientales; Asuntos Sociales y Culturales; Asuntos Económicos y Comerciales (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

Posteriormente, bajo el II Gabinete Binacional Colombia- Ecuador celebrado el 25 de noviembre de 2013, ambos países continuaron con la revisión de los ejes establecidos anteriormente. Del mismo modo, se establecieron diferentes actividades encaminadas al desarrollo integral de las Zonas de Integración Fronteriza. Ahora bien, para la elaboración del Plan Binacional de Integración Fronteriza, bajo la Declaración de Tulcán de 2012, se encomendaron los respectivos lineamientos al Departamento Nacional de Planeación y al Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores por parte de Colombia, y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo por parte de Ecuador (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

El Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia se da con el objetivo de *plantear las principales directrices para la generación de políticas que permitan alcanzar*

el Buen Vivir y la Prosperidad de la población que se encuentra en la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC) (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014). De igual manera, el Plan Binacional se encuentra estructurado en cinco diferentes ejes que permiten desarrollar una mejor planificación binacional fronteriza.

De esta manera, en esta investigación se pretende dar a conocer cómo se ha constituido el desarrollo económico y las relaciones en cuanto a cooperación internacional, en base al Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia, dentro de la Zona de Integración Fronteriza correspondiente a Sucumbíos-Putumayo, tomando como principal eje de estudio al Desarrollo Económico y Productivo de la zona.

Dentro del eje amazónico se han constituido relaciones transfronterizas muy marcadas. En este escenario, las relaciones que han surgido entre las localidades de Putumayo y Sucumbíos se han dado entorno a la producción de coca y, claramente, las relaciones económicas han sido de carácter complementario: se conoce que Ecuador no cultiva o no posee cultivos de coca, sin embargo, la mano de obra de este lado de la frontera ha encontrado una gran oportunidad laboral en cuanto a la producción de coca: los ecuatorianos proporcionan fuerza de trabajo, bienes de subsistencia, materias primas y precursores. Han estado, en general, involucrados en arreglos institucionales y políticos que posibilitan la emergencia de estas situaciones de frontera.

Este tema corresponde al estudio en Relaciones Internacionales ya que principalmente se hablará de soberanía territorial, desarrollo económico transfronterizo, cooperación internacional, y el tema central es la integración como un mecanismo de desarrollo y armonía en la zona de integración fronteriza de Putumayo-Sucumbíos, bajo el marco institucional del

Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia como un programa de desarrollo bilateral que contribuye al desarrollo social y económico.

El presente trabajo será estudiado en el marco de las Teorías de las Relaciones Internacionales, este tema de investigación se sitúa conforme al estudio de la Teoría Institucionalista Neoliberal, examinando la cooperación entre Estados a través de la estructura formal de las organizaciones, es decir, entendiendo el alcance de su efectividad en el esfuerzo institucional generado para proceder a políticas conjuntas al problema conjunto en la frontera de Sucumbíos y Putumayo.

PREGUNTA GENERAL

1. ¿Cuál ha sido la efectividad en cuanto al esfuerzo institucional de Ecuador y Colombia para promover un desarrollo económico y productivo en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo-Sucumbíos en base al Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia?

PREGUNTAS SUBSIDIARIAS

2. ¿En qué contexto se desarrolla el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia?

3. ¿Bajo qué parámetros y conceptos se construyó el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia?

4. ¿Cómo se ha demostrado un esfuerzo institucional de Ecuador y Colombia en la frontera Colombo- ecuatoriana, específicamente en la ZIF Putumayo- Sucumbíos?

OBJETIVO GENERAL

Determinar cuál ha sido la eficacia del esfuerzo institucional de Colombia y de Ecuador para impulsar el desarrollo económico y productivo de la Zona de Integración Fronteriza de putumayo y Sucumbíos en base al Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar el contexto, desarrollo y los principales actores dentro de la creación del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia.
2. Conocer las potencialidades por las cuales se construyó el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia.
3. Analizar el efecto del Plan Binacional de Integración Fronteriza en la frontera Colombo- ecuatoriana, en cuanto al accionar de los Estados frente a la ZIF Putumayo- Sucumbíos.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y MARCO METODOLÓGICO

Las relaciones en la frontera entre Ecuador y Colombia se han ido constituyendo conforme a los intereses de cada uno de los países en base a las distintas situaciones que acontecen dentro de las Zonas de Integración Fronteriza. Para ello, el objeto de estudio del presente trabajo corresponde a la indagación acerca de cuál es el efecto del Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia dentro de la Zona de Integración Fronteriza Putumayo- Sucumbíos, en el eje de desarrollo económico y productivo.

Del mismo modo, esta investigación será estudiada en el marco de las Teorías de las Relaciones Internacionales, situándose su objeto de estudio conforme a la teoría del Neoliberalismo Institucional el cual propone entender el efecto que tienen las instituciones basadas en el accionar de los Estados, con el fin de analizar el Plan Binacional de Integración Fronteriza y su efecto en la Zona de Integración Fronteriza Putumayo- Sucumbíos. Del mismo modo, se da un acercamiento al estudio de la Economía Política Internacional, específicamente en el campo de la cooperación internacional.

Ahora bien, para llevar a cabo el desarrollo del presente trabajo, se debe conocer cuáles serían los conceptos fundamentales que permitirían comprender de manera más correcta el objeto de estudio. Para ello se ha optado por definir tres conceptos que serían principales para el entendimiento y la definición de la estructura del presente trabajo: la relación entre instituciones, cooperación y desarrollo.

REALISMO

Dentro de las Relaciones Internacionales, el mayor referente teórico es el Realismo, y al mismo tiempo es considerada la teoría predominante del mundo. Otorgando un enfoque histórico, se sitúa el Realismo clásico como precursor de la teoría Realista, y entre sus exponentes más importantes se encontraban Thomas Hobbes y Nicolás Maquiavelo.

Ahora bien, desde un punto de vista enfocado a las relaciones de poder en la actualidad, la teoría Realista ofrece explicaciones acertadas acerca de varios fenómenos que suceden en los Estados. De esta manera, esta teoría se estructura en la actualidad bajo los conceptos clásicos: *lucha de poder* y *uso de la fuerza*. Y, de esta manera, la teoría Realista ayuda a entender el continuo esfuerzo de los Estados por aumentar su poder (Figueroa Pla, 2010, p. 68).

El debate alrededor de la teoría Realista y el objeto de estudio del presente trabajo se da conforme a la situación de los organismos internacionales frente a esta teoría. La presente teoría ofrece un enfoque predominante del Estado como única institución capaz de ejercer poder, control y orden dentro de una sociedad. De esta manera, la posición de los organismos internacionales tiene poca, por no decir nula, participación y relevancia dentro del estudio de la teoría Realista.

De esta manera, el Plan Binacional de Integración Fronteriza es considerado un instrumento político del esfuerzo institucional de Colombia y Ecuador. Bajo los conceptos del Institucionalismo, se puede alegar que pretende poseer la participación de dos Estados para poder enfrentar un problema común, para ello, haciendo uso de la supranacionalidad, elemento que va en contra de los preceptos de la teoría Realista. Tomando palabras de Figueroa, las organizaciones internacionales simplemente serían utilizadas por los Estados para llevar a cabo

su política de poder de la manera más efectiva al logro de sus intereses (Figuerola Pla, 2010, p. 69).

Para entender de mejor manera, alrededor del estudio y análisis de las organizaciones e instituciones internacionales, es necesario comprender el estudio académico de las Relaciones Internacionales y los distintos debates alrededor de las teorías de la materia. El gran debate se ha dado entorno a la teoría Realista y a la teoría Idealista (Liberalista); y, para este caso de estudio, es necesario comprender cómo estas teorías abren debate en torno al Neorrealismo y al Neoliberalismo y cómo son vistas las instituciones desde cada punto de vista.

Como ya se conoce, el fundamento del Realismo es concebir a los Estados como el mayor y único actor dentro del sistema internacional en un mundo anárquico, es decir, que carece de un actor superior a ellos mismos. Y es claro que han sido varios autores quienes han tratado de otorgar un concepto que se identifique mejor con las diferentes situaciones a las que los Estados están vulnerables.

De acuerdo con el *Oxford Handbook of International Relations*, al hablar del Realismo podemos referirnos a distintos puntos de vista de diferentes autores: Haslam dice que esta teoría constituye *un espectro de ideas... en lugar de un punto de enfoque fijo con definición nítida* (Haslam, 2002, 249) Sin embargo, se resalta la diferencia teórica que existe entre realistas canónicos como Maquiavelo y realistas como E. H. Carr que, para el siglo veinte, veían al Realismo como un estudio enfocado a la política.

En palabras de Hans Morgenthau, reconocido por ser uno de los principales exponentes de la teoría Realista, la política internacional puede ser definida como un esfuerzo constante para sostener y aumentar el poder de la propia nación, y para mantener bajo control o reducir

el poder de otras naciones (Morgenthau 1948, p. 80). De la misma manera, Robert Gilpin, esclarece su punto de vista de la política internacional con una comparación el árbitro final de lo político es el poder (Gilpin 1984, p. 290).

Ahora bien. El debate alrededor del Realismo y del Idealismo (Liberalismo) empieza a finales de la Segunda Guerra Mundial en donde el Idealismo comienza a centrarse en el rol de las instituciones como un mecanismo para mitigar el conflicto entre Estados. No obstante, Morgenthau alegaba que los realistas continuaban explicando los patrones reales de la política mundial bajo los pasos pragmáticos que los líderes podrían tomar para mejorar la diplomacia y el orden mundial (Morgenthau, 1973) (Lake, 2013)

En este primer debate, se generó gran controversia a partir de las fuertes críticas de E. H. Carr contra los liberales, puesto que uno de sus fundamentales argumentos es que *el pensamiento utópico de autores como Zimmern, Angell o Toynbee o de estadistas como Eden, Lloyd George o Roosevelt fue una de las causas de que la Segunda Guerra Mundial (inminente en el momento de la publicación del libro) estuviera a punto de estallar* (Salomón González, 2001).

Con la obra *The Twenty Years Crisis*, E. H. Carr creó un debate entre la *ciencia* representada por el Realismo, y la *utopía* representada por el Liberalismo. De esta manera, enfrentó diferentes posiciones entre lo que él llamaba utópico y premisas basadas en el Realismo; ejemplos importantes contrapuestos al Realismo los encontramos en la indivisibilidad de la paz como la ideología de los no privilegiados que intentan elevarse al nivel de los privilegiados. Y el mecanismo de seguridad colectiva como la ideología de los Estados que, particularmente dispuestos a atacar, pretenden establecer el principio de que un ataque contra ellos debe convertirse en una razón de preocupación para otros Estados (Carr, 1964, p. 30).

No obstante, existen continuidades que nacen del Realismo, y varios preceptos que contrastan, tanto la teoría Realista, como la teoría Idealista. En un segundo debate y contexto, Schmidt relataba que los idealistas se centraron en las organizaciones internacionales y los realistas ampliaron el campo para estudiar la internacionalización de la política (Schmidt, 2002, p. 17).

A partir de esto, se abre otro debate en torno a las teorías donde aparece el Neorrealismo y el Institucionalismo Neoliberal. Bajo este contexto, ya para 1960, el pensamiento realista seguía una línea que perseguía lo que varios teóricos llamaron grandes teorías. Por un lado, Morgenthau intentó desarrollar y juntar preceptos del Realismo Clásico, lo cual fue un fracaso. Por otro lado, Waltz desarrolló nuevos preceptos de la teoría Realista, lo que posteriormente llamaría *Neorrealismo*.

Basados en estos preceptos y en la historicidad que se dio para llegar a estos debates teóricos, se prosigue después al diálogo entre el Neoliberalismo Institucional y el Neorrealismo. En este caso, Robert Keohane y a Joshep Nye establecieron precondiciones para esclarecer el mencionado diálogo. En su obra *Power and Interdependence* de 1977, estos autores relatan no un nuevo paradigma contrario al Realismo, sino complementar a esta teoría con el enfoque de la interdependencia.

Estas precondiciones que Nye y Keohane establecían, correspondían a cuatro disposiciones que pretendían aclarar un paradigma complementario a la teoría Realista: en primer lugar, el crear un paradigma alternativo al Realismo en base de la renuncia del sector transnacionalista; en segundo lugar, fusionar ciertas propuestas del Realismo y del Liberalismo; reformular el Realismo en Neorrealismo; y finalmente, reformular el enfoque transnacionalista en Neoliberalismo Institucional (Salomón González, 2001).

Es importante, también, resaltar la diferencia entre Realismo y Neorrealismo, desde su tesis principal, y, su visión acerca de las instituciones y organismos internacionales, esto claramente con el fin de dar un enfoque al objeto de estudio del presente trabajo. Sin embargo, para un mejor entendimiento, se llevará a cabo la definición de instituciones desde las diferentes teorías en un apartado, y también la diferencia entre Liberalismo y Neoliberalismo, y el respectivo debate entre Neorrealismo y Neoliberalismo Institucional.

Continuando, la diferencia fundamental entre realistas y neorrealista se da entorno a que la teoría Realista comprende el aumento de poder como objetivo principal y primordial en el accionar de los Estados. Para los neorrealistas, se construye un contexto de un mundo de *auto-ayuda* donde aparece el concepto de seguridad y la acumulación de poder convendría a ser un medio: en palabras de Mearsheimer, los estados se preocupan profundamente por el balance de poder [...]. Lo hacen porque la estructura del sistema internacional les deja pocas alternativas si desean sobrevivir (Mearsheimer, 2016).

Del mismo modo, los realistas y posteriormente, los neorrealistas, poseen un enfoque de incertidumbre frente a la efectividad de las organizaciones internacionales: *desde esta perspectiva conciben la cooperación internacional sostenida en las organizaciones internacionales solamente si hay Estados con suficiente poder para tolerar que otros se beneficien relativamente a costa de ellos y sin que amenace su propio poder* (Figueroa Pla, 2010, p. 69).

LIBERALISMO

Si bien, el paradigma realista se ha constituido como dominante dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, el paradigma liberal, aparece como una alternativa a dicha escuela de pensamiento. Históricamente, se dice que existe una teoría completamente contraria al Realismo, y, a comienzos del siglo XX, se la denominó la teoría Idealista, siendo Immanuel Kant uno de los principales precursores de este pensamiento.

Años después, un breve sentido de Liberalismo aparece después de la Segunda Guerra Mundial con el nacimiento de las Naciones Unidas. Pese a ello, este breve resurgimiento que daba paso a un nuevo orden basado en el Liberalismo se fue disipando ya que, con la llegada de la Guerra Fría, la lucha política por el poder habría retomado su camino.

De esta manera, a comienzos de los años noventa, el Liberalismo reapareció como una escuela de pensamiento. En este caso, los líderes de estado occidentales fueron quienes proclamaron un nuevo orden mundial, proporcionando justificaciones teóricas como preceptos principales a las ideas liberales sobre las demás ideologías (Dunne, 2014).

Siendo así, autores de la escuela Liberal se enfocaron en el estudio acerca de las organizaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial, dando paso a una contraposición del Realismo el cual se enfocaba únicamente en el *conflicto*. De esta manera, el Liberalismo también daba paso a la cooperación internacional, retomando así un nuevo orden en contraste a los preceptos de la teoría Realista.

Bajo este contexto, el Liberalismo pretendía un avance encaminado en conceptos de paz y prosperidad desde la voluntad humana. La cooperación internacional vendría a ser un

objeto necesario para que la Comunidad Internacional se organice institucionalmente y avance en cuanto a esfuerzos colectivos (Kegley Jr. 1995; Salomón 2002; Zacher y Matthew 1995/2013) De esta manera, Russett plantea que, desde estas bases, se establecerían los tres enunciado kantianos: la democracia, el liberalismo económico, y la cooperación internacional (Russet, 2016).

De esta manera, dentro de la teoría del Liberalismo los actores principales son los individuos y los grupos privados. Las organizaciones internacionales constituyen un objeto de estudio importante ya que contribuyen a estabilizar los ideales y valores comunes de distintas sociedades (Figueroa Pla, 2010). *Por organizaciones internacionales (o gobernanza internacional) se entenderían a las reglas formales e informales que definen y regulan las prácticas sociales de los actores estatales y no-estatales en los asuntos internacionales* (Slaughter, Tulumello, & Wood, 1998).

Ahora bien, el pensamiento Neoliberal nace como una variante de la teoría Liberalista en el contexto de las Relaciones Internacionales. . La variante, en cuanto al Liberalismo, es que nace un enfoque relevante en el accionar que tienen las instituciones internacionales dentro de la política mundial. Sin embargo, la perspectiva base del pensamiento Realista continúa como fundamento, es decir, el Estado como actor principal.

Posteriormente, existe un hito importante entre el desarrollo del Neoliberalismo y del Neoliberalismo Institucional y se trata de cómo el campo de las Relaciones Internacionales se apropiaron de un concepto de la Economía para dar paso al estudio de las instituciones internacionales: de acuerdo a Arthur Stein, y su artículo *Neoliberal Institutionalism*, los economistas tuvieron que explicar por qué las empresas reemplazaron las transacciones de

mercado debido a su crecimiento e internalizaron este concepto gracias a estructura corporativa que incluía instalaciones de producción en múltiples ubicaciones. (Stein, 2008).

De este modo y bajo este concepto, los estudiosos de las Relaciones Internacionales pudieron concebir el claro contraste del estudio de la teoría Liberalista con la teoría Realista, pese al gran desarrollo teórico de la misma y pese al poco estudio que se obtenía de la microeconomía. Del mismo modo, se pudo connotar el aparente estudio acerca de las instituciones internacionales y de la cooperación internacional, por lo cual, posteriormente, se dio paso al Neoliberalismo y Neoliberalismo Institucional. (Stein, 2008).

NEO- LIBERALISMO INSTITUCIONAL

Los Estados han sido y han seguido siendo los agentes más importantes de los asuntos mundiales (Keohane, 1989, p. 13). Para hablar del Neoliberalismo Institucional debemos entender la política mundial desde el punto de vista de la institucionalización y cómo esta afecta e incide dentro del comportamiento de los gobiernos. Del mismo modo, bajo el concepto de institucionalización se pueden entender los modelos de cooperación y cómo actúan entorno a los Estados (Keohane, 1989).

Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, entender al Neoliberalismo Institucional no significa que los *Estados estén siempre altamente constreñidos por las instituciones internacionales. Tampoco proclama que los Estados ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o el poder de otros Estado* (Keohane, 1989, p. 14). De esta manera, Robert Keohane, en su artículo *Institucionalismo Neoliberal*, afirma que las acciones provenientes de los Estados corresponden al actuar de los acuerdos institucionales prevalecientes (Keohane, 1989).

Históricamente, fue en los años setenta cuando comenzaron a aparecer ciertas ideas acerca del Neoliberalismo Institucional a medida que la interdependencia económica generó una reformulación radical del institucionalismo (Richardson, 2008). De este modo, los principales exponentes de esta escuela de pensamiento fueron Joshep Nye y Robert Keohane, quienes, a partir de estas ideas, publican el libro *Power and Interdependence* (1977). Se resalta que estos dos teóricos buscaban limitar el alcance de la teoría realista, definiendo también la interdependencia compleja

De esta manera, los preceptos alrededor del Neoliberalismo Institucional conllevan a conocer a los Estados como actores que pueden cooperar entre ellos, es decir, al igual que la teoría Realista, el Neoliberalismo Institucional mantiene al Estado como actor principal, sin embargo, *la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas, en naturaleza (respecto de las políticas que incorporan) y en fuerza (en términos del grado hasta el cual sus reglas están claramente especificadas y son rutinaria-mente obedecidas)* (Aggarwal, 1985, p. 31).

El institucionalismo neoliberal se formula preguntas acerca del efecto de las instituciones en la acción del Estado y acerca de las causas del cambio institucional; supone que los Estados son agentes clave y examina tanto las fuerzas materiales de la política mundial como el conocimiento de sí mismos que tienen los seres humanos (Stein, 2008).

NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL Y NEORREALISMO

Para referirnos a la teoría Neorrealista y cómo el Neoliberalismo Institucional tiene afinidades y discrepancias con la misma, debemos conocer su enunciado principal: *no es solamente la naturaleza humana la que induce a los Estados a luchar por el poder en el sistema internacional* (Figueroa Pla, 2010, p. 69). En un sistema anárquico que carece de una autoridad supranacional genera que cada Estado busque por sí mismo la supervivencia en la estructura anárquica del sistema (Figueroa Pla, 2010).

De esta manera, los neorrealistas al igual que los realistas, ponen en duda la efectividad de las organizaciones internacionales. De esta manera, conciben a la cooperación internacional como un mecanismo sostenido a través de las organizaciones internacionales, y su efectividad se constituye únicamente si existen Estados *con suficiente poder para tolerar que otros se beneficien relativamente a costa de ellos y sin que amenace su propio poder* (Figueroa Pla, 2010).

Desde las Relaciones Internacionales, los postulados de la Teoría Realista y Neorrealista o Realismo Estructural enfatizan la conducta determinada por los intereses, es decir, la actuación del Estado bajo sus intereses; por su parte, el Realismo Estructural o Neorrealismo se constituye como una teoría sistémica que explica de qué modo la organización de un dominio actúa como fuerza limitadora y autorizadora de las unidades interactuantes (Waltz 1988, p. 108), y explicita que las conductas y resultados se hallan en la estructura del sistema.

De esta manera, el debate que surge entorno a la teoría Neorrealista y a la teoría del Neoliberalismo Institucional se da en base a que ambas teorías comparten ciertos postulados. Uno de ellos es que tanto neorrealistas como institucionalistas neoliberales pretenden analizar

y dar una explicación a las regularidades de comportamiento del sistema internacional descentralizado, enfocándose en su naturaleza.

En base a ello, la escuela Neorrealista y el Neoliberalismo Institucional están de acuerdo en que existe una realidad política internacional que puede ser parcialmente comprendida; por otro lado, ambas escuelas de pensamiento también están de acuerdo en la necesidad de probar las teorías: *ninguna de las dos perspectivas está comprometida con la ingenua noción de que la realidad puede ser conocida objetivamente* (Figueroa Pla, 2010).

Se conoce muy bien que para ambas teorías, el actor principal es el Estado, y también se establece una estructura anárquica internacional. De esta manera, estas escuelas de pensamiento están de acuerdo en considerar al sistema internacional como una entidad descentralizada. En palabras de Waltz:

Las teorías de los sistemas explican por qué diferentes unidades se comportan de manera similar y, a pesar de sus variaciones, producen resultados que entran dentro de espectros esperables. Por el contrario, las teorías de nivel unitario nos dicen por qué diferentes unidades se comportan de forma diferente a pesar de su ubicación similar en un sistema (Waltz, 1979, p. 72)

Ahora bien, pese a que estas dos teorías poseen postulados en común, se puede decir como conclusión que únicamente comparten el objetivo común de explicar el comportamiento del Estado entorno a la naturaleza del sistema internacional. En discrepancia, el Neorrealismo solo da explicación de los cambios que surgen relativos al Estado, principalmente, recursos económicos y desarrollo productivo.

De esta manera, la teoría Neorrealista no tiene un gran alcance acerca de la explicación del ejercicio de las instituciones dentro del sistema internacional. Del mismo modo, los sistemas políticos internacionales tienen diferentes grados de institucionalización, en casos donde la institucionalización es precaria, obviamente el actuar de los Estados va a ser preponderante y de gran importancia. Pero, en aquellos sistemas relativamente institucionalizados, en palabras de Keohane, los Estados pueden ser capaces de ejercer influencias de acuerdo a varios métodos o normas institucionalizadas.

INSTITUCIONALISMO

Un primer paso para entender el estudio de las organizaciones e instituciones internacionales es examinar el Institucionalismo reflejado en que no siempre los Estados actuarán en función de incrementar su poder. Al igual que el Liberalismo y el Neoliberalismo institucional, se acepta la existencia de un sistema anárquico internacional.

Bajo este contexto, el Institucionalismo se basa en el estudio de las organizaciones internacionales entorno a su estructura formal y los instrumentos que dan su nacimiento como Cartas, Estatutos o Constituciones. De este modo, se pretende dar un entendimiento a la forma en que se regirá el organismo o institución internacional, y también se estipula los fines por los cuales la institución trabajará.

Se resalta también que los institucionalistas ven a la cooperación como un acto natural que se realiza por medio de las organizaciones internacionales. A medida que las organizaciones internacionales y la cooperación incrementan su actuar en la comunidad internacional, los Estados y sus intereses se ven inmersos en una mayor complejidad, dando

paso a una mayor interdependencia entre Estados y dejando de lado el sentido de autosuficiencia de estos (Figuroa Pla, 2010).

INSTITUCIONES

De acuerdo con las Relaciones Internacionales, después de la Segunda Guerra Mundial, la definición que se les daba a las organizaciones internacionales correspondía a una entidad concreta, es decir, física. Esta conceptualización bastante estrecha se amplió con un enfoque en los regímenes, definido como principios, normas, normas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada (Krasner, 1991).

En el mismo contexto, las instituciones internacionales mantenían un fundamento fuerte de la teoría Realista, y es que como elementos centrales se mantenían a los Estados, el poder, y los intereses. Los teóricos del régimen aceptaron la visión realista de los Estados como los actores centrales de la política internacional, y aceptaron la premisa central del realismo, la cual alegaba que el comportamiento del estado está arraigado en el interés del poder (Stein, 2008).

Posteriormente, el término régimen fue sustituido por el de *instituciones*. En el campo de las relaciones Internacionales, este término tenía la apertura a conectarse con diferentes ramas de estudio como la Economía, la Ciencia Política, y la Sociología. De esta manera, un concepto tradicional que se tenía por instituciones fue trastocado por una nueva definición de instituciones que permitía una conceptualización más amplia. (Stein, 2008).

De acuerdo con Robert Keohane, las *instituciones* son definidas como *conjuntos de reglas (formales o informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas* (Keohane, 1989). Por otro lado, en el Neoliberalismo Institucional comenzó hablando de organizaciones internacionales, y posteriormente de instituciones y regímenes, definiéndolas de la siguiente manera de acuerdo con Plano y Olton: un acuerdo formal que trasciende las fronteras nacionales que prevé el establecimiento de mecanismos institucionales para facilitar la cooperación entre los miembros en los campos de seguridad, economía, aspectos sociales o relacionado (Plano & Olton, 1979).

Para comprender más acerca de las instituciones, Keohane propone una clasificación de ellas en tres formas: organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales, regímenes internacionales y convenciones:

En primer lugar, las organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales dan lugar a entidades establecidas y diseñadas por los Estados que poseen la capacidad de controlar actividades y reaccionar ante ellas. Por otro lado, los regímenes internacionales son *instituciones con reglas explícitas* (Keohane, 1989), de acuerdo con Keohane y citando a Oran Young, los regímenes internacionales son un referente de órdenes negociados, un ejemplo importante sería el régimen monetario internacional establecido en Bretton Woods en 1944 (Keohane, 1989).

En el caso de las convenciones, son establecidas con el fin de proponer un comportamiento común. En términos de Oran Young, las convenciones surgen como *órdenes espontáneos*, de esta manera, la inmunidad diplomática tradicional y la reciprocidad son

consideradas convenciones. Resaltando esto, las convenciones permiten a los Estados negociar entre ellos.

Un sistema internacional no institucionalizado carecería de expectativas y entendimientos. La coordinación sería imposible aun cuando existieran intereses comunes. La política en un sentido real sería desconocida y la interacción estatal tendría calidad azarosa (Keohane, 1989).

Ahora bien, las instituciones internacionales poseen un grado de importancia muy alta en las acciones de los Estados, inclusive frente a los intereses de los mismos. Los estados, bajo la naturaleza y el accionar de las instituciones internacionales, pueden optar por tomar medidas que, sin las instituciones internacionales, serían inconcebibles. De la misma manera, en palabras de Keohane, las instituciones internacionales poseen tanto el carácter constitutivo como el carácter regulatorio.

Sin embargo, no existe una relación directa entre el grado de institucionalización de una institución y su importancia en la política mundial (Keohane, 1989). De esta manera, la efectividad de una institución no está relacionada con la institucionalización, esto quiere decir que, en todas las instituciones internacionales, la eficacia puede ser en beneficio como en pérdida. Se resalta que no siempre va a ser en beneficio, sino que se debe abordar el tema de en qué condiciones la institucionalización aumenta la eficacia (Keohane, 1989).

De esta manera, y a través de estos conceptos, podemos descartar el debate alrededor de la teoría Realista y el objeto de estudio del presente trabajo ya que no se logra explicar en su totalidad la situación de los organismos internacionales frente a esta teoría. La presente

teoría da un enfoque predominante del Estado como única institución capaz de ejercer poder, control y orden dentro de una sociedad. De esta manera, la posición de los organismos internacionales tiene poca, por no decir nula, participación y relevancia dentro del estudio de la teoría Realista.

Al ser esto un punto clave, el Plan Binacional de Integración Fronteriza es un instrumento técnico político territorial, que pretende poseer la participación institucional de dos Estados para poder enfrentar un problema común, para ello, haciendo uso de la supranacionalidad, elemento que va en contra de los preceptos de la teoría Realista. Tomando palabras de Figueroa, las organizaciones internacionales simplemente serían utilizadas por los Estados para llevar a cabo su política de poder de la manera más efectiva al logro de sus intereses (Figueroa Pla, 2010).

Por otra parte, dentro del estudio de las instituciones en el campo de las Relaciones Internacionales también se da el vínculo entre la política nacional e internacional. En palabras de Stein, se reconoce cada vez más que las relaciones internacionales tienen raíces domésticas y consecuencias internas (Stein, 2008).

Las instituciones políticas nacionales deben ser solidarias con la membresía, y así podemos hablar de los requisitos políticos internos de unirse a las instituciones internacionales. Además, también debe haber apoyo interno para el cumplimiento posterior (Dai, 2005).

Se debe tener en cuenta que las instituciones internacionales afectan e inciden dentro de la política nacional. Es claro que existen requisitos que deben cumplir los Estados para poder adherirse a instituciones internacionales, Skålnes y Kelly dicen que la condicionalidad de la

membresía tiene un efecto importante en los arreglos políticos internos (Skållnes, 1998) (Kelley, 2004).

Del mismo modo, existen varias condiciones que implican la adhesión de un Estado a una institución. La adhesión a uno tiene el efecto tanto de bloquear los cambios internos como de hacer creíble un compromiso interno con un determinado camino de política (Pevehouse 2002; Grigorescu 2003). Por otro lado, las instituciones internacionales pueden proporcionar cierto grado de legitimidad (Franck 1988; Hurd 1999) y hacer los cambios domésticos difíciles más deseables al proporcionar cobertura política (Vreeland 2003; Allee y Huth 2006). En estos casos, los actores nacionales vienen a enmarcar sus argumentos en términos de instituciones internacionales (Cortell y Davis 1996).

NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Para referirnos a la cooperación internacional, el Institucionalismo la ve a través de las organizaciones internacionales. De esta manera, los Estados y sus intereses se ven presentes dentro de un sistema internacional más interrelacionado, es decir, la interdependencia entre ellos se intensifica. Bajo este concepto, los Estados se vuelven propensos a depender de otros, dejando de lado el sentido de autosuficiencia.

Para los institucionalistas, la cooperación funciona a través de las instituciones que establecen normas y reglas. Es decir, la cooperación se generará a través de procesos institucionalizados en función de actividades predeterminadas y durables. Con ello, los medios dedicados a la *cooperación internacional, los regímenes internacionales y las convenciones, según cada caso, son capaces de conducir el comportamiento de actores internacionales, moldeando expectativas y comportamientos en su ámbito de acción* (Prado Lallande, 2016).

El Neoliberalismo Institucional está muy ligado a un sistema de instituciones y organizaciones internacionales, por lo cual, esta escuela de pensamiento explica la creación de estas entidades como un medio para avanzar en temas de cooperación siempre y cuando la interdependencia entre los Estados los obligue a realizar este tipo de acuerdos. De esta manera, los organismos internacionales ayudan a los Estados a cooperar entre ellos cuando sus intereses son comunes o no excluyentes.

Pese a ello, el debate alrededor de la cooperación a través de instituciones entre la escuela Realista y la escuela Institucionalista es que, los realistas conciben con cierta duda la efectividad de las organizaciones internacionales, y, por otro lado, los institucionalistas se refieren a las organizaciones internacionales como algo difícil de conseguir al igual que la cooperación internacional. De esta manera, no se propone un cuadro idealista frente a la cooperación a través de las instituciones internacionales:

(...) las propias instituciones internacionales no sólo reflejan el poder de los Estados que los crearon, sino que su propia construcción implicaba el ejercicio del poder, aun siendo el producto de la voluntarista y autónoma elección (Stein, 2008).

Del mismo modo, los realistas mantenían sus dudas frente a la cooperación internacional ya que, además de su dificultad para concretarse, las ganancias seguían siendo un punto de gran importancia y atención para los Estados. Pese a que se podía concebir la idea de que los Estados estarían mejor cooperando entre sí, sus beneficios podrían significar que otros Estados ganen aún más. En este caso, era de gran preocupación la posición relativa dentro de un sistema internacional (Stein, 2008).

Bajo este enunciado, la escuela del Neoliberalismo Institucional mantenía que ante tales casos, la importancia de las instituciones no se reduciría, y se haría referencia a intercambios que beneficien mutuamente a los Estados: el punto del Neoliberalismo Institucional es que mantenía al Estado como actor principal con la capacidad de tomar su poder y sus intereses y obtener un papel dentro de las instituciones internacionales tomando en cuenta sus diferentes dotaciones y diferentes posibilidades de negociación. Es decir, dar paso a la cooperación internacional a través de organizaciones internacionales no implica la ausencia total del poder del Estado.

NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL Y EL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

De acuerdo con la teoría del Neoliberalismo Institucional, para que se logre dar una apertura a la cooperación a través de instituciones u organizaciones internacionales deben existir ciertas condiciones: en primer lugar, *los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación* (Keohane, 1989). A partir de esto, podemos resaltar que el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia nace con la iniciativa de promover el Buen Vivir y la Prosperidad en las zonas de Integración Fronteriza.

Históricamente, tanto Colombia como Ecuador han tratado de mantener un comportamiento adecuado relacionado a mantener la paz dentro de la frontera. Resaltando cada uno de los intereses que poseen como Estados, Colombia ha realizado varios planes para promover un desarrollo y mantenimiento de la paz dentro de sus departamentos fronterizos. Por otro lado, Ecuador también se ha planteado planes de desarrollo para promoverlos dentro de sus tres zonas fronterizas.

Tomando el primer precepto de la teoría del Neoliberalismo Institucional, el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, bajo el esfuerzo institucional, permite a los dos Estados, en este caso Ecuador y Colombia, poseer un beneficio en común que sería enfocado principalmente en el Buen Vivir y la Prosperidad dentro de las Zonas de Integración Fronteriza. De acuerdo con la teoría, en ausencia de intereses mutuos, *la perspectiva neoliberal de la cooperación internacional sería tan carente de importancia como una teoría neoclásica del comercio internacional* (Keohane, 1989).

Un segundo postulado del Institucionalismo Neoliberal para la importancia de un enfoque institucional es que las variaciones en el grado de institucionalización ejerzan efectos sustanciales en el comportamiento del Estado (Keohane, 1989). Es decir, se debe tomar en cuenta variaciones que en el comportamiento de los Estados provocadas por el efecto que se obtiene de la institución internacional.

En este caso, se debe analizar cuál ha sido el efecto que ha tenido el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo- Sucumbíos. En base a la teoría, cuál sería el efecto de este instrumento internacional en el accionar de los Estados, en este caso, de Ecuador y de Colombia. Esto en función de conocer si la cooperación internacional se ha dado de manera exitosa o de manera contraria bajo los efectos del esfuerzo institucional de ambos países.

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

El estudio de la Cooperación Internacional es relativamente joven e incipiente. De acuerdo con Taylor y Axelrod, el concepto que se entiende de cooperación en la actualidad ha sido adoptado a partir de la década de 1980, y se ha constituido como el comportamiento

coordinado de actores independientes que posee un beneficio para todos (Taylor, 1976; Axelrod, 1981, 1984). Por otro lado, Dai, Snidal y Sampson en su obra *International Cooperation Theory and International Institutions*, resaltan que el egoísmo individual no tiene por qué obstaculizar la cooperación en situaciones de interdependencia en las que el bienestar de un individuo depende del comportamiento de los demás (Dai, Snidal, & Sampson, 2017).

Esta conceptualización de cooperación internacional abarca los diferentes actores que incluye este estudio, como personas, entidades colectivas, empresas, partidos políticos organizaciones étnicas, grupos terroristas y Estados (Dai et al., 2017). *Aunque las TIC a menudo definen la cooperación internacional en términos de Estados, también pueden involucrar a otros actores, especialmente organizaciones intergubernamentales (OIG) y organizaciones no gubernamentales (ONG).*

La cooperación internacional no siempre es algo bueno, al menos desde la perspectiva de los excluidos o dirigidos. Por ejemplo, las sanciones internacionales implican la cooperación contra los países objetivo (Martin, 1994) (Drezner, 1999), y los cárteles de productos básicos suelen perjudicar a los Estados consumidores (Dai et al., 2017).

Alrededor de la definición de cooperación internacional, varios autores han dado un concepto aproximado a distintas teorías en el campo de las Relaciones Internacionales. Del mismo modo, varios de estos autores hacen una conceptualización en diferentes contextos históricos. En 1973, Charles Kindleberger, analiza la Gran Depresión con la necesidad de un *hegemón* que resuelva los problemas mundiales de los bienes públicos.

Sin embargo, este autor construyó este concepto bajo el análisis de Mancur Olson de 1965, alegando la forma en que los grupos privilegiados dominados por un actor pueden superar un problema bajo acción colectiva. En esta perspectiva, Kindlerberger proponía una teoría de la estabilidad hegemónica en que los líderes trabajarían a través de la benevolencia o por medio de la coerción, siendo así la única forma de cooperación que se podía explicar con el neorrealismo (Dai et al., 2017).

Posteriormente, Keohane desafía este argumento bajo la premisa de que las instituciones pueden mantener la cooperación incluso después del debilitamiento hegemónico. Por otro lado, Duncan Snidal mantenía que la cooperación es posible incluso con la ausencia de un Estado dominante. Otra premisa es la de David Lake, quien propone una extensión sobre la manera de pensar en el liderazgo en un mundo hegemónico *pero esta literatura lamentablemente ha disminuido a pesar de la importancia continua de entender el dominio de Estados Unidos en el sistema internacional y una la literatura resurgente sobre los bienes públicos globales* (Kaul, Conceicao, Goulven, & Mendoza, 2003).

Para poder llevar a cabo el presente trabajo, es necesario conocer estos términos entorno a la cooperación internacional. En este caso, las acciones de Ecuador como las acciones de Colombia constituyen un importante hito para reconocer qué tipo de cooperación se construye al momento de instaurar el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia.

En la introducción del Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, se puede observar que los dos Estados instauran este instrumento con el fin de implementar un proyecto en conjunto que permita que Ecuador y Colombia se encaminen hacia

el Buen Vivir y la Prosperidad. Posteriormente, el término *desarrollo* aparece en varios apartados que serán referidos a continuación.

Como esfuerzo de planificación conjunta entre ambos países, se ha tratado de implementar políticas y estrategias de crecimiento binacional que permitan alcanzar objetivos comunes de desarrollo. De acuerdo con el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, *se da inicio a la elaboración de instrumentos normativos que permitan a los dos países dar prioridad y establecer lineamientos para el desarrollo de sus regiones transfronterizas* (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

Bajo estos lineamientos que plantea el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia es necesario conocer qué tipo de cooperación se genera entre estos dos países. De esta manera, las relaciones bilaterales que conformaron Colombia y Ecuador fueron con la finalidad de complementar capacidades nacionales pretendiendo mejorar la calidad de vida de su población.

De acuerdo con la cooperación internacional para el desarrollo, *es una actividad de dimensión global que realizan entre sí gobiernos nacionales, subnacionales, organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, universidades, etcétera* (Prado Lallande, 2016) Por medio de acciones colectivas entre dos o más miembros de la sociedad internacional, la cooperación para el desarrollo tiene el objetivo de incentivar factores acordes al bienestar y sostenibilidad.

Del mismo modo, para entender la cooperación para el desarrollo es importante reconocer los distintos temas que abarca para que se constituya como tal. Son varios los temas

que se dan entorno a la cooperación internacional para el desarrollo, no obstante, temas *como el medio ambiente, la pobreza y la inequidad, la salud, la educación, la vivienda, la migración, la ciencia y la tecnología, etc.* (Prado Lallande, 2016). son los más destacados.

En la actualidad, la cooperación internacional para el desarrollo ha ido incrementando su apertura dentro de la política exterior, y uno de sus principales preceptos es que contribuye al desarrollo nacional y, según el caso, puede ser de alcance mundial, regional, nacional y local. De este modo para concretar la cooperación, en este caso entre dos Estados, se materializa a través de instrumentos, destacando la cooperación técnica, la científica, la tecnológica, la cultural, la económica, la deportiva y la asistencia humanitaria (Prado Lallande, 2016).

Los tratados internacionales, así como los principios, las normas, los procedimientos, los recursos y las instituciones que le dan vida a la CID en su conjunto conforman una pieza esencial de la gobernanza global del desarrollo. Por tal razón, la CID constituye un ámbito de creciente relevancia en el plano político, económico, diplomático y académico de las Relaciones Internacionales (Prado Lallande, 2016).

La cooperación internacional para el desarrollo busca que los distintos actores puedan corregir ciertas falencias que se dan dentro de cada Estado. Desde una perspectiva operativa, la cooperación internacional para el desarrollo se instrumenta por la vía de proyectos (acciones puntuales), programas (conjunto de proyectos) o incluso recurriendo a cambios sistémicos en determinadas políticas públicas en determinados países (como reformas económicas estructurales en países en desarrollo) (Prado Lallande, 2016).

Esta perspectiva de la cooperación internacional para el desarrollo se construye bajo un enfoque constructivista. Esto debido a que se pone como prioridad la solidaridad y trabajo conjunto entre los Estados. Sin embargo, el objeto de estudio en el presente trabajo basa su forma de cooperación en un instrumento, que, en este caso es de primordial estudio para comprender la manera en que se desarrollan las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia.

De acuerdo con Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, ambos crean deciden crear este instrumento para promover el desarrollo en una zona que antes era un poco abandonada y sin gran influencia estatal. Con esto, se establece que las instituciones tienen la capacidad de cambiar el comportamiento de los Estados y también se da la presencia, claramente, de la cooperación internacional para el desarrollo.

Teóricamente, se puede promover la cooperación internacional bajo el uso de instituciones. Sin embargo, los actores racionales comprenden que, el comienzo de un proceso de cooperación puede constituirse como algo muy difícil. Para ello, la función de las instituciones es trabajar como medio para que se diseñen o se superen obstáculos entre los diferentes actores y se pueda lograr la cooperación internacional (Dai, Snidal, Sampson, 2017).

Ahora bien, conforme al Plan de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, se establece que se construye una red institucional con el fin de permitir y establecer lineamientos que permitan el desarrollo en la zona fronteriza. De la misma manera, se atribuye al instrumento un carácter técnico, que, en términos de cooperación internacional para el desarrollo, es la modalidad más recurrida por los múltiples organismos internacionales e instituciones

nacionales, y consiste en la transferencia de conocimientos, habilidades y experiencias entre dos o más agentes de la sociedad internacional (Prado Lallande, 2016).

En la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo y Sucumbíos se ha tomado principalmente analizar el desarrollo productivo dentro de la misma. Bajo los conocimientos previos, se da paso a conocer acerca de qué implica el desarrollo y cómo, el Plan de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia recoge este concepto y lo agrega en este instrumento.

DESARROLLO

De acuerdo con Amartya Sen, se puede definir la palabra *desarrollo* como un proceso de expansión de las libertades reales que las personas disfrutan (Sen, 1999b). Sin embargo, este autor basa su concepto de desarrollo desde un punto de vista enfocado en la libertad de los individuos de una sociedad, y también, cómo este concepto se ve afectado por otros determinantes como las instituciones sociales y económicas.

Para este autor, la libertad constituye el fin principal del desarrollo. Y, en cuanto a la economía, se presentan varias definiciones que abarcan varios temas dentro del concepto de desarrollo, estos temas pueden ser políticos, sociales, biológicas, económicas, etc. Sin embargo, se resalta que existen varios autores que relacionan al concepto de desarrollo con el crecimiento del producto per cápita.

Bajo este paradigma, Amartya Sen (Sen, 1999c), expresó que para hablar del desarrollo de una sociedad hay que analizar la vida de quienes la integran, que no puede considerarse que hay éxito económico sin tener en cuenta la vida de los individuos que conforman la comunidad. El desarrollo es entonces el desarrollo de las personas de la sociedad. Por este motivo define

concretamente: El desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutan los individuos (Sen, 1999a) (London & Formichella, 2006).

No obstante, Sen menciona que el Producto Nacional Bruto, PNB, puede ser un medio importante para expandir las libertades de las cuales disfrutan los miembros de la sociedad (Sen, 2001). Sin embargo, como ya se mencionaba antes, las libertades pueden depender de otras determinantes, como instituciones sociales o económicas, derechos políticos y humanos; la industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social.

Ahora bien, si hablamos de desarrollo desde un concepto enfocado hacia la libertad, se podría establecer que el desarrollo exige una erradicación de factores que privan la libertad. De acuerdo con Sen, estos factores de privación de libertad pueden ser *la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistémicas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados* (Sen, 2001).

Por otro lado, al hablar de *capacidades*, Sen hace alusión a las posibilidades que tienen los individuos de alcanzar desempeños valiosos (Sen, 1979). El punto de vista que Sen propone acerca de la capacidad de los individuos es relacionado a la capacidad de vivir la vida de estos. Sen analiza los motivos que los individuos poseen para valorar las distintas alternativas las cuales puede optar o decidir (London & Formichella, 2006).

Para el presente estudio, se pretende analizar el desarrollo de una zona específica, la Zona de Integración Fronteriza Putumayo- Sucumbíos, en base al Plan de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia. Partimos de un instrumento que genera relaciones

bilaterales entre dos Estados con el fin de promover una cooperación conjunta que beneficie al desarrollo de la comunidad respectiva.

En primer lugar, el Plan de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia habla acerca de un desarrollo productivo dentro de la zona. Específicamente, el tercer eje correspondiente a desarrollo productivo propone que la planificación binacional permita el desarrollo de acciones conjuntas considerando las capacidades y potencialidades de la población y del territorio (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014). Y, también, parte del conocimiento de la existencia de complementariedad productiva entre las zonas.

Bajo estos conceptos, el Plan de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, en su tercer apartado acerca de desarrollo económico y productivo, realiza un diagnóstico enfocado en las principales actividades económicas de las Zonas de Integración Fronteriza. De esta forma, este instrumento mide el desarrollo productivo en base a su desarrollo económico en sus diferentes áreas de producción y en cuanto a indicadores del mercado laboral, principalmente la tasa de empleo y subempleo que existe en la zona.

Del mismo modo, el Plan Binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos– Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia, enfocan un análisis en cuanto al desarrollo productivo y la cooperación internacional que se ha dado dentro de esta zona de frontera. Para ello, se orientan principalmente en los problemas que se dan en la zona y realizan un análisis de las posibles soluciones. Esto se realiza en el marco del tercer eje del Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia.

FRONTERAS

De acuerdo con la Real Academia Española, se define el término *fronteras* como la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, entendido como el espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el que ejerce su soberanía, lo que permite hablar de **fronteras** terrestres, marítimas y aéreas en función de la naturaleza física del espacio delimitado.

Para el Derecho Internacional, el término *fronteras* se fundamentó bajo los conceptos de Estado y territorio. De esta manera, se habla específicamente de soberanía, y la jurisdicción territorial que tiene un Estado sobre sí mismo que no la tiene sobre ningún otro: el Derecho Internacional se ha ocupado de explicar e intentar resolver los problemas derivados de la jurisdicción territorial de los Estados, de la gestión de los espacios que no caen bajo la autoridad de algún Estado y de la delimitación y demarcación de los territorios (Arriaga-Rodríguez, 2011).

Bajo estos preceptos, se puede establecer que, para referirnos a las fronteras se debe conocer el territorio como una forma física y de demarcación, lo que se denomina *límite territorial*. Para ello, se debe tomar en cuenta que, en el Derecho Internacional, cuando hablamos de frontera territorial nos referimos a las fronteras internacionales. Y, al hablar de demarcaciones político- administrativas, hacemos referencia a fronteras administrativas.

Existen varios autores que han definido este término desde varias perspectivas. Por un lado, Hugo Grocio abarca una leve definición en su obra *De Jure Belli ac Pacis* de lo que vendrían a significar las fronteras en los Estados, y simplemente lo detalla como una *línea de separación* la cual puede ser establecida por *marcas de distinción*; No obstante, esta leve

definición de fronteras nace como un concepto que sirva para fijar o delimitar la jurisdicción que tiene un Estado sobre su territorio. (Grotius, 1901).

Ahora bien, se debe hacer una aclaración y una distinción entre *fronteras* y *límites*. Por un lado, De acuerdo con Lucius Caflisch, especialista en Derecho Internacional, en su obra *A Typology of Borders*, nos ofrece el concepto de fronteras como una línea que separa los territorios terrestres sobre los que los Estados ejercen soberanía total (Caflisch, 2010). En contraste, los límites estarían definidos como líneas que dividen, es decir, son espacios en los que los Estados no ejercen jurisdicción territorial plena, como los espacios marítimos que pertenezcan al mismo estado o a diferentes Estados, o las líneas que separen dichos espacios nacionales de las zonas internacionales (Caflisch, 2010).

Pese a ello, la definición de *fronteras* ha ido transformándose. Actualmente se puede tener dos concepciones acerca de este término: frontera como zona o zona de frontera; y frontera como límite. La frontera como zona, o zona de frontera es, de acuerdo con Seara Vásquez, un área entre los territorios de dos Estados, de extensión variable y con un régimen no muy definido (Seara, 2004).

Bajo estos términos, el presente estudio se enfoca en el análisis de la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo- Sucumbíos. Este espacio territorial correspondería a denominarse zona de frontera, ya que, pese a que los Estados comparten un límite territorial, la zona fronteriza sigue una línea de separación territorial no demarcada, y, como consecuencia, existe cierta incertidumbre acerca de cuál Estado ejerce jurisdicción dentro de esa zona.

El Derecho Internacional reconoce la imposibilidad de separar comunidades vecinas, las cuales poseen y ejercen una gran variedad de relaciones, sociales o económicas, a lo largo de la frontera, es decir, relaciones transfronterizas. Con respecto a la Zona de Integración

Fronteriza de Putumayo- Sucumbíos, un medio que ha promovido las relaciones de desarrollo dentro de la zona de frontera ha sido el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador, permitiéndose actuar como un instrumento que beneficie a los habitantes.

Con el concepto que se obtiene sobre las fronteras, se denominará a la ZIF de Putumayo- Sucumbíos como una zona de frontera. Durante décadas, las actividades realizadas en las fronteras han sido muy desconocidas y han pasado desapercibidas incluso por los gobiernos, la falta de institucionalidad, cuerpos legales y un correcto reclamo de la soberanía han provocado que las actividades en las zonas fronterizas se tomen estos espacios para la contribución de una economía no muy desarrollada.

Hace algunos años, hablar de un desarrollo productivo en la frontera se ha constituido como un fenómeno muy poco desarrollado por la academia, y de nula importancia para los gobiernos, en este caso, la desconfianza al aparato legal de cada Estado, y la apertura a mercados ilegales permitió que una cantidad de población constituya una nueva arquitectura institucional y territorial en estos espacios, construyendo así ciudades frontera o ciudades de frontera, las cuales desafiaron en materia política y judicial al gobierno de cada Estado, y generaron ingresos considerables basados en actividades ilegales.

Bajo este marco precariamente institucionalizado, estas economías se constituyeron de manera fuerte y generaron un dinamismo y una flexibilidad en cuanto a la normativa en materia de seguridad y defensa entre Ecuador y Colombia, particularmente en las zonas de frontera. El debate surge a partir de la zona geográfica en que transcurren estos hechos y actividades y la anterior falta de injerencia del Estado.

La presencia del Estado como institución se visualizaba de manera precaria, ya que estos movimientos fronterizos afectaban directamente a las políticas internas de cada Estado,

cabe resaltar que esta investigación se da en base a la mirada analítica en cuanto a la efectividad del Plan Binacional de Integración Fronteriza en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo -Sucumbíos, principalmente en cuanto al tercer eje sobre desarrollo productivo dentro de la zona de frontera.

MARCO METODOLÓGICO

El presente trabajo corresponde al estudio de un tema que se encuentra en el marco de las Relaciones Internacionales. El análisis de la efectividad del esfuerzo institucional que ha tenido el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador dentro de la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo- Sucumbíos. Se llevará a cabo este estudio bajo los preceptos de la teoría del Institucionalismo Neoliberal.

El tipo de estudios que se usará para realizar la presente investigación será el diseño cualitativo. Se llevará a cabo una investigación de tipo descriptivo que nos permitirá llegar a conocer el objetivo principal de este trabajo. Para ello, el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador y Plan Binacional y la Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos– Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia, serán los instrumentos principales para desarrollar la investigación.

Como se ha mencionado anteriormente, esta investigación requerirá información de carácter cualitativo, y esto se da en cuanto a la mirada que tiene, en este caso el gobierno del Ecuador, en el concepto de desarrollo y bajo qué parámetros se construye el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia. De esta manera, se pretende realizar un análisis de los dos instrumentos enfocados en planes de desarrollo y varios artículos referentes a la actividad de las fronteras.

Del mismo modo, se realizará un tipo de muestreo teórico ya que se hará una recopilación de información en diferentes documentos de fuente bibliográfica confiables. Con esto se pretende obtener una visión amplia del tema a tratar bajo argumentos y postulados de autores que han tratado el tema.

Con los documentos facilitados, se realizará también un análisis comparado de trabajos y estudios de investigación similares a este. Documentos oficiales tanto de Ecuador y de Colombia, como las constituciones políticas de cada Estado. Será tomado en consideración varios documentos oficiales, declaraciones presidenciales y documentos periodísticos emitida en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

Ahora bien, el interés que surge en torno al se vería reflejado en una visión amplia de la situación acontecida en la frontera colombo-ecuatoriana: la principal atracción que nace en este medio es principalmente económico, sin embargo, las características que se originan en una ciudad frontera influyen en el surgimiento de otra, provocando una interacción entre dos ciudades que mantienen un lazo económico, social e incluso cultural.

Esta investigación, al ser de carácter descriptivo, despliega un acercamiento a los problemas que se dan en la zona de frontera y cuál ha sido la mirada del gobierno entorno a estos dos planes de desarrollo. Para ello, se hará uso de entrevistas a personas que conozcan del tema y nos puedan ofrecer una mirada más acertada para lograr desarrollar el objetivo de esta investigación. Con esto, disponemos a entender y abarcar la mirada centralista de un problema que ha acontecido por décadas y ha sido apartado del interés institucional. De la misma manera, esta investigación es de carácter comparativo, ya que se proyecta, en las conclusiones, abarcar la mirada desde el gobierno y desde la situación social que se presenta en la zona de frontera.

Como acotaciones finales, en cada uno de los capítulos se procura enfocar una premisa que permita alcanzar el objetivo deseado del presente estudio. En primer lugar, en el capítulo primero, se comprenderá el contexto en el que se desarrolla el Plan Binacional de integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia. Posteriormente, en el segundo capítulo, se incluirá la construcción del Plan bajo el concepto de desarrollo desde la visión de los Estados.

El tercer capítulo constará del análisis del esfuerzo institucional que se dio en torno a la construcción del Plan Binacional de integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo- Sucumbíos. Finalmente se presentarán las conclusiones bajo los datos que se han tomado de los diferentes instrumentos y el debido análisis de las entrevistas realizadas.

CAPÍTULO II: EN QUÉ CONTEXTO SE DESARROLLA EL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA

La historia territorial de Ecuador y de Colombia está compuesta por grandes escenarios complejos que han acontecido desde hace mucho tiempo. Por un lado, el territorio de Ecuador es cinco o seis veces menor al que tuvo en la época colonial. En el caso de Colombia, el conflicto civil ha formado parte del devenir del Estado, y también, se ha trasladado principalmente a la frontera de la vecindad con Ecuador.

Con la disolución de la Gran Colombia en 1830, la separación y demarcación de los países comenzó a partir de varias negociaciones. En el caso de Colombia y Perú, los límites se estipularon bajo el Tratado Larrea- Gual o Tratado de Guayaquil de 1829, pero todavía existían ciertas variaciones en la definición de los límites. Posteriormente, con el Protocolo Mosquera-Pedemonte de 1830 se reconocía como frontera entre Colombia y Perú una línea que salía de Tumbes, pasaba por Macará y se extendía por el Marañón hasta la boca del Yuratí, límite con Brasil (Romero, 2008).

Del mismo modo, para la delimitación de fronteras con Colombia, las negociaciones estuvieron marcadas por varios acontecimientos previos. No obstante, para 1916 se suscribió el Tratado Muñoz Vernaza- Suárez. Este tratado fue firmado en Bogotá y establecía la frontera desde la boca del río Mataje hasta la desembocadura del río Guepi, cubriendo los respectivos departamentos de Nariño y Putumayo, correspondientes a Colombia; y diferenciándolos de las provincias de Esmeraldas, Carchi, y Sucumbíos, correspondientes a Ecuador.

Esta demarcación de límites en la cual hubo injerencia directa de Perú ha sido hito de mucha coyuntura y, se puede decir que el contexto actual en el que se encuentran las zonas de frontera lleva una gran historia por detrás. Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia

se han ido desarrollando en el marco de las situaciones que han sucedido a lo largo de los años. Y, la situación actual de la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo- Sucumbíos, al igual que las demás Zonas de Integración Fronteriza, han sido parte de estas negociaciones entorno a la estructuración del Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia.

ANTECEDENTES O GENERALIDADES DE LA FRONTERA

La tradición comercial que las actuales poblaciones del suroccidente de Colombia y norte del Ecuador tuvieron durante la época prehispánica se conservó durante la colonia. Tan notoria fue la dinámica, que llegaron a constituir un solo territorio mercantil, porque eran economías complementarias (Montenegro Coral, 2005).

Para realizar el presente estudio es necesario conocer ciertas generalidades y/o antecedentes referentes a las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia en referencia a sus fronteras.

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia se han ido transformando bajo un contexto histórico en que ambos países han contribuido con el fin de lograr varios acuerdos e instrumentos internacionales. Entre esos acuerdos e instrumentos, un hito importante ha sido el desarrollo económico de ambos países, especialmente en las zonas de frontera, accediendo así a mecanismos que permitan el desarrollo de la economía en las zonas de frontera.

Empero, la búsqueda de desarrollo en la frontera de Ecuador y Colombia, y la búsqueda de constituir un espacio fronterizo de armonía y paz ha promovido varios encuentros entre ambos países. Retomando el contexto histórico, Colombia se vio sumergida durante años con la guerrilla y el narcotráfico, actividades que pasaron directamente a ser parte fundamental en las fronteras. Por otro lado, Ecuador se vio al margen de estos problemas e, institucionalmente, dejó de lado las Zonas de Integración Fronteriza que le correspondían.

Ahora bien, es necesario exponer al narcotráfico y a la guerrilla colombiana como factores influyentes con su relación con Ecuador y como antecedente para promover las relaciones bilaterales entre ambos países. A esto, se suma el Plan Colombia con el fundamento de ser un instrumento político de seguridad preventiva, provocando tensiones en la frontera y ciertas disputas entre los principales actores.

Continuando resumidamente con los antecedentes a la suscripción del Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, con la llegada del Plan Colombia y el Plan Patriota por parte del gobierno colombiano, Ecuador, en respuesta a ello, establece e instaura el Plan Ecuador en el año 2007 *en base a un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial, que apunta a solucionar los graves problemas derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia* (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

Sin embargo, la situación actual en la frontera que comparten Ecuador y Colombia ha sido un espacio marcado por varios escenarios políticos, sociales y económicos. La presencia de grupos ilegales y las actividades económicas se han ido ganando un reconocimiento en zonas de frontera, inclusive, la sociedad civil ha sido parte importante en el desarrollo de ciertas actividades económicas que les han permitido promover su desarrollo.

De esta manera, al hablar de desarrollo dentro de las zonas de frontera, y en la actualidad, nos referimos más a un desarrollo definido por el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia. Se puede decir que este desarrollo se ha dado en diferentes cuestiones como en infraestructura, implementación de servicios básicos, y en general, derechos básicos para una comunidad. Pese a ello, el trabajo de ambos gobiernos ha sido el inmiscuirse y tener presencia como una institución de confianza en las zonas de frontera.

Con la presencia de grupos y organizaciones ilegales, la presencia institucional de los Estados ha sido de poca relevancia. Durante décadas, las actividades realizadas en las fronteras han sido muy desconocidas y han pasado desapercibidas incluso por los gobiernos, la falta de institucionalidad, cuerpos legales y un correcto reclamo de la soberanía han provocado que las actividades ilegales se tomen estos espacios para la contribución de una economía ilegal basada en la vulneración de derechos humanos e injusticia social.

De esta manera, la construcción de mercados ilegales se ha percibido como una causa fundamental en el bastimento de las ciudades fronteras, la libre comercialización de drogas, armas, y demás artículos y actividades ilícitas han forjado que el derecho a la protección sea un bien que debe ser pagado y respaldado por los mismos ciudadanos marginados por su propio gobierno.

En la frontera norte ecuatoriana se ha podido connotar un auge de la economía fronteriza, que, en muchas ocasiones, ha generado una inequidad social, migraciones poblacionales, crecimiento de la violencia y enriquecimiento del crimen organizado, en palabras de Fernando Carrión, la economía fronteriza desarrolla una atracción poblacional que minimiza el riesgo para la vida, gracias al crecimiento económico. De esta manera, también se puede denominar a este fenómeno como economía de enclave, pero con la variable de que es un sistema complejo diversificado de intercambios comerciales, legales e ilegales que tienen enlaces superiores a los territorios transfronterizos (Carrión M., 2011).

Pese a esto, la economía en las fronteras genera un crecimiento de poblaciones ilegales que construyen *ciudades fronteras*, lo que puede dar paso al contrabando, crimen organizado, y actos delictivos condenados por el sistema internacional. La integración y relaciones bilaterales entre estos dos países se vio afectada ya que frena la integración, el comercio y el mercado, y se dan actos terroristas que desencadenan presión e inestabilidad en los dos países.

La presencia del Estado como institución se vuelve precaria. Bajo actividades que conllevan violencia, delincuencia organizada, tráfico de drogas y trata de personas se ha generado una mirada de protección en la frontera por parte de los delincuentes como figura social que impone las normas de este comercio fronterizo y lo mantiene mediante extorsiones u homicidios como forma de protección de esta economía. De esta manera, el orden institucional del Estado queda limitado, y las políticas de acción en materia de seguridad varían en torno a la mitigación de los impactos, algo que es contraproducente ya que el dinamismo que existe en la frontera suele superar fácilmente la rigidez de las instituciones estatales (Llugsha G., 2015).

De esta manera, la búsqueda por alcanzar un espacio de armonía y desarrollo en las fronteras se convirtió en algo más importante y las expectativas de ambos Estados empezaron a crecer. Una visión estratégica dentro de las zonas fronterizas fue de vital importancia tanto para Ecuador como para Colombia, desarrollando políticas estratégicas en base a las necesidades que sostenían estas comunidades en zonas de frontera y ciudades de frontera.

Y, para la creación del Plan Binacional de Integración Fronteriza, se dieron varios encuentros con el fin de desarrollar políticas en conjunto para un problema compartido. En este capítulo se pretende redactar acerca de lo que constituye la frontera y cómo se fueron dando las intervenciones de Ecuador y de Colombia para la construcción de este.

FRONTERA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA

La frontera entre Ecuador y Colombia se encuentra constituida por aproximadamente 586 kilómetros de longitud. Este espacio se encuentra conformado por diferentes zonas entre Ecuador y Colombia: por una parte, los departamentos de Nariño y Putumayo constituyen la región fronteriza de Colombia; por otro lado, las zonas fronterizas correspondientes a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos forman parte de la región fronteriza de Ecuador.

La investigación de esta tesis corresponde al estudio de la Zona de Integración Fronteriza de Sucumbíos y Putumayo. En primer lugar, la provincia de Sucumbíos es considerada una provincia petrolera por excelencia, y en conjunto con el departamento de Putumayo, que hace parte de la zona amazónica y cuya economía se basa en la explotación petrolera y agrícola (Ortiz Juliao, 2012).

Cuando miramos la frontera colombo-ecuatoriana podemos connotar varios aspectos que se han ido tomando como características de esta. Principalmente, se puede pensar en una zona peligrosa, y muchas veces como un espacio único, geométricamente establecido o trazado, y homogéneo. Sin embargo, para poder referirnos a la frontera existente entre Ecuador y Colombia debemos aproximarnos a comprender las zonas de frontera establecidas y entender que existe una diversidad de condiciones y problemáticas en la frontera.

De esta manera, debemos resaltar que, en los diferentes sectores de la frontera, tomando como principal la frontera ecuatoriana, las situaciones difieren de lugar a otro, es decir, lo que pasa en la frontera que acoge la provincia de Sucumbíos, no es la misma situación que acontece en la frontera del Pacífico. Dentro de cada sector se pueden diferenciar distintos actores, y principalmente, una diferencia en cuanto a la economía y a las economías irregulares. Del mismo modo, su espacio colindante, en este caso correspondería a Putumayo, también posee características y dinámicas diferentes, pese a que son zonas contiguas.

Ahora bien, podemos reconocer que dentro de las fronteras se producen fenómenos diferenciados, tanto políticos como económicos. Sin embargo, para realizar un estudio en base a la frontera y lo que corresponde al desarrollo productivo en las zonas fronterizas debemos conocer cómo se ha construido la parte institucionalizada de las fronteras: bajo la Comisión de Vecindad e Integración, (COVIEC) creada mediante Declaración Conjunta de los Presidentes de Ecuador y Colombia, el 20 de junio de 1989 y reestructurada en el 2002, 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. En 1996, surge la Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON) como un mecanismo de acción inmediata para tratar básicamente temas de defensa y seguridad fronteriza.

Posteriormente, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sugiere la creación de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) que fue adoptada en 1999. La ZIF del Ecuador con Colombia comprende las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos; y del lado colombiano, los Departamentos de Nariño y Putumayo. De esta manera, como caso de estudio se tomará las relaciones transfronterizas amazónicas de la zona de integración fronteriza Putumayo-Sucumbíos, basándose principalmente en el tercer eje acerca de desarrollo productivo dentro del Plan Binacional de Integración Fronteriza.

Cabe resaltar que las situaciones difieren dentro de cada zona de integración fronteriza, y el eje amazónico se ha constituido con relaciones transfronterizas muy marcadas. En este escenario, las relaciones que han surgido entre las localidades de Putumayo y Sucumbíos se han dado entorno a la producción de coca y, claramente, las relaciones económicas han sido de carácter complementario: se conoce que Ecuador no cultiva o no posee cultivos de coca, sin embargo, la mano de obra de este lado de la frontera ha encontrado una gran oportunidad

laboral en cuanto a la producción de coca: los ecuatorianos proporcionan fuerza de trabajo, bienes de subsistencia, materias primas y precursores. Han estado, en general, involucrados en arreglos institucionales y políticos que posibilitan la emergencia de estas situaciones de frontera.

Del mismo modo, este tema corresponde al estudio en Relaciones Internacionales ya que principalmente se hablará de soberanía territorial, desarrollo económico transfronterizo, y el tema central basa su fundamento en un instrumento internacional como un mecanismo de desarrollo y armonía en la zona de integración fronteriza de Putumayo-Sucumbíos. Igualmente, con este instrumento internacional se da paso a programas de desarrollo bilateral que contribuyen al desarrollo social y económico, facilitando su estudio bajo las respectivas teorías de las Relaciones Internacionales.

Bajo este contexto, se plantea dar los antecedentes a la creación del Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia. Los distintos encuentros que tuvieron estos países y cómo la Comunidad Andina plantea las Zonas de Integración Fronteriza como conceptos para desarrollo en las fronteras.

CONSECUENCIAS DEL PLAN COLOMBIA EN LA FRONTERA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA

Los problemas que han suscitado dentro de la frontera entre Ecuador y Colombia han sido de interés de varios actores internacionales. En Colombia, la guerra contra el narcotráfico y la búsqueda de la paz provocaron que en 1998 el expresidente colombiano Andrés Pastrana Arango viajara a Estados Unidos con el objetivo de conseguir ayuda para llevar a cabo los diferentes procesos dentro del Estado.

A partir de ello, el Plan Colombia surge como una alternativa a plantearse. El fundamento de este plan era consolidarse como una estrategia de ayuda económica y social

para las áreas rurales del país y a finales de ese año se firmó un acuerdo bilateral con el objetivo de establecer mayor cooperación militar entre los dos países (Vargas, 2005).

El Plan Colombia, o también llamado Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado, o Plan Colombia para la Paz, es un acuerdo bilateral entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia:

Uno de los principales criterios o principios que servirán de base para el desarrollo del Plan Colombia es el fomento de la participación de la comunidad, bajo el precepto de que el Plan solamente logrará sus objetivos en la medida en que se tengan en cuenta los puntos de vista de los beneficiarios, especialmente de las poblaciones más vulnerables, y se logre el compromiso activo y solidario de la colectividad local en la resolución de sus propias dificultades. (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 308)

Para el Plan Colombia, la lucha contra el narcotráfico constituía su principal argumento. Sin embargo, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, este plan tenía cuatro objetivos a cumplirse: 1) Proceso de negociación política del conflicto; 2) Estrategia de lucha contra las drogas psicoactivas; 3) Recuperación económica y social; y 4) Fortalecimiento institucional y desarrollo social (Ortiz Juliao, 2012).

La ayuda fundamentada por Estados Unidos comprendía combatir los cultivos ilícitos bajo fumigaciones aéreas con glifosato. En este contexto, las relaciones con Ecuador se volvieron cada vez más inestables ya que estas fumigaciones ocasionaban graves daños al medio ambiente y a la salud de los habitantes de las zonas de frontera, principalmente en las zonas de Putumayo y Nariño.

En estas circunstancias, el gobierno de Ecuador responde bajo una política de militarización en las zonas contiguas de estos dos departamentos de Colombia, es decir, en las

provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. La respuesta del gobierno ecuatoriano se daba con el fundamento de brindar control y seguridad a toda la población de la línea limítrofe (Observatorio Internacional por la Paz, Testimonios de Frontera, Efectos del plan Colombia en la frontera Colombo – ecuatoriana, Quito, Ecuador. Mayo 2002).

Para Jorge Núñez Sánchez, la aplicación del Plan Colombia consiguió la intensificación del conflicto armado en la frontera norte. Una de las consecuencias más importantes que se dieron fueron los desplazamientos de miles de refugiados hacia las provincias del norte del Ecuador. Como respuesta, Enrique Ayala ha comentado que la implementación del Plan Colombia fue una verdadera tragedia para el Ecuador (Núñez Sánchez, 2008).

Las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia se vieron transformadas y afectadas por la implementación y desarrollo del Plan Colombia. Ortiz menciona cuatro temas que fueron fundamentales para el quiebre y tensión de las relaciones entre estos dos Estados: 1) Las fumigaciones; 2) El desplazamiento forzado de colombianos; 3) La militarización de la frontera norte ecuatoriana y la violación de los derechos humanos, que ha tenido que abordarse de manera conjunta por parte de los dos países, debido a los planes de erradicación de cultivos ilícitos en el sur de Colombia; y 4) La difícil situación de orden público del país, que afecta de manera inevitable al Ecuador (Ahumada Beltrán, Moreno Durán, & Sánchez Segura, 2016, p. 49).

Ahora bien, la respuesta de Ecuador para contrarrestar las consecuencias del Plan Colombia fue dar paso a otro instrumento por parte del gobierno: El Plan Ecuador, creado en 2007. De acuerdo con el Embajador Alejandro Suárez, el Plan Ecuador no pretendió ser una respuesta al Plan Colombia, sino, el gobierno ecuatoriano procuró una acción ecuatoriana configurada como una alternativa de participación conjunta, de acción conjunta con Colombia,

en función de alcanzar los objetivos de interés común. Todas las intervenciones de quienes participaron en el acto de lanzamiento del Plan Ecuador iban en ese sentido (Suárez, 2008).

EL PLAN ECUADOR

El Plan Ecuador fue creado bajo el gobierno del expresidente ecuatoriano Rafael Correa, en el 2007. Diana Mejía, en su obra *Plan Ecuador, una respuesta en coordinación ante los efectos del Plan Colombia*, menciona los tres fundamentos que tuvo el gobierno ecuatoriano en la creación de este plan: 1) Contrarrestar los efectos negativos del Plan Colombia; 2) Promover la paz, el desarrollo, la equidad, la justicia, la seguridad; y 3) Proporcionar una mejor forma de vida para los habitantes de la frontera norte (Moncada, 2010).

Las tensiones en las relaciones entre Ecuador y Colombia se dieron como consecuencia de las aspersiones aéreas con glifosato en las zonas de frontera. Bajo estos argumentos, el gobierno ecuatoriano plasmó los daños que se producían tanto en el medio ambiente como en las personas de lugar. En base a esto, el Plan Ecuador pretendía dar atención prioritaria a los habitantes de las zonas de frontera y desmilitarizar la frontera.

Ortiz menciona que la aplicación del Plan Ecuador se basó en:

- 1) El cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo social y económico; 2) La observancia de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario; 3) La conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y 4) La lucha contra todo tipo de actividades ilegales que afectan la seguridad ciudadana (Ortiz Juliao, 2012).

El Plan Ecuador fue una iniciativa que se dio en el gobierno anterior (...) trató de responder al Plan Colombia. Se dijo que, si por un lado el Plan Colombia era un plan que ponía énfasis en la represión a la irregularidad a los grupos armados irregulares, en fin, el Plan Ecuador salía al encuentro del Plan Colombia con proyectos de desarrollo, iniciativas de promoción del desarrollo y la economía en las zonas de frontera. Pero el Plan Ecuador tuvo una vida menos que efímera, prácticamente no sé si algo se llegó hacer, pero a la final no prosperó el Plan, es decir, el Plan Ecuador prácticamente desapareció del horizonte. (Entrevista Embajador Alejandro Suárez).

Uno de los principales fundamentos para la creación del Plan Ecuador fue el robustecer las decisiones que se habían dado en la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana, instrumento que se llevará a cabo posteriormente en este capítulo.

COMUNIDAD ANDINA Y ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), corresponden a un término acuñado por la Comunidad Andina que hace referencia a *los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada* (Comunidad Andina, 2009). Las Zonas de Integración Fronteriza se encuentran reguladas por la Decisión 501, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, como antecedentes a la Decisión 501 de la Comunidad Andina se tiene a la Decisión 459, en la cual se habla de una política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo. De esta manera, la CAN incorpora a su agenda los temas sociales y el fortalecimiento de los procesos de interacción propiciando la integración entre las comunidades fronterizas:

La Decisión 501 define a las Zonas de Integración Fronteriza de la siguiente manera:

Artículo 1.- A los efectos de esta Decisión, se entiende por “Zona de Integración Fronteriza” 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

Para el caso de Colombia, su legislación interna definió y estableció un concepto para las Zonas de Integración Fronteriza. Esta definición enfocaba su conceptualización en un intercambio comercial. La Ley Marco de Comercio Exterior o Ley 10 de 1991, dio paso al tema con el decreto 612 de 1992, en el cual establecía:

Artículo 8. Serán, ZIF aquellas áreas formadas por una o más Zonas de Frontera de Colombia con las de los países colindantes, que se establezcan mediante acuerdos con dichos países.

Artículo 9. El Ministerio de Relaciones Exteriores concertará y celebrará los convenios internacionales necesarios para que las zonas de frontera se puedan constituir o hacer parte integral de una Zona de Integración Fronteriza, ZIF, cuando los avances y desarrollo de las áreas colindantes así lo exijan (Presidente de la República de Colombia, 1992).

Sin embargo, esta disposición fue reemplazada posteriormente por la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras. En este instrumento se define a las Zonas de Integración Fronteriza de la siguiente manera:

“Zonas de Integración Fronteriza: Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que, de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional”

Por otro lado, en cuanto a las relaciones entre Ecuador y Colombia y las Zonas de Integración Fronteriza, la primera zona fue establecida en 1990, en la provincia de Esmeraldas. En ese año se firmó el Convenio entre Colombia y Ecuador sobre el Tránsito de Personas, Vehículos Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves. En este convenio se estipulaba como zonas de integración fronteriza a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Napo. Por el lado de Colombia, a los departamentos de Nariño y Putumayo (Montenegro Coral, 2005).

La creación de las Zonas de Integración Fronteriza se formalizó a partir de la firma del Convenio de Esmeraldas en 1991 (Ramírez, 2009). Este territorio fronterizo constaba de zonas despobladas, por ello se ha llevado a cabo proyectos de desarrollo tanto económicos como sociales. Ahora bien, el concepto que acuña la Comunidad Andina fue adaptado una década después mediante la Decisión 501. De esta manera, en el año 2002, Ecuador y Colombia acordaron impulsar esta zona, con la intención de desarrollar proyectos macro-estatales enfocados hacia la integración binacional (Ortiz Juliao, 2012).

De esta manera, la Zona de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador, de conformidad con las Decisiones 459 y 501, se estableció mediante Nota Reversal DM/DDF 44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Nota Reversal 5467/02 GM/DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, publicadas en la Gaceta Oficial N° 888 del Acuerdo de Cartagena, el 21 de enero de 2003.

COMISIÓN DE VECINDAD E INTEGRACIÓN COLOMBO ECUATORIANA

Entre los antecedentes que tienen las Zonas de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, existe un hito importante que permitió promover la integración binacional y el acercamiento mutuo a las zonas de frontera. El 20 de junio de 1989, el presidente de Colombia, Virgilio Barco, y el presidente de Ecuador, Rodrigo Borja, suscribieron una declaración conjunta que establecía la conformación de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-ecuatoriana. La última reestructuración de este mecanismo se dio el 22 de julio de 2011 entre los Cancilleres de Ecuador y Colombia, denominándolo Comisión de Vecindad e Integración Fronteriza Ecuatoriana-colombiana (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014)

Entre los objetivos planteados en la Comisión, se pretendía que este instrumento sea un mecanismo que permita promover el desarrollo social y económico en las zonas de frontera; en cuanto a los pobladores de las zonas de frontera, esta Comisión tenía como objetivo liderar campañas que beneficien a los pobladores en las diferentes áreas de desarrollo; del mismo modo, estudiar los principales problemas de la población y contribuir a las soluciones (Sanín, 1994).

De acuerdo con Ricardo Montenegro, en su conferencia *Decisiones con fronteras, no a pesar de ellas*, se pronuncia con respecto a las Zonas de Integración Fronteriza y cómo con la Comisión de Vecindad e Integración se da un gran aporte para el proceso de integración de la Comunidad Andina. La Comisión de Vecindad ha venido trabajando en medio de ajustes que han sido necesarios para visualizar esa región de frontera (Montenegro Coral, 2008).

Pese a ello, para poder tratar las Zonas de Integración Fronteriza, varios analistas ya decían que se debía dar paso a un plan de desarrollo binacional específico. De acuerdo con Montenegro, la Comisión de Vecindad e Integración se posicionaba como un mecanismo con

agenda independiente de las tribulaciones de la relación bilateral. Posteriormente, en 2006, la Comisión ya estableció para ese entonces una agenda binacional retomando temas estancados que se habían dejado de lado.

Finalmente, se resaltan ciertos preceptos del Plan Ecuador. Para el gobierno ecuatoriano era de gran importancia desarrollar esfuerzos necesarios dentro de las zonas de frontera, por lo tanto, un fundamento a este plan era robustecer las decisiones tomadas en la Comisión de Vecindad e Integración Colombo- ecuatoriana. De esta manera, se resalta aún más que el Plan Ecuador pretendía otorgar una estrategia encaminada y enfocada al desarrollo social y económico dentro de las zonas de frontera correspondientes a Ecuador.

El Plan Ecuador no solo es compatible con los compromisos de integración y cooperación ya establecidos con Colombia, especialmente en el marco de la Comisión de Vecindad sino que viene a ser un nuevo recurso de promoción y estímulo, a la vez que de facilitación de los proyectos e iniciativas que los dos países han identificado ya como objetivos de interés común (Suárez, 2008).

ACUERDOS BINACIONALES ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA POSTERIORES AL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Las relaciones bilaterales que han construido Ecuador y Colombia han llevado a cabo varios encuentros con el fin de promover relaciones saludables para ambos Estados. Con respecto al desarrollo fronteriza y cuidado de las zonas de frontera se han suscrito ciertos instrumentos internacionales posteriores a la creación del Plan Binacional de Integración Fronteriza.

COMISIÓN BINACIONAL DE FRONTERA (COMBIFRON)

La Comisión Binacional Fronteriza Ecuador- Colombia se suscribió el 21 de noviembre de 1996. Este instrumento fue creado con la finalidad de evaluar y discutir sobre temas de defensa y seguridad fronteriza. Del mismo modo, esta Comisión se crea con el fin de evaluar, coordinar y supervisar el cumplimiento de los compromisos Militares y Policiales de seguridad fronteriza suscritos por Colombia y Ecuador (Ortiz Juliao, 2012).

En este instrumento se propusieron mecanismos que contribuyan a la solución de los problemas en conjunto que tienen Ecuador y Colombia. De esta manera, se podría decir que la COMBIFRON pretendía ser un instrumento que genere confianza en las relaciones bilaterales de ambos países. De esta manera, se da paso a medidas que permitan la solución y prevención de conflictos y otorgar seguridad en la zona de frontera.

De la misma manera, algunas de las funciones de la COMBIFRON se basaban en el análisis de la situación de la seguridad fronteriza; fomento de medidas de confianza mutua entre Ecuador y Colombia; dar un seguimiento y supervisión al cumplimiento de acuerdos militares y de seguridad fronteriza; revisión constante de la situación en las zonas de frontera; Cumplir las disposiciones emanadas de los Ministros de Defensa de ambos países en el ámbito de la COMBIFRON (Ortiz Juliao, 2012).

No obstante, posteriormente, en el año 2006, la Comisión Binacional de Frontera dio paso a la creación de la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas de las Repúblicas del Ecuador y Colombia (Bermeo Lara & Pabón Ayala, 2008, p.14). Este documento se constituía como el principal fundamento para generar confianza mutua entre ambos Estados y constaba de:

Procedimientos de Seguridad para las Unidades Fronterizas de los Ejércitos de Colombia y del Ecuador; Procedimientos para identificar las naves y/o embarcaciones militares y policiales de Colombia y del Ecuador; Procedimientos para identificar las aeronaves militares y de policía desde el centro de comando y control de la fuerza aérea colombiana y el centro de defensa aérea del Ecuador; Procedimientos para las policías de Colombia y del Ecuador y Procedimientos para las comunicaciones y sistemas (Bermeo Lara & Pabón Ayala, 2008, p. 14).

En el año 2008, las fuerzas militares colombianas incursionaron en la provincia de Sucumbíos, territorio ecuatoriano. A partir de este incidente, Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia y se solicitó dar por terminado el convenio de la COMBIFRON, siendo la Cartilla de Seguridad el único instrumento de confianza que continuó activo (Ortiz Juliao, 2012).

Para el año 2009, las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia se reactivaron bajo un compromiso de integración. La reactivación de la COMBIFRON fue un paso importante para continuar y mejorar las relaciones entre ambos países, principalmente en cuanto a la comunicación entre fuerzas militares y de policía.

PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Para la consolidación del Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, se dieron varios encuentros para acordar un acercamiento que lo permita. No obstante, ambos gobiernos tuvieron varios intentos fallidos para culminar un acercamiento valedero. En el año 2005, el gobierno de Ecuador y de Colombia se reunieron y ya establecieron e identificaron los intereses y puntos de vista de cada lado con el fin de instaurar ya una agenda binacional con prioridades consensuadas.

Posteriormente, en el año 2006, las relaciones binacionales que se habían reactivado se vieron frustradas por las fumigaciones con glifosato por parte del gobierno colombiano en las zonas de frontera. Una condición relativamente contraproducente ya que el gobierno de Ecuador alegaba que esta situación deterioraba las relaciones entre vecinos, y provocaba una falta en cuanto a temas de cooperación, contribuyendo más al problema y dejando de lado el leve acercamiento posterior.

Una nueva oportunidad se abre a partir del Plan Ecuador, en este caso, el gobierno de Ecuador pretendía que el Plan se transformase en un plan binacional de desarrollo fronterizo. Cabe resaltar que uno de los fundamentos principales del Plan Ecuador era robustecer a la Comisión de Vecindad e Integración Colombo- ecuatoriana, planteándose como un instrumento de integración fronteriza. Del mismo modo, dentro del Plan Ecuador se establecía la necesidad de vínculos de cooperación entre Ecuador y Colombia.

Partiendo de esta experiencia, el 11 de diciembre de 2012, en Tulcán, se llevó a cabo el I Gabinete Binacional Colombia- Ecuador. En el marco de este encuentro ya se hablaba de plasmar un plan binacional de integración fronteriza en compromiso con la seguridad en las zonas de frontera, con el fin de impulsar el desarrollo fronterizo. Del mismo modo, se consideró prioritario tomar las definiciones de Prosperidad, del gobierno colombiano; y Buen Vivir del gobierno ecuatoriano.

Del mismo modo, con la formulación de un plan binacional de integración fronteriza se acometía incluir una mejor interconexión física y energética, la construcción de vías, puentes y Centros Binacionales de Atención en Frontera, y otros ejes de desarrollo en la Zona de Integración Fronteriza (Cancillería de Colombia, 2019). También se atendieron varios de los temas identificados en la agenda binacional como Seguridad y Defensa; Infraestructura y Conectividad; Asuntos Fronterizos; Asuntos Ambientales; Asuntos Sociales y Culturales;

Asuntos Económicos y Comerciales (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

En ese contexto, los gobiernos tuvieron la iniciativa de presentar un plan que se desarrolle conforme a las decisiones que se mantuvieron dentro del Gabinete. En consecuencia, a mantener y consolidar una fuerte relación bilateral entre ambos gobiernos, se incidió a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), por parte de Ecuador; y, al Plan Fronteras para la Prosperidad, por parte de Colombia, presentar en un plazo de 120 días el referido plan (Cancillería del Gobierno de Colombia).

Los temas tratados en el marco de la Comisión de Vecindad Colombo Ecuatoriana, se incorporaron a los ejes temáticos del Gabinete Binacional, articulándolos a las otras áreas de trabajo de la agenda binacional, buscando impulsar de esta manera actividades más enfocadas al desarrollo integral de las zonas de frontera (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

Por consiguiente, el 25 de noviembre del año 2013, se dio el II Gabinete Binacional y Encuentro Presidencial en Ipiales, Colombia. En el marco de este encuentro se enfatizó la necesidad de poner ya en marcha un Plan Binacional de Integración Fronteriza con una planificación binacional, tomando en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los escenarios de la Agenda Post 2015. Para tal efecto los presidentes Juan Manuel Santos y Rafael Correa encomendaron esta tarea al Departamento Nacional de Planeación y al Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores por parte de Colombia, y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo por parte de Ecuador (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

En el marco de la elaboración y reuniones de los Gabinetes Binacionales, Ecuador ha tenido un gran reconocimiento ya que no solamente ha trabajado con Colombia, sino con otros países también. En el II Gabinete Binacional con Colombia se pudo connotar el cumplimiento de los compromisos que se solicitaron el I Gabinete. De esta manera, en la reunión técnica binacional se acordó la metodología de construcción del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

El Plan Binacional de Integración Fronteriza comprende la identificación de ejes, lineamientos estratégicos e indicadores binacionales; y orientaciones para priorización de la inversión binacional, con base en la consistencia programática entre la planificación nacional de Ecuador y Colombia (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2013); (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Este instrumento consta de:

- i) Aproximación a la localización y caracterización de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia (ZIFEC);
- ii) Articulación programática que indica las rupturas y convergencias para la planificación fronteriza binacional a través de la identificación de principios y ejes estructurantes binacionales: cada eje desarrolla su convergencia programática con los diferentes instrumentos de planificación (nacional y local), conceptualización, diagnóstico, lineamientos, metas e indicadores; escenario deseado; y
- iii) Los programas de inversión en la ZIFEC, que se encuentran en desarrollo.

CONVERGENCIA DE LA PLANIFICACIÓN BINACIONAL

Para la formulación del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador- Colombia, se tomó en cuenta varias iniciativas existentes de cada país como antecedentes y como parte de los preceptos que ayudarían a la elaboración conjunta de una propuesta de desarrollo fronterizo. De tal manera, se dio una colaboración conjunta a través de los Planes Nacionales de Desarrollo tanto de Ecuador como de Colombia. Del mismo modo, a través de estos planes se logró tomar los conceptos de Buen Vivir y Prosperidad, de acuerdo con cada gobierno.

Para Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador 2013-2017 fue uno de los principales instrumentos para tomar ciertos objetivos en torno al tema. El concepto de Buen Vivir del marco constitucional ecuatoriano ayudó a construir, entre ellos, la base o fundamentos en los cuales se desarrollarían los preceptos para el Plan Binacional de Integración Fronteriza.

Por el lado de Colombia, el Plan Prosperidad para Todos 2010-2014 fue parte del establecimiento de ciertos objetivos y lineamientos para el presente Plan de Integración. Al igual que el gobierno ecuatoriano, Colombia da como base o fundamento su concepto de Prosperidad como hito para el progreso social y como meta para alcanzar la paz.

Lo que se pretendía con este trabajo en conjunto entre planes de desarrollo era contribuir a lograr la igualdad de oportunidades, búsqueda de una adecuada gobernanza y la innovación productiva (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014):

En su conjunto, estos planes buscan garantizar los derechos de la población y mejorar las condiciones para la movilidad humana, y la garantía de las condiciones de vida para las personas que habitan en la ZIFEC (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

Con ello, la consolidación de la paz como mecanismo para la erradicación de varias actividades ilegales fue primordial en la elaboración del Plan Binacional de Integración Fronteriza. Dentro de la identificación de problemas, se pudo connotar que la delincuencia, el crimen organizado, la trata de personas, etc. Eran problemas comunes que generaban que cada gobierno incrementa su iniciativa dentro de este Plan Binacional de Integración.

Ahora bien, el Plan Binacional de Integración tomó los objetivos número once y doce del Plan de Desarrollo ecuatoriano:

- 11) Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica; y,
- 12) Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

En cuanto al Plan de Desarrollo Colombiano, se tomó algunos conceptos para el desarrollo del presente Plan. No obstante, el término de Prosperidad se desarrollaba entorno al crecimiento y a la competitividad, tomando en consideración una política pública de frontera. Además, en lo correspondiente a sus ejes transversales, se vincula con el eje concerniente a Relevancia Internacional (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

Finalmente, en base a los lineamientos que cada país pretendía desarrollar en el marco del Plan Binacional de Integración Fronteriza, se llevaron a cabo los siguientes ejes estructurales para la planificación binacional:

1. Equidad, cohesión social y cultural;
2. Seguridad integral y movilidad humana;

3. Complementariedad productiva y comercial;
4. Conectividad e infraestructura; y,
5. Sustentabilidad ambiental¹.

De acuerdo con el Plan Binacional de Integración Fronteriza, Estos ejes guían las líneas de acción a seguir por los Estados ecuatoriano y colombiano, en cumplimiento de los convenios y declaraciones desarrolladas en los encuentros presidenciales y gabinetes binacionales; y, en concordancia con la planificación nacional de las dos naciones (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014). De esta manera, los Gabinetes Binacionales fueron, son y han sido de gran importancia en la elaboración de planes en conjunto entre ambos gobiernos.

¹ Plan Binacional de Integración Fronteriza.

CAPÍTULO III: CONCEPTOS BAJO LOS CUALES SE DESARROLLA EL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

De acuerdo con la Sociedad Geográfica de Colombia, el término frontera comprende una franja de territorio que se forma en el punto de encuentro de dos naciones, y, dentro de esta zona, ocurren actividades económicas, políticas, sociales y culturales (Sociedad Geográfica de Colombia, 2009). Bajo este concepto, se puede decir que dentro de la frontera existe una relación entre grupos de personas que habitan dentro de una misma zona, pero que corresponden a países diferentes.

No obstante, desde la Unión Europea se pueden constatar la diferencia que existe alrededor de este término, y se puede connotar la existencia de fronteras activas o vivas, y fronteras inactivas o muertas, que son lugares despoblados. Como un ejemplo tenemos que la mayoría de las fronteras de la Unión Europea son consideradas fronteras activas porque están ligadas a una producción e intercambio permanente entre ellas, a su vez, estas actividades conforman una integración fronteriza.

De la misma manera, Diana María Ortiz en su trabajo *El Rol de las Fronteras en la Integración Regional*, menciona que estas fronteras activas o vivas pueden ser de tres maneras diferentes:

- 1) Fronteras activas evolutivas, las cuales se diferencian por ser áreas con una integración de hecho, sin acciones explícitas por parte de entidades administrativas de una nación;
- 2) Fronteras incentivadas o reguladas, en las cuales existe una participación de los gobiernos a través de normas, acuerdos decretos o reglamentos. Estos instrumentos determinan el funcionamiento de estas zonas en los diferentes

temas de interés del proceso de integración correspondiente, como es el caso de las fronteras de los países miembros de la Comunidad Andina (Ortiz Juliao, 2012);

- 3) Fronteras planificadas, en las cuales se ejecutan acciones orientadas a la realización de objetivos claros y definidos, que se dan cuando dos gobiernos acuerdan realizar conjuntamente la explotación de algún recurso natural común (Ortiz Juliao, 2012).

Para entender cómo los Estados desarrollan el Plan Binacional de Integración Fronteriza, es necesario comprender cómo acarrear varios términos entorno a la construcción del Plan. En el caso de las fronteras, ambos estados se manifiestan a través de un concepto de fronteras donde aumenta la presencia institucional a través de las distintas formas de desarrollo que se pueden dar dentro de las zonas como infraestructura, educación, salud, etc.

En el desarrollo de esta investigación se pretende conocer y entender los conceptos bajo los cuales los Estados trabajaron para lograr el Plan Binacional de Integración Fronteriza. De esta manera, tanto Ecuador como Colombia se han basado en la integración fronteriza a partir de preceptos de la Comunidad Andina y cómo esta cooperación e integración está ligada al desarrollo de las zonas de frontera.

INTEGRACIÓN EN LAS ZONAS DE FRONTERA

Al hablar de integración podemos identificar varios tipos: económica, política y social. Sin embargo, este proceso encamina a los Estados a buscar un fortalecimiento en sus relaciones con otros Estados. De esta manera, este fortalecimiento, por lo general, comienza con un intercambio comercial que, posteriormente, conllevaría a un proceso de integración social.

No obstante, para lograr cualquier tipo de integración, es necesario y requerido la participación de la sociedad civil. En este caso, las personas que viven en las zonas de fronteras, o también en ciudades frontera, perciben la integración de una manera distinta. La cotidianidad es un elemento importante dentro de esta percepción puesto que estas zonas son atravesadas por los habitantes para llevar a cabo actividades que pueden ser de tipo económico, inclusive de tipo social y cultural. Se podría decir que la integración tiene otra percepción en las zonas de frontera ya que se llevan a cabo actividades normales de un vivir diario atravesando un límite fronterizo.

Sin embargo, al tener presente las zonas de fronteras es necesario aclarar que se requiere una integración social y una integración socioeconómica. Por un lado, la integración social en las zonas de fronteras es inherente para una construcción armónica de políticas ya que permite crear condiciones de desarrollo, por consecuente, se da un mejor aprovechamiento de las capacidades de la comunidad e incrementan los niveles de educación, infraestructura, salud, etc. (Montenegro, 2002).

Por consiguiente, para que se logre un aporte económico binacional en estas zonas de frontera, es necesario que exista una integración económica en conjunto y en beneficio de la integración social, es decir, una integración socio- económica. Ricardo Montenegro, en su obra *Fronteras e Integración y normatividad aplicable a las zonas fronterizas*, comenta que para que se desarrolle una integración socio- económica, se requiere tomar en cuenta ciertos objetivos:

- 1) Mejorar el bienestar social regional y fronterizo en base a las condiciones de vida;
- 2) Invertir en acciones que incrementen en desarrollo en las zonas fronterizas;

- 3) Replantear la política social macro de nuestros países, hacia condiciones equilibradas de desarrollo social, empleo, migraciones laborales, infraestructura, desarrollo productivo, educación, salud, servicios, etc.;
- 4) Reforzamiento mutuo y complementariedad de fortalezas y debilidades que permitan generar alternativas productivas viables, acordes con la vocación y realidad regional;
- 5) Pasar de la integración teórica a la integración real².

La integración en las zonas de frontera comprende complicaciones y esquemas muy diferentes a lo que puede ser una integración que se da a nivel centralista de capital a capital, menciona Montenegro. A nivel nacional, la integración refleja una visión centralista encabezada principalmente por instituciones nacionales que se encargan de realizar estos encuentros. En este caso, las zonas periféricas o las fronteras tienen un papel muy precario en estos acercamientos.

Empero, las integraciones a nivel fronteriza se llevan a cabo a través de planes o acciones binacionales, convenios o normas. Y, de acuerdo con Montenegro, esta integración fronteriza comprende dos necesidades: en primer lugar, la *integración hacia dentro*, respectiva para comunidades indígenas que habitan en la frontera y se dedican al comercio de bienes que transportan de país a país. Por otro lado, la *integración hacia afuera*, en este aspecto se da una mayor participación de las ciudades capitales y consiste en un intercambio comercial de gran escala. Sin embargo, esta forma de integración no toma en consideración las necesidades de la región.

² Montenegro Coral, Ricardo, Fronteras e integración y normatividad aplicable a las zonas fronterizas, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002.

No obstante, la visión centralista del Estado ha primado en los procesos de integración fronteriza, y esta ha sido principalmente de carácter económico. Es importante resaltar que la mayoría de las decisiones y negociaciones para las zonas de frontera se han dado en beneficio a grupos empresariales o industriales. De acuerdo con Ortiz, *bajo este enfoque centralista se firman acuerdos, expiden normas y definen políticas para la integración fronteriza, que no corresponden a las necesidades reales de los pobladores de la zona, que son quienes viven realmente la integración cotidiana* (Ortiz Juliao, 2012).

En la entrevista realizada al Doctor Gonzalo Arcos pudimos connotar que, en efecto, para tener una aproximación valedera a las zonas de frontera, no basta con la suscripción de convenios y acuerdos. La mirada centralista puede dar un enfoque de relaciones bilaterales y voluntad política, sin embargo, se deben identificar las necesidades y problemas desde las localidades fronterizas y con ello, buscar las posibles salidas y soluciones que demuestran la asistencia del Estado a estas zonas.

Con estos procesos, la desconfianza que existe de los habitantes de estas zonas de fronteras hacia las instituciones estatales y organismo de Estados es sumamente importante y clave para resaltar, ya que, bajo estos procesos de integración, se toma principalmente el intercambio comercial: claramente un concepto equivocado ya que se piensa que *lo que sirve al país, le conviene también a las fronteras, donde existe generalmente poca industria y pequeña o mediana empresas* (Ortiz Juliao, 2012).

Bajo estos conceptos, se ha tratado de construir un desarrollo fronterizo. No obstante, la descentralización de las funciones para que se logre una integración fronteriza se ha ido dando paulatinamente. Y, de esta manera, se ha dado mayor participación a los gobiernos autónomos descentralizados como entes por lo cuales se pretende conocer la realidad de la región y responsables de que los proyectos se realicen de la mejor manera (Ortiz Juliao, 2012).

(...) es imposible realizar un proceso real de integración transfronteriza sin contar con autoridades, gremios y sociedad civil de las respectivas zonas, ya que las políticas de desarrollo fronterizo deberían construirse de forma participativa, desde la periferia hacia el centro de los respectivos países (Ortiz Juliao, 2012).

Bajo los acercamientos y encuentros que se han dado en los Gabinetes Binacionales, la participación de estas entidades locales pertenecientes a las zonas ha sido de gran importancia. De esta manera, durante estos encuentros, se ha tomado la palabra y las consideraciones que son emitidas a través de los GADs. Del mismo modo, el Plan Binacional de Integración Fronteriza recoge varios de estos lineamientos que se perciben finalmente como una mejora en el desarrollo productivo de las zonas.

DESARROLLO E INTEGRACIÓN DE ACUERDO CON LA COMUNIDAD ANDINA

El desarrollo de las fronteras se ha ido construyendo bajo diferentes dinámicas a lo largo de los años. De acuerdo con Socorro Ramírez, en unos casos las transformaciones surgen gracias a la evolución interna de las mismas zonas fronterizas, en otros se desprenden de la progresiva integración de espacios a nivel subregional y regional, y en otros más, proceden de las múltiples dinámicas de la globalización (Ramírez, 2008).

De esta manera, los flujos y los nexos entre zonas fronterizas han ido provocando cierta desterritorialización de los espacios nacionales:

(...) en la medida en que la densificación de los flujos y nexos entre zonas fronterizas de países vecinos va integrando, de hecho, zonas binacionales o multinacionales se va modificando también la relación al interior de estas zonas, entre ellas y sus respectivos Estados nacionales y entre los países vecinos (Ramírez, 2008).

Bajo estos conceptos, se ha intentado reconocer e institucionalizar la existencia de zonas fronterizas, y los países andinos dan un ejemplo en particular. Citando a Socorro Ramírez, menciona que, a lo largo de la historia, la institucionalización se ha visto obligada a la revisión y redefinición de conceptos, como es el caso del concepto de *frontera*, lo que ha llevado a invisibilizar una verdadera existencia de zonas fronterizas.

Ahora bien, los procesos históricos han proporcionado cierto nacimiento a identificar zonas fronterizas. Tomando en consideración la definición que se da a los límites internacionales, las diferentes interacciones humanas en zonas de frontera han dado lugar a una reconstrucción geográfica y humana (Ramírez, 2008). Y muy probablemente, en un futuro, estas zonas de frontera seguirán transformándose y construyendo nuevas formas de organización social y política:

Por tanto, más que al fin de los límites o las fronteras, como se afirma con frecuencia, asistimos tal vez al cambio de la “fronterización”, o sea, al cambio de las formas como las fronteras deben ser entendidas y construidas por los poderes centrales y por las poblaciones locales (Ramírez, 2008).

Ahora bien, existe un proceso histórico en la definición de las zonas fronterizas, y este proceso histórico ha contribuido al desarrollo de acciones conjuntas entre Estados para el establecimiento de políticas que ayuden al desarrollo dentro de las zonas de frontera. En la región Andina, la Comunidad Andina ha propiciado ciertos preceptos y normativas en cuanto a la definición e identificación de zonas de frontera, a su vez, esto ha generado que los Estados tengan una participación o, al menos, una iniciativa en trabajar las zonas de fronteras.

(...) las zonas fronterizas interandinas se han convertido en territorios estratégicos en disputa por parte de redes criminales transnacionales o de grupos armados

irregulares, que articulan a distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como sucede con el tráfico de drogas, de precursores químicos, dineros ilegales, armas, explosivos, gasolina, etc. (Ramírez, 2008).

De esta manera, la integración fronteriza que fue generando poco a poco la Comunidad Andina fue hito para generar una definición de las zonas de integración fronteriza. Para ello, se requirieron cuatro procesos para lograr que se den iniciativas para los ámbitos fronterizos, las definiciones de una política de desarrollo e integración y, finalmente, acuerdos binacionales entre países vecinos (Ramírez, 2008).

CONFORMACIÓN DE LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

El 26 de mayo de 1969 se firma el Acuerdo de Cartagena con el cual se da nacimiento a la Comunidad Andina. En este contexto histórico, los países andinos propusieron realizar una acción común frente a las zonas fronterizas compartidas (Ramírez, 2008). Pese a que estos intentos quedaron obsoletos, los procesos siguientes contribuyeron a la definición y conformación de las zonas de integración fronteriza.

Dos décadas después, en mayo de 1987, se definió el Protocolo de Quito el cual estableció algunas modificaciones al Acuerdo. Para esta época, se incluyó un artículo que resaltó la importancia de las fronteras para la integración regional. Se puede decir que se impulsó al desarrollo fronterizo y al trabajo bilateral en cuestión de fronteras, no obstante, Colombia ya había tomado el concepto de zonas de integración fronterizas mucho antes.

De acuerdo con Socorro Ramírez, las primeras iniciativas en el ámbito fronterizo fueron de carácter binacional, un ejemplo es el caso de la frontera colombo-venezolana. En este contexto, el Parlamento Andino conllevó la propuesta de conformar Asambleas Regionales

Fronterizas como espacios de cooperación en las zonas compartidas por países que hacían parte de la integración andina (Ramírez, 2008).

Posteriormente, en los años noventa, Colombia y Venezuela en cuestión de su ámbito fronterizo proporcionaron una nueva iniciativa. De esta manera, Autoridades locales, corporaciones de desarrollo y sectores económicos de los dos países propiciaron la conformación de Zonas de Integración Fronteriza, *a partir de la mutua proximidad y de las relaciones transfronterizas espontáneas mantenidas por las autoridades y poblaciones implicadas* (Ramírez, 2008).

Estas iniciativas abren nuevos conceptos a diferencia de los límites fronterizos, las cuales pueden ser definidas como líneas definidas y de separación. Sin embargo, las zonas fronterizas involucran territorios conformados por la vecindad de los países:

(...) han estado siempre sometidas a continuas reconfiguraciones más o menos espontáneas, que no son inducidas ni reconocidas directamente por los Estados. Incluso, para los mismos fronterizos no están claro hasta dónde llegan las zonas fronterizas (Ramírez, 2008).

La conformación, y más que nada, el interés por las zonas de frontera no han sido temas que generen dinámicas fáciles. Como un tema coyuntural, se dieron varias propuestas entorno a los ámbitos fronterizos, y así, la Comunidad Andina pudo tener cierto interés en la integración fronteriza andina. No obstante, se ha ido generando una evolución de este concepto de frontera y, algunos países, como el caso de Colombia, llevaron a cabo una integración en zonas fronterizas con sus vecinos mucho antes de ser propuesto por la Comunidad Andina.

Pese a ello, existe una línea histórica alrededor de la integración fronteriza y, cómo se va desarrollando esta cuestión entorno a la participación de los países. Por lo tanto, en 1991 y

1997, el tema de las fronteras y la integración fronteriza formaron parte de la Agenda de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Del mismo modo, la Secretaría General de la Comunidad Andina llevó a cabo propuestas para solucionar problemas de transporte terrestre en las fronteras, en 1996.

En el marco de la Comunidad Andina y el desarrollo para las fronteras, las propuestas fueron incrementando. En 1999, se llegó al acuerdo de conformar una Agenda Social y una Política Comunitaria de Desarrollo e Integración Fronteriza, como fin tenían la movilización fácil de personas y bienes materiales. Acorde a esto, desde el año 1998, el Consejo Presidencial Andino proveía ideas de crear funciones bilaterales entorno al desarrollo fronterizo.

Posteriormente, los intereses a la creación de Zonas de Integración Fronteriza se dan con la búsqueda de conformar un espacio de relaciones entre vecinos. De acuerdo con Socorro Ramírez, la conformación de las ZIF se da conforme a:

- 1) La integración de regiones aledañas al límite fronterizo;
- 2) El mejoramiento de su infraestructura;
- 3) La ampliación del comercio;
- 4) El desarrollo productivo; y
- 5) La agilización de pasos formalizados en las fronteras (Ramírez, 2006).

Para la conformación e institucionalización de las Zonas de Integración Fronteriza se llevaron a cabo distintos encuentros que permitieron dar una concepción a los términos. Se crearon varios instrumentos y normativas a partir de la conformación de las ZIF, entre ellas: la Decisión 501 del año 2001, en la cual el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

formuló la conformación explícita de estas zonas. Posteriormente, se dio paso a la creación de Centros Binacionales de Atención en Frontera, CEBAF, como una condición necesaria para el desarrollo de las fronteras.

DEFINICIONES DE LA INTEGRACIÓN ANDINA CONFORME A LAS FRONTERAS

La línea de investigación *Fronteras, vecindad e integración*, es un estudio desarrollado como parte del grupo internacional del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Socorro Ramírez³ realizó un análisis acerca de *Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances* en el año 2008. En uno de los apartados, habla acerca de las definiciones que se usaron en la integración andina, por lo cual, este apartado corresponderá en gran parte a los preceptos de esta autora.

De esta manera, el concepto de la Comunidad Andina acerca de integración entorno a fronteras fue desarrollándose a manera que involucraba otros conceptos que ya habían sido tomados por algunos países, como es el Caso de Colombia. Con la ayuda de esta compilación de conceptos, la mirada que se tenían hacia las fronteras ya no solo comprendía temas de soberanía y seguridad nacional.

Para 1990, con la Declaración de la Paz, ya se habló de institucionalizar la integración fronteriza. Con esto se pretendía generar una planificación de manera conjunta en las áreas binacionales y del acuerdo andino, impulsando así la *programación de actividades de*

³ Historiadora. Doctora en Ciencia Política de la Universidad Sorbona, París I. Profesora titular del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.

*desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina, que, con el soporte técnico y financiero del BID, fue ejecutada entre 1990 y 1991*⁴ (Ramírez, 2008).

A continuación, se presentará una tabla con una visión cronológica acerca de las decisiones que tomó la Comunidad Andina sobre las definiciones de frontera:

⁴El resultado no significó un avance, en parte, porque no ofrecía alternativas para la financiación de las iniciativas que identifiqué pero, sobre todo, porque ciertos gobiernos veían las propuestas como una invitación a relevarlos del papel que, en el marco de la noción tradicional de soberanía y de frontera, les había sido asignado de manera exclusiva.

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

Fuente: Cuadro de las decisiones andinas Cf. Comunidad Andina de Naciones, 2007.

Como ya hemos mencionado, el proceso para definir y desarrollar el concepto para el desarrollo de las fronteras empezó en 1987, al momento de generar capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras y, posteriormente, una política comunitaria acerca de integración fronteriza (Ramírez, 2008). Durante este proceso, *vinieron los principios, lineamientos, objetivos e institucionalidad necesarios para desarrollarla, al igual que otras medidas con el propósito de reforzar esa política fronteriza como un componente esencial del fortalecimiento y la consolidación del proceso de integración* (Ramírez, 2008).

Posteriormente, con la creación de las Zonas de Integración Fronteriza se buscaba crear un espacio para relacionarse a partir de la integración entre países vecinos, en el límite fronterizo. Con esta decisión, se pretendía generar una *mejora en la infraestructura, ampliación del comercio, el desarrollo productivo y la agilización de pasos formalizados en las fronteras* (Ramírez, 2008). En su institucionalización, se acordó también que los gobiernos andinos poseían el plazo de un año para conformar una ZIF en cada una de las fronteras comunes (Ramírez, 2008).

Anteriormente se han mencionado algunos de los procesos que ha conllevado el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza. Se puso en marcha un fondo comunitario y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo; el seguimiento de la política fronteriza a cargo de un grupo de alto nivel reconoció a los cinco principales pasos fronterizos andinos y también se llevaron a cabo planes de cooperación transfronteriza en el marco de la Comunidad Andina (Ramírez, 2008).

La conceptualización que se ha dado a las Zonas de Integración Fronteriza ha ido estructurándose de acuerdo con las distintas propuestas que se han ido generando en torno al tema. Cronológicamente, el concepto nace en el ámbito de las fronteras colombianas con sus

países vecinos y esto va generando una evolución en el concepto que acoge la Comunidad Andina y las diferentes transformaciones y ampliaciones que se va generando de este concepto.

ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: DECISIÓN 501

Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), reguladas por la Decisión 501, son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada (Comunidad Andina).

El 21 de julio del año 2001, la Comunidad Andina dio paso a la Decisión 501, la cual regula el marco comunitario para la creación de Zonas de Integración Fronteriza. En este instrumento institucionalizado se genera el concepto que será utilizado para la definición de Zonas de Integración Fronteriza y, se encuentra conceptualizado en el artículo primero:

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 (Decisión 501, Comunidad Andina).

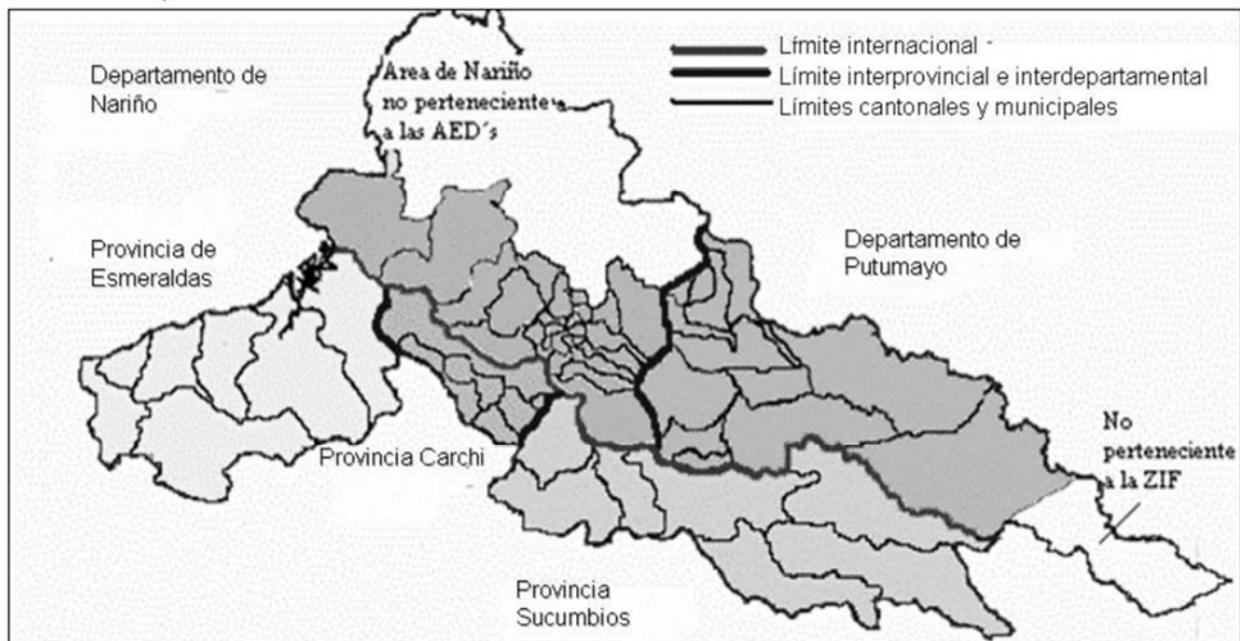
Con el establecimiento de este instrumento, se pretendía establecer las ZIF de los países andinos mediante mecanismos bilaterales que sean convenientes entre sí. Para ello, también se consideraron criterios para la identificación y delimitación de estas zonas, entre ello se consideró las áreas de frontera donde las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales que se promuevan sirvan para dinamizar la capacidad productiva y comercial y la riqueza

cultural de la población; áreas que comprendan ciudades potencialmente dinamizadoras del desarrollo; áreas que incorporen áreas económica y socialmente deprimidas; áreas que propicien la articulación de zonas fronterizas con alto potencial de recursos; y que coadyuven al desarrollo de cuencas hidrográficas binacionales en las que se localicen proyectos y actividades de interés compartido (Comunidad Andina).

Con ello, el desarrollo fronterizo va de la mano de la Decisión 459 de la Comunidad Andina. Por medio de este instrumento se adopta la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, con el fin de fortalecer y consolidar el proceso de Integración subregional y regional. El objetivo fundamental de esta política es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los países de la CAN (Comunidad Andina).

ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBO- ECUATORIANA

Mapa 1. ZIF colombo-ecuatoriana



Fuente: Cf. Montenegro, 2005.

Como se ha mencionado antes, la Zona de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia se ha ido redefiniendo hasta adecuar las zonas adyacentes únicas a la línea limítrofe. Estas Zonas de Integración Fronteriza comprenden a las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, del lado de Ecuador; y a los departamentos de Nariño y Putumayo del lado de Colombia. En este ámbito se han tomado en consideración a todas las poblaciones con el fin de alcanzar acciones de planificación conjunta, proyectos de desarrollo económico y social compartidos, mejoramiento en infraestructura básica común, proyectos de educación, salud y servicios públicos (Ramírez, 2008).

En la entrevista realizada al Embajador Alejandro Suárez se pudo conocer más acerca de las Zonas de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia y cómo ha ido incrementando la preocupación por el desarrollo de las localidades fronterizas. De esta manera, se pudo constatar que existen determinados proyectos que están provistos para favorecer a determinada localidad, en determinado tema. Ejemplos como el alcantarillado para Lago Agrio o una cartera a determinada localidad en la frontera.

Para todos esos temas, cada una de las instituciones las va tomando y se ejecuta una evaluación de las necesidades de cada zona. En San Miguel, se tiene una necesidad específica de servicios de salud que coincide con las necesidades de servicios en la parte del otro lado de la frontera en Colombia entonces, según eso, las entidades definen un proyecto específico, por ejemplo, un hospital o un centro de salud en donde por igual se pueda atender a los ciudadanos de uno u otro lado de la frontera.

Este mecanismo en conjunto podría determinar las capacidades de desarrollo que se genera en las Zonas de Integración Fronteriza. Mediante los Gabinetes Binacionales se han ido generando planes binacionales que permitan el desarrollo paulatino de las zonas de frontera.

Para este caso, el Plan Binacional de Integración Fronteriza ha sido un hito en el progreso en función de las necesidades de las distintas localidades.

PLAN BINACIONAL Y AGENDA DE PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA ENTRE LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS –ECUADOR Y EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO – COLOMBIA

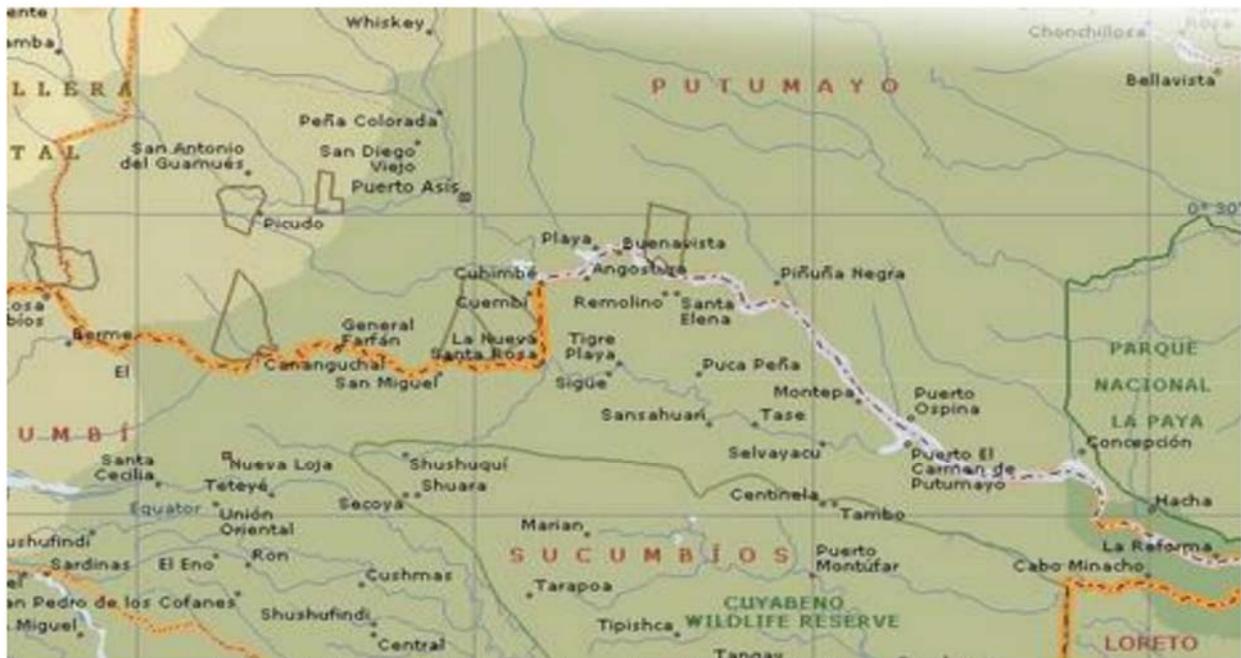


Imagen 1. Frontera Putumayo – Sucumbios, Fuente: <http://maps.expedia.com>

El Plan Binacional de Integración Fronteriza comprende políticas y análisis de la situación de la Zona de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador. Tomando en cuenta el caso de estudio, la ZIF que comprende el departamento de Putumayo en Colombia y la provincia de Sucumbios en Ecuador, en conjunto, han generado un plan binacional en función de sus necesidades y en función de las prioridades para el desarrollo fronteriza en base a los preceptos del Plan Binacional de Integración Fronteriza.

Bajo los conceptos de frontera, integración y desarrollo que presentan en conjunto los Estados y, bajo la institucionalización de la Comunidad Andina, el Plan Binacional de

Integración Fronteriza presenta un alcance en varios ejes para las ZIF. En este caso, la ZIF de Putumayo y Sucumbíos ha proporcionado sus propios lineamientos en cuanto al tercer eje acerca de desarrollo económico y productivo.

La zona de frontera entre Putumayo y Sucumbíos comprende una extensión de 292 kilómetros dividida geográficamente por los ríos Sanmiguel y Putumayo, y en cuya división política se encuentran los municipios de Valle del Guamúez, Sanmiguel, Puerto Asís y Puerto Leguízamo en el Departamento de Putumayo y los cantones de Lago Agrio y Putumayo, en la Provincia de Sucumbíos (Prefectura de Sucumbíos, Gobernación del Putumayo, & Cámara de Comercio del Putumayo, 2016).

Ahora bien, como antecedentes al proceso de integración fronteriza entre Ecuador y Colombia, se comprende que las cancillerías han ido trabajando alrededor de ejes fundamentales para el desarrollo de la frontera común. No obstante, las autoridades locales del Departamento de Putumayo y de la Provincia de Sucumbíos trabajan en conjunto en procesos de integración fronteriza que les permite incrementar el desarrollo en la zona de frontera.

El Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia inicia como un proyecto encaminado a procesos de desarrollo en la frontera:

Esta iniciativa de integración fronteriza Colombo Ecuatoriana, espera establecer mecanismo claros y eficientes de coordinación para el entendimiento en la búsqueda de problemáticas comunes y sus alternativas de solución a fin de disminuir no solo las brechas de desigualdad territorial frente a otras regiones de frontera, sino también dar a conocer los potenciales que tiene esta zona fronteriza, para que de esta manera se

pueda obtener un mayor reconocimiento y participación en la toma de decisiones en políticas fronterizas a futuro (Prefectura de Sucumbíos et al., 2016).

Para llevar a cabo un proceso de integración fronteriza, los gobiernos de Ecuador y de Colombia han planteado los Gabinetes Binacionales, como ya se ha mencionado anteriormente. En estas mesas de trabajo se han planteado planes y propuestas de desarrollo en varios ámbitos. El Plan Binacional de Integración Fronteriza es uno de los instrumentos físicos que se ha dado como propuesta a un problema en común y, el Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia se ha dado en relación con varios preceptos del primer plan, con el fin de generar propuestas de desarrollo.

Por un lado, el tercer eje del Plan Binacional de Integración Fronteriza especifica el desarrollo productivo y económico que se genera en las Zonas de Integración Fronteriza. En este caso, se menciona una complementariedad productiva y comercial. De acuerdo con el Plan Binacional, se contempla fomentar la producción sostenible y la producción de bienes y servicios con alto componente de valor agregado bajo la complementariedad productiva que existe en las zonas fronterizas (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

La *complementariedad* a la cual se refiere este plan puede considerarse como un término muy específico en cuanto al orden comercial y de producción que se genera en estas zonas. En palabras de Fernando Carrión, se puede decir que existe una economía fronteriza que integra economías asimétricas, es decir, *lo que es legal acá es ilegal allá, lo que existe acá no existe allá o lo que tiene precio mayor acá es menor que allá; por ello hay un flujo mercantil que genera un sistema de ilegalidades donde la economía de un lado se riega sobre la otra, a la manera de vasos comunicantes* (Carrión M., 2011).

Se resalta cierto interés dentro de este precepto que contiene el Plan Binacional de Integración Fronteriza, ya que, las mesas binacionales que se dan en los Gabinetes pretenden extender una visión fronteriza desde el problema y no desde una mirada ajena. Anteriormente, los problemas fronterizos eran excluidos de la mira institucional, por lo cual no se tenía mucho conocimiento de la situación y se daba una mirada centralista de los diversos problemas.

En la actualidad, los Gabinetes Binacionales han logrado que se tome un interés hacia estas zonas. De acuerdo con el embajador Alejandro Suárez, en la entrevista realizada, mencionó que en estos encuentros se plantea recoger las necesidades y preocupaciones de las localidades fronterizas a través del Gobiernos Autónomos Descentralizados de cada departamento y/o provincia. De esta manera, se va acentuando una realidad en cuanto a la evaluación de las necesidades de cada zona.

De esta manera, esta economía asimétrica o producción y comercio complementario hace referencia a las diferencias, en cuestiones de comercio y producción, que se dan de cada lado de la zona. A su vez, Fernando Carrión comparte una definición más específica:

Las fronteras asimétricas tienen su elemento reproductor en la necesidad de la integración por complementariedad, propio de la unidad en la diversidad. Por eso en estas regiones comunes el encuentro proviene de la complementariedad, nacida de las diferencias que atraen, muy a manera de la lógica del imán; de esta manera, las fronteras son campos de fuerzas sociales, económicas y políticas donde los diferentes se atraen. En otras palabras, las asimetrías complementarias son las que estructuran las relaciones fronterizas (Carrión M., 2013).

Por otro lado, en el Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo –

Colombia, presentan un eje relacionado al tercer eje del Plan Binacional de Integración Fronteriza. En este caso, se lo retoma como Productividad y Cooperación Internacional. Para ello, se plantea una Mesa Técnica en la cual se identifican los problemas fronterizos y también se da una apertura a alternativas o soluciones con respecto a la Cooperación Internacional y a la Productividad de la ZIF de Putumayo- Sucumbíos.

Se resalta que el proceso se tiene la participación de la Gobernación de Putumayo, Cámara de Comercio y la Prefectura de Sucumbíos y otras instituciones público-privadas. Se lleva a cabo la Plenaria General de Mesas Técnicas Binacionales, también se tiene la participación de gremios de los diferentes sectores productivos, empresas del sector transporte en sus diferentes modalidades y representantes de la sociedad civil (Prefectura de Sucumbíos, Gobernación del Putumayo, & Cámara de Comercio del Putumayo, 2016). De esta manera, tanto Ecuador como Colombia han ido estrechando sus relaciones con el fin de generar un mejor desarrollo fronterizo.

CAPÍTULO IV: IMPACTO DEL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LA FRONTERA COLOMBO- ECUATORIANA, EN CUANTO AL ACCIONAR DE LOS ESTADOS FRENTE A LA ZIF PUTUMAYO-SUCUMBÍOS.

Al analizar la eficacia del Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, retomamos varios enunciados desde las Teorías de las Relaciones Internacional. Se concibe a este plan binacional como un instrumento internacional, lo que le proporciona cierto grado de institucionalidad por preceptos que veremos a continuación. Del mismo modo, para considerar la eficacia del Plan, se llevará a cabo un análisis en cuanto a la teoría mencionada y a los instrumentos internacionales que han proporcionado ideas para la creación del Plan Binacional de Integración Fronteriza.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo tiene un apartado acerca de los Planes Fronterizos los cuales tienen como objetivo *ejecutar acciones en las zonas de integración fronteriza para impulsar el desarrollo de los territorios involucrados* (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2016). Del mismo modo, otorga una definición a los Planes Fronterizos que nos permitirá complementar este análisis:

Son instrumentos de ámbito territorial que establecen los lineamientos para la coordinación de acciones que garanticen el desarrollo equilibrado de las zonas de integración fronteriza. Las definiciones de los planes fronterizos se establecen a partir de intereses comunes con los países vecinos y dan orientación a la relación bilateral en el marco de los Gabinetes Binacionales. Definen los programas, proyectos, indicadores y metas binacionales. Su vigencia está sujeta a lo dispuesto en los acuerdos suscritos entre los países, y sus responsables serán las entidades encargadas de la planificación nacional de cada país.

De esta manera, el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia se constituye como un instrumento técnico y político que nace de los encuentros binacionales entre Ecuador y Colombia. Al decir esto, constatamos que el Plan Binacional de Integración Fronteriza no corresponde a una institución internacional ya que, de acuerdo con la teoría, una institución debe su nacimiento a instrumentos como Cartas, Estatutos o Constituciones. No obstante, este instrumento posee cierto grado de institucionalidad en cuanto al accionar de los Estados en referencia a la situación de las fronteras. Por otro lado, existen algunos cuerpos legales que han promovido la creación de este Plan.

En primer lugar, el Plan Binacional de Integración Fronteriza se consolida con las Declaraciones Presidenciales conjuntas entre Ecuador y Colombia del 11 de diciembre de 2012, y del 25 de noviembre de 2013. Estas declaraciones permiten la materialización de las relaciones bilaterales y van conforme a los Gabinetes Binacionales. Si bien no se constituye como una institución, se proporciona la institucionalidad bajo los cuerpos legales sólidos que anteriormente fueron estipulados por los gobiernos de Colombia y Ecuador.

Para el caso de Ecuador, la Constitución menciona tres artículos que actúan conforme a la elaboración del Plan: el artículo siete, apartado tres, acerca de las ciudadanas y ciudadanos:

Art. 7.- Son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento:

- 2. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera.*

Por otro lado, el artículo cincuenta y siete, apartado dieciocho, acerca de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades:

Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.

Finalmente, el artículo cuatrocientos veinte y tres, acerca de la integración latinoamericana:

Art. 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.

5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

En el caso de Colombia, su Constitución menciona los siguientes artículos que fueron base para la conformación del Plan Binacional:

El artículo doscientos ochenta y ocho, de la organización territorial, el cual menciona:

Artículo 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

El artículo trescientos, inciso dos, con respecto a las Asambleas Departamentales:

Artículo 300. Acto Legislativo 01 de 1996, artículo 2. El artículo 300 de la Constitución Política de Colombia quedará así: Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

- 3. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.*

El artículo trescientos treinta y siete, del régimen económico y de la hacienda pública:

Artículo 337. La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

Como fundamentos principales tenemos los artículos mencionados de cada una de las Constituciones de los diferentes Estados. Partiendo de su normativa, el deber de actuar frente a las Zonas de Integración Fronteriza incrementa su importancia. De esta manera, se da inicio a la acción conjunta para la elaboración de instrumentos normativos que permitan priorizar la situación de las fronteras y promover su desarrollo.

Por otro lado, las Declaraciones Presidenciales permitieron ceder rigurosidad a la elaboración de un plan que permita tener un grado normativo en su accionar. De esta manera, se propone un esquema de relacionamiento que permite atender al más alto nivel las necesidades identificadas en los diferentes ejes de la agenda binacional, tales como Seguridad y Defensa; Infraestructura y Conectividad; Asuntos Fronterizos; Asuntos Ambientales; Asuntos Sociales y Culturales; Asuntos Económicos y Comerciales (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

Otro grado de institucionalidad se concede tras incorporar varios de los temas tratados en la Comisión de Vecindad e Integración Colombo- ecuatoriana. Sin embargo, este acuerdo consta como un mecanismo de coordinación y apoyo que propone diseñar proyectos y planes binacionales con el fin de constituirse como un instrumento para la integración y desarrollo fronteriza. Se resalta que se dio nacimiento bajo la Declaración Presidencial Virgilio Barco-Rodrigo Borja del 20 de junio de 1989.

Ahora bien, la normativa aplicable a las zonas fronterizas va más allá de los artículos anteriormente mencionados de las Constituciones de Ecuador y de Colombia. Por un lado, la Decisión 501 de la Comunidad Andina establece la adopción a nivel binacional de los mecanismos apropiados para la contribución al desarrollo fronterizo. Esto permite y provoca que los Estados actúen conforme a lo estipulado para construir planes de integración fronteriza.

Bajo estos preceptos, tanto Colombia como Ecuador encaminan planes y normativas de carácter territorial para fortalecer el desarrollo e interés dentro de sus fronteras. Es importante reconocer los aportes de Colombia que, también permiten constatar la elaboración del Plan Binacional de Integración Fronteriza. Por un lado, Colombia establece la Ley de Frontera de 1995, en el cual resaltan: la definición del régimen de cooperación e integración económica, educación, aspectos administrativos y estampilla ProDesarrollo fronterizo. Por medio de esta

Ley se pretende el desarrollo económico y el bienestar social de los habitantes de las zonas fronterizas y una mayor integración con los vecinos fronterizos (Ortiz Juliao, 2012).

Continuando con Colombia, en el 2002 se establece el Plan Fronteras bajo decreto del expresidente Álvaro Uribe, del mismo modo, se constituiría este plan como un instrumento territorial que pretendía llegar a las zonas de frontera más apartadas. En este Plan, se definían ya las necesidades de estas zonas fronterizas. Posteriormente, el Plan Fronteras para la Prosperidad encabezada por el expresidente Juan Manuel Santos, fundamentado en la inexistencia de una política integral para las zonas de frontera, pretendía priorizar el desarrollo social y económico de las fronteras terrestres y marítimas y trabaja coordinadamente con los departamentos y alcaldías municipales de los territorios fronterizos (Ortiz Juliao, 2012).

Con el Plan Fronteras para la Prosperidad se buscaba mejorar la capacidad institucional en las zonas de frontera. De esta manera, estos instrumentos conllevan un accionar en función de la falta de interés que ha existido por años en estas zonas. En el Segundo Gabinete Binacional del 25 de noviembre de 2013, se enfatizó tomar en consideración todos los planes de desarrollo anteriores, y la normativa específica de cada Estado para promover la creación del Plan Binacional de Integración Fronteriza. Con ello, las instituciones encargadas de la labor corresponderían al Departamento Nacional de Planeación y al Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores por parte de Colombia, y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo por parte de Ecuador.

Tenemos presente la normativa tras la cual se pudo lograr concebir el Plan Binacional de Integración Fronteriza, el cual no actúa como una institución, como se ha mencionado antes, pero mantiene cierto grado de institucionalidad frente al desarrollo y deber de los Estados frente a las zonas de frontera. Tomando en cuenta que existen instituciones estatales encargadas de presidir este Plan, el tema que se debe abordar es en qué condiciones la institucionalización

aumenta la eficacia, en este caso, en qué condiciones el Plan Binacional de Integración Fronteriza, como instrumento creado bajo el esfuerzo institucional de Ecuador y Colombia, ha logrado, o no, un desarrollo notable en las Zonas de Integración Fronteriza.

De esta manera, en base al Neoliberalismo Institucional, teoría que estamos tomando para realizar el presente trabajo, podemos constatar que, un sistema de instituciones explica directamente la necesidad de crear entidades o instrumentos que les permiten avanzar en temas de cooperación siempre y cuando la interdependencia entre los Estados los obligue a realizar este tipo de acuerdos. Los organismos internacionales ayudarían a los Estados a cooperar entre ellos cuando sus intereses son comunes. El Plan Binacional de Integración Fronteriza constituye un instrumento de acción conjunta para problemas comunes entre Ecuador y Colombia en las Zonas de Integración Fronteriza.

El beneficio en común que presentan Ecuador y Colombia es promover el desarrollo en las zonas fronterizas. En armonía con la teoría, estos dos Estados presentan intereses en común pero también presentan intereses complementarios dentro de las zonas de frontera, que, además de ser de índole social, también conllevan rasgos políticos y económicos, lo que representa una condición primordial para la cooperación internacional. En este caso, cada uno de los países presenta sus fundamentos básicos, como las políticas del Buen Vivir y la Prosperidad, respectivamente.

Es importante reconocer que uno de los postulados principales del Neoliberalismo Institucional es que *las variaciones en el grado de institucionalización ejerzan efectos sustanciales en el comportamiento del Estado* (Keohane). En este caso, analizamos el efecto del Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo- Sucumbíos. En base a la teoría, cuál sería el efecto del

esfuerzo institucional en el accionar de los Estados con respecto al Plan. Esto en función de conocer si la cooperación internacional se ha dado de manera exitosa o de manera contraria.

Finalmente, podemos resaltar que la cooperación internacional, en este caso, para el desarrollo, ha permitido la promoción de proyectos a través de la instrumentación. Como hemos mencionado antes, esto se puede dar por medio de proyectos (acciones puntuales), programas (conjunto de proyectos) o incluso recurriendo a cambios sistémicos en determinadas políticas públicas en determinados países (como reformas económicas estructurales en países en desarrollo) (Prado Lallande, 2016). De esta manera, el Plan Binacional de Integración Fronteriza constituye un hito puntual en desarrollo de las zonas de frontera por medio de la cooperación entre Ecuador y Colombia.

Para recabar con el problema, se debe realizar un reconocimiento de los problemas que acontecen en las zonas de frontera y, mediante los indicadores que propone el Plan Binacional de Integración Fronteriza, reconocer cual ha sido el efecto en el desarrollo de la zona respectiva de Putumayo- Sucumbíos.

TERCER EJE: DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO

El Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia demarca el tercer eje acerca de Desarrollo Económico y Productivo identificando a la planificación binacional como un mecanismo que permite el desarrollo de acciones conjuntas considerando las capacidades y potencialidades de la población y del territorio (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014): *vincular la producción y comercialización de bienes y servicios entre los pueblos permite dinamizar las economías y alcanzar beneficios para los diversos actores de la economía y el bienestar de la población en general.*

Se ha mencionado qué comprende la complementariedad productiva y, dentro del Plan, se contemplan líneas de acción que fomentan la producción sostenible y la producción de bienes y servicios con alto componente de valor agregado (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014). Para ello, se ha implementado como plan de acción una dinamización productiva. Sin embargo, en el Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia se comenta más detalladamente ciertas estrategias que se pretenden poner en práctica para fomentar el desarrollo.

Para poder fomentar un desarrollo productivo en la zona, se debe conocer las principales potencialidades territoriales, pero, también es necesario conocer cuáles son los problemas que se dan en las zonas de frontera. En este caso, se hará una relación entre el Plan Binacional de Integración Fronteriza y el Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia.

Resaltando los lineamientos que menciona el Plan Binacional como las exportaciones conjuntas a grandes mercados y el desarrollo turístico, basado en principios de sustentabilidad, equidad e inclusión social, los retomamos como mecanismos de desarrollo que integran eficazmente a las dos naciones, pero de manera especial a la población fronteriza (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2014).

Sin dejar de lado, en este tercer eje, se mencionan políticas binacionales en función de promover el desarrollo productivo. En el diagnóstico, presenta las principales actividades económicas de las poblaciones en las zonas de frontera. Del mismo modo, también presenta los principales indicadores del mercado laboral de la ZIF ecuatoriana y de la ZIF colombiana.

Finalmente, se estructura una descripción del PIB fronterizo ecuatoriano y del PIB fronterizo colombiano.

POLÍTICAS BINACIONALES DEL PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

- Promover la complementariedad productiva y comercial binacional, potenciando a los sectores no tradicionales, para el desarrollo y la inclusión social fronteriza.
- Disminuir la incidencia de la informalidad en territorios de frontera.
- Impulsar y dinamizar la economía popular y solidaria a través del fomento productivo y comercialización directa desde productores a consumidores.
- Fortalecer las capacidades y potencialidades fronterizas para el desarrollo de un turismo ético, responsable, sostenible e incluyente con énfasis en estrategias de turismo binacional.
- Generar y consolidar mecanismos para la transferencia de tecnologías y la innovación a lo largo de los procesos productivos.
- Impulsar el financiamiento al desarrollo de nuevas industrias y/o sectores priorizados⁵.

PLAN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA Y EL PLAN BINACIONAL Y AGENDA DE PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA ENTRE LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS – ECUADOR Y EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO – COLOMBIA.

TERCER EJE: PRODUCTIVIDAD Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El esfuerzo institucional generado por la provincia de Sucumbíos y el Departamento de Putumayo ha tomado acción mediante las Mesas Técnicas Binacionales que ha conllevado a la elaboración del Plan Binacional de Integración Fronteriza y el Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador

⁵ Plan Binacional de Integración Fronteriza.

y el Departamento del Putumayo – Colombia. Es importante resaltar esta participación ya que los gobiernos locales logran dar una aproximación de la realidad de la situación de las fronteras que posteriormente fue presentada a las Cancillerías de cada uno de los países. En este Plan los problemas se mencionan de manera estratégica, es decir, identificando las potencialidades de la ZIF de Putumayo y Sucumbíos y, también se generan posibles soluciones planteadas en las Mesas Técnicas Binacionales. Para poder dar un mejor acercamiento acerca del desarrollo productivo y su eficacia en base al plan de acción binacional, reconoceremos los principales problemas que plantean estos dos instrumentos, en este caso, nos centraremos específicamente en el eje de desarrollo productivo.

PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS DEL EJE DESARROLLO PRODUCTIVO EN LA ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA DE PUTUMAYO Y SUCUMBÍOS

De acuerdo con el Plan Binacional de Integración Fronteriza, los principales problemas que acarrearán las Zonas de Integración Fronteriza en general se deben a las actividades ilegales como el contrabando y el tráfico de sustancias ilícitas. Fernando Carrión ofrece una mirada desde los actores que se encuentran detrás de estas economías ilegales quienes evaden las instituciones estatales y se crean bajo estructuras paralelas de poder las cuales han conducido a la expresión de *Estado fallido* (Carrión M., 2013).

Entre los territorios de atracción para las economías ilegales, las zonas de frontera se constituyen como lugares clave para la proliferación de estas economías. La lógica central proviene de las asimetrías complementarias; esto es, que las diferencias entre los Estados colindantes permiten su integración porque son funcionales entre sí (Carrión, 2013). Se ha mencionado antes cómo se organizan estas asimetrías complementarias, sin embargo, se debe entender esto desde la complementariedad que menciona el Plan Binacional de Integración Fronteriza.

La planificación base que ofrece el Plan Binacional de Integración Fronteriza nos acerca al desarrollo de acciones conjuntas que permitan potencializar las capacidades de cada localidad, en este caso, de Putumayo y de Sucumbíos. De esta manera, se puede decir que, las relaciones que se articulan en la frontera conforman arreglos, institucionalmente informales, que permiten un intercambio comercial entre la zona correspondiente a Colombia y la zona correspondiente a Ecuador.

De acuerdo con Roque Espinosa⁶, en una investigación de campo realizada en la Zona Fronteriza Amazónica, menciona un ejemplo importante acerca de la situación que acontece: (...) cuando uno va por los ríos nadie sabe quién es colombiano y quién es ecuatoriano. Esa idea de nacionalidades y de ciudadanías se disuelve completamente en esas zonas. Allí el comercio se hace a través de las barcazas que atraviesan el Putumayo y que sirven para comercializar a ecuatorianos y colombianos. Los unos, venden arroz y, los otros, maíz, gas, maderas o productos de panllevar (Espinosa, 2008).

Un dato interesante que Roque Espinosa pudo observar es que en la provincia de Sucumbíos la situación en cuanto a la producción de coca es tranquilizante. En Ecuador no se produce coca, sin embargo, se han ido generando estrategias de integración en la producción de coca, es decir, un intercambio entre los campesinos de estas localidades referentes a la Zona de Frontera Amazónica. Es decir, los campesinos ecuatorianos han proporcionado mano de obra para actividades económicas complementarias.

(...) los campesinos han encontrado en la coca una de las alternativas de sobrevivencia, mas no la única. Los ecuatorianos han proporcionado fuerza de trabajo, bienes de

⁶ Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito; Máster en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima; Doctor en Historia de América Latina, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

subsistencia, materias primas y precursores, y han estado, en general, involucrados en arreglos institucionales y políticos que posibilitan la emergencia de estas situaciones de frontera. Han sido cultivadores, raspachines, mano de obra para otras actividades complementarias en el otro lado, abastecedores de bienes de panllevar para los campesinos colombianos que se dedican al cultivo de la coca. Por su parte, los campesinos colombianos han pasado a Ecuador a dejar a sus familias, fortalecer lazos familiares, de vecindad y poblacionales, que han definido relaciones fronterizas verticales y horizontales (Espinosa, 2008).

No obstante, los principales problemas que aquejan esta zona, de acuerdo con el desarrollo económico y productivo, tienen que ver con la presencia de procesos de deforestación entorno al desarrollo de algunos cultivos, la predominancia del empleo informal y la existencia de un comercio ilegal, son las principales características de la zona de frontera (Plan Binacional). Para ello, en abril del 2015 se llevó a cabo la Mesa Técnica de Cooperación Internacional y Productividad en la cual se impartieron y se identificaron los principales problemas fronterizos. Del mismo, se plantearon ciertas soluciones dentro del marco institucional de cooperación entre la provincia de Sucumbíos y el Departamento de Putumayo.

A continuación, se enumerarán las principales problemáticas de la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo y Sucumbíos en relación con el desarrollo productivo de la zona:

1. Dificultad para acceder a insumos pecuarios (vitaminas, suplementos, etc.).
2. Alta dependencia de dos especies (tilapia y cachama) para la producción de peces.
3. Bajo conocimiento de los trámites en la compra y venta de productos y/o servicios binacionales (semillas, e insumos).
4. Insuficiente acompañamiento para el fortalecimiento empresarial y financiación en las diferentes cadenas productivas.

5. Producción agrícola de baja calidad.
6. Alta incidencia de intermediarios agrícolas.
7. No existe infraestructura de centros de acopio.
8. Dificultad para legalizar la tierra en Colombia y Ecuador.
9. Falta de estrategias de inversión y comercialización.
10. . Bajo nivel de cooperación internacional entre las dos regiones (articulación de sus programas y políticas institucionales).
11. Bajo conocimiento de instrumentos jurídicos para que la educación técnica, tecnológica y profesional pueda ser válida en otro país (apostillajes y convalidación).
12. . Insuficientes espacios de articulación, participación y planeación, público y privado nacional⁷.

El procedimiento que se llevó a cabo para la identificación de estos problemas consistió principalmente de considerar a los problemas de las organizaciones como procesos complejos que interactúan entre sí dentro de un sistema abierto, es decir que tienen influencia y dependencia entre ellos (Plan PS). Para ello, se hace uso de la Metodología (MICMAC) Matriz de Impactos Cruzados-Multiplicación Aplicada a una Clasificación. En primer lugar, se realiza una recopilación de problemas estratégicos y se los enlista como variables.

Posteriormente, se realiza una descripción que permite relacionar a las variables basándose en influencias o dependencias. A partir de esto, se identifican ciertas variables que son potenciales para abarcar otras variables, con ello se puede conocer cuáles serán de dependencia y cuáles serán de influencia. Finalmente, se realiza una interpretación de los resultados. Bajo

⁷ Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbios –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia

los análisis registrados en estas mesas. A continuación, se presentará un cuadro con la recopilación de los principales problemas.

NOMBRE DE LA MESA	DETALLE DEL PROBLEMA
COMERCIO Y PRODUCTIVIDAD	Falta de información estadística detallada de mercados y empresas.
	Bajos niveles de articulación para la promoción del comercio; como misiones empresariales, ruedas de negocios, muestra empresarial, capacitaciones.
	Bajo conocimiento de los trámites en la compra y venta de productos y/o servicios binacionales.
	Barreras arancelarias que desestimulan el comercio internacional como medida de protección de la fluctuación del dólar.
	Ausencia de articulación público privado entre los diferentes sectores de la economía (sector primario, producción, distribución y comercialización).
	La producción agropecuaria no abastece la demanda de las zonas de integración fronteriza. (las pocas industrias no abastecen el consumo interno)
	Insuficiente acompañamiento para el fortalecimiento empresarial y financiación en las diferentes cadenas productivas.
	Bajo nivel de aplicación de conocimientos adquiridos por parte de los productores

COOPERACIÓN INTERNACIONAL	No hay articulación con las instituciones de educación superior binacionales para la promoción de los programas de educación y adelantos en ciencia y tecnología. (integración de instituciones de educación superior)
	Insuficientes espacios de articulación, participación y planeación, público y privado nacional.
	Desconocimiento de la normativa laboral que garantiza la Visa Mercosur y la de refugiados (a causa de bajos niveles de difusión).
	No se encuentra habilitado el paso en la frontera las 24 horas del día, y limitado horario de atención al público del CEBAF.

PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DE PUTUMAYO Y SUCUMBÍOS.

No obstante, en el marco de las Mesas Técnicas Binacionales se plantearon soluciones que permitiesen dar un paso al desarrollo y erradicación de los diferentes problemas que se identificaron. En el Plan Binacional de Integración Fronteriza, se da una apertura a las principales actividades económicas de las Zonas de Integración Fronteriza, adecuándose las actividades agrícolas y pecuarias como principales actividades económicas.

Como hemos mencionado, cada zona de frontera difiere de lado a lado. Inclusive las zonas aledañas o contiguas pueden tener diferentes flujos económicos y diferentes situaciones sociales, lo que provoca un cambio en la estructura política e institucional de cada municipio. Acorde a esto, de acuerdo con el perfil económico del Departamento del Putumayo, de la oficina de estudios económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, año 2013 –

2014, este departamento cuenta con una estructura agrícola basada en cultivos permanentes de: plátano (46,24%), yuca (21,49%), caña panelera (9,93%), y cultivos transitorios de maíz (59,11%), arroz (24,56%) y frijol (5,57%) principalmente⁸.

Para el año 2014 en el sector comercial, se registraron 3.638 matrículas mercantiles nuevas lo que representa una variación del 16% frente a los años 2013 y 2012. De igual manera, 12.388 renovaciones de matrícula representaron una variación del 15% frente a los años 2012 y 2013, en donde se destacan en primer lugar los establecimientos de comercio, seguido de las personas naturales y en último lugar las personas jurídicas. En cuanto a la informalidad, con una base de 5.412 comerciantes y establecimientos visitados, se ha identificado que un 18% no se encuentran matriculados y un 10% están sin renovar su matrícula, lo que representa un 28% de informalidad en el Departamento en la vigencia 2014⁹.

En el caso de la provincia de Sucumbíos, podemos conocer que la actividad económica más importante es la extracción de petróleo y gas natural. De acuerdo con el Fascículo Provincial Sucumbíos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Sucumbíos posee una población económicamente activa: la tasa de ocupación plena es del 25,4%, subempleo 64,4% y desempleo 3,4%. El 23% de los hombres son principalmente agricultores y trabajadores calificados mientras que las mujeres en un 22,9% se dedican como trabajadoras de los servicios y vendedoras¹⁰.

⁸ Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia

⁹ Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia

¹⁰ Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia

Es importante resaltar que, en la provincia de Sucumbíos, se concentran grandes extensiones de tierra que son idóneas para la agricultura, ganadería y silvicultura. Con ello, la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo y Sucumbíos se encuentra dividida geográficamente por los Ríos Sanmiguel y Putumayo, se encuentran: los municipios de Valle del Guamúz, Sanmiguel, Puerto Asís y Puerto Leguizamo en el Departamento de Putumayo y los cantones de Lago Agrio y Putumayo, en la Provincia de Sucumbíos. Las ciudades de Nueva Loja y Puerto Asís, concentran las mayores actividades comerciales, culturales y administrativas de la zona fronteriza¹¹.

ESFUERZO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO EN LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DE PUTUMAYO Y SUCUMBÍOS.

Bajo los Gabinetes Binacionales se han ido generando y promoviendo proyectos y planes de desarrollo. En la entrevista realizada al Embajador Alejandro Suárez se pudo comentar que existen varios planes, iniciativas y proyectos en diferentes áreas en la zona de frontera. De esta manera, desde una mirada más centralista, se puede entender el esfuerzo institucional a partir de los Gabinetes Binacionales, es decir, bajo la idea de promover estos acercamientos, reunir a las instituciones competentes y a las personas directamente responsables, en este caso, bajo las Mesas Técnicas Binacionales, se promueve un diálogo que permita la revisión de proyectos y la puesta en marcha de estos, establecidos bajo los Gabinetes Binacionales.

De acuerdo con Fernando Carrión, los Gabinetes Binacionales promueven: un incremento al nivel más alto de las relaciones presidenciales; generaran un enfoque

¹¹ Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia

integral, no solamente militar o aduanero; y establecen un mecanismo de cooperación para enfrentar los problemas y necesidades (Carrión, 2012).

En conformidad a la entrevista realizada, el objeto fundamental de los Gabinetes Binacionales ha sido estimular las obras de desarrollo en las zonas de frontera. Pese a que se trabaja de centro a periferia, se puede decir que existe una separación y un desentendimiento que difiere de zona a zona, y esto va en concordancia a la institucionalidad que se puede otorgar en una zona, o, la manera de injerencia del Estado central en una zona muy alejada. Empero, en los Gabinetes Binacionales se recogen las ideas necesarias y las preocupaciones de las localidades fronterizas. De esta manera, las Mesas de Trabajo Binacionales reúne a las autoridades de cada localidad o municipio para trabajar en torno a los diferentes temas presentados en las mesas preparatorias.

Los GADs, municipios, generalmente ellos coordinan con el estado gobierno central, para definir necesidades, identificar necesidades, para definir proyectos en función de las necesidades, entonces todo va constituyendo insumos para las conversaciones y las negociaciones que se dan en los gabinetes binacionales¹².

Existen otros actores que toman influencia dentro de estas zonas, con iniciativas y dinámicas de desarrollo fronterizo. Entre estas se encuentran las iniciativas incluidas en los proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Un ejemplo sería el Acceso a Hidrovía del Putumayo. Uno de los objetivos era mejorar la logística de integración nacional entre áreas productivas del sur de Colombia,

¹² Entrevista al Embajador Alejandro Suárez.

Departamento de Nariño, con los Departamentos amazónicos del Putumayo y Amazonas, incluyendo también a las zonas del norte ecuatoriano, en especial la Provincia de Sucumbíos¹³.

Continuando con el desarrollo en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo y Sucumbíos, las necesidades complementarias y el comercio basado en asimetrías económicas complementarias ha permitido un accionar de las instituciones bajo la identificación y evaluación de necesidades:

En San Miguel, tiene una necesidad específica de servicios de salud que coincide con las necesidades de servicios en la parte del otro lado de la frontera en Colombia, entonces, según eso, las entidades definen un proyecto específico, por ejemplo, un hospital o un centro de salud en donde por igual se pueda atender a los ciudadanos de uno u otro lado de la frontera¹⁴.

Sin embargo, históricamente, las zonas de frontera se han caracterizado por ser lugares con baja injerencia estatal. Con ello, la apropiación de territorios por grupo ilegales que han promovido y ejercido una economía ilegal se han posicionado como actores con cierta influencia dentro de las localidades, es decir, frente a la sociedad. Como se mencionó en la entrevista con el Embajador Suárez, es difícil tener desarrollo sin seguridad, pero al mismo tiempo no es fácil conseguir seguridad sin desarrollo. Y por un lado también se puede decir que la falta de institucionalidad en estas zonas durante mucho tiempo ha contribuido en gran parte al dominio de actividades ilegales y desconfianza de las comunidades hacia el Estado central.

¹³ Grupos del Eje del Amazonas.

¹⁴ Entrevista al Embajador Alejandro Suárez.

En la entrevista realizada al Doctor Gonzalo Arcos, quien ha estado vinculado a varias causas sociales, pudo resaltar que la desconfianza de estas comunidades en el gobierno se ve por la falta de asistencia en estas zonas y la falta de voluntad política que, por años, han hecho falta en las zonas de frontera. Al mismo tiempo, varios teóricos y autores que han tratado el tema como Roque Espinosa, María Clemencia Ramírez o Fernando Carrión, han concluido que, en estas zonas altamente flexibles, la institucionalidad estatal se ha visto de manera muy precaria y ha sido expuesta por actores ilegales.

Durante años, la ilegalidad en las fronteras ha sido un problema en común de Colombia y de Ecuador. El narcotráfico y la producción de sustancias ilícitas se han constituido como actividades predominantes en las zonas de frontera. No obstante, varios de estos grupos se han encargado de promover una protección y asistencia en estas zonas. En conformidad con la entrevista al Doctor Arcos, la institucionalidad se hace efectiva en el momento de firmar convenios o acuerdos de alcance efectivo. Pero no basta con la suscripción, porque se genera una capa protectora que evidencia un mantenimiento de estas zonas, en efecto, pero no se llega a un alcance propiamente dicho de desarrollo.

Y, al hablar de un mantenimiento zonal y no de un desarrollo de la zona, nos direccionamos a las actividades económicas de las localidades. La lucha contra el narcotráfico ha generado también el esparcimiento de este fenómeno, y el alcance del cultivo de coca ha llegado a territorios aptos para el cultivo, como es el caso de la provincia de Sucumbíos. Sin embargo, todavía queda la premisa abierta acerca de la ilegalidad de proporcionar mano de obra para el cultivo de coca, como una planta y no como un estupefaciente.

En el esquema institucional de los Gabinetes Binacionales, la creación del Plan Binacional de Integración Fronteriza ha conformado el esfuerzo institucional por parte de los Estados de Ecuador y de Colombia para promover el desarrollo. Sin embargo, ya se conocen

los instrumentos que funcionan como instituciones dentro de estas zonas, y varios de ellos han sido tomados en consideración sustancialmente para la elaboración del Plan Binacional de Integración Fronteriza.

Y en efecto, todas las obras que se han ejecutado en estas zonas han correspondido a determinar un desarrollo fronterizo: es la serie de obras que las instituciones de los dos países acuerdan llevar a la práctica, a la ejecución y para eso el mecanismo de los Gabinetes Binacionales es el que sirve para impulsar, fortalecer y reorientar algunos proyectos demás planes. Claro sería el actuar del Departamento de Putumayo y de la provincia de Sucumbíos para la creación del Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia.

Sin embargo, la institucionalidad del Estado sigue siendo precaria en las zonas periféricas. El Plan Binacional de Integración Fronteriza, incluso, no podría determinarse como institución informal vista desde la sociedad, y los motivos se encuentran resaltados en el Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia. Las Mesas Técnicas Binacionales se dan con el afán de generar políticas conjuntas a problemas comunes con una mirada desde la sociedad que pretende dar una aproximación de la realidad a un gobierno central.

Por ende, las instituciones primordiales han sido los consejos municipales de cada sector, ya que, a partir de ellos, se han realizado incluso las soluciones posibles sin ayuda del gobierno. Se puede decir que ha existido un trabajo conjunto entre instituciones locales oficiales y campesinos y actores de la sociedad. Y, bajo los argumentos de seguridad, asistencia y protección, las instituciones legales y las instituciones ilegales han constituido una red de

relaciones sociales y culturales, no olvidemos que, desde hace décadas, Putumayo y sucumbíos han sido zonas donde han existido principales avistamientos de droga.

Desde la teoría, el ser humano tiene una adversidad al riesgo, pero, en zonas de frontera, la adversidad al riesgo puede ser una relación y comunión con los principales actores que lo generan. Bajo estos preceptos que se han generado a partir de las entrevistas realizadas y varios trabajos de varios autores, el Plan Binacional de Integración Fronteriza, y los planes de acción de desarrollo de los gobiernos hacia las zonas de frontera, pueden generar cierto tipo de institucionalidad en estas zonas, pero aún en la actualidad, la injerencia estatal sigue siendo de poca participación.

CONCLUSIONES

El Plan Binacional de Integración Fronteriza es un mecanismo de acción integral y conjunta que nació como fruto de las relaciones bilaterales sostenidas entre Ecuador y Colombia bajo los parámetros establecidos en los Gabinetes Binacionales. Claramente, de cada lado existe un esfuerzo institucional que prevé generar y promover el desarrollo productivo, económico y social en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo y Sucumbíos, además de las demás Zonas de Integración Fronteriza que comparten ambos países.

El Plan Binacional de Integración Fronteriza ha podido ejercerse como un instrumento internacional que ha permitido estrechar las relaciones bilaterales colombo- ecuatorianas. Este instrumento ha promovido políticas de desarrollo en base a un intercambio de acciones y preceptos, tomando como fuente principal la experiencia de cada Estado en sus zonas fronterizas, para desarrollar un espacio de armonía y conformidad a sus problemas comunes.

Las situaciones en las zonas de frontera son distintas y difieren en cada localidad, no obstante, son varios los problemas comunes que deben ser combatidos por acciones de cada Estado. Con ello, las políticas en cuanto al cuidado de sus zonas fronterizas son diferentes, y el grado de importancia que cada Estado les otorga, depende de cada Estado y de cada situación acontecida en las distintas zonas de frontera.

Por un lado, Colombia se ha visto inmerso en este tema desde hace décadas. Por lo cual, sus conceptos de Zonas de Integración Fronteriza y sus políticas en torno al cuidado de ellas, se han ido desarrollando de manera diferente a las políticas del Ecuador. Ecuador, por su parte, ha desarrollado planes de acción fundamentados en el desarrollo, seguridad, y soberanía territorial que posee en estas zonas. Ambos países han contribuido en el esfuerzo institucional en el desarrollo de políticas haciendo ejercicio de la soberanía.

Los Gabinetes Binacionales han actuado como mecanismos de acción conjunta que manifiestan el relacionamiento político entre los dos Estados. Sin duda, constituyen la parte primordial en el establecimiento de planes binacionales que permitan generar políticas en base a los temas que se desarrollasen. En este caso, los Gabinetes Binacionales I y II constituyeron el encuentro bilateral político que facilitaría la importancia de generar un plan binacional que tomase en cuenta cinco principales ejes en las Zonas de Integración Fronterizas.

Los Gabinetes Binacionales cumplieron con su objetivo al momento de crear un plan binacional entre Ecuador y Colombia. Con el Plan Binacional de Integración Fronteriza, la institucionalidad en las zonas de frontera se fortalece, y el desarrollo incrementa. Cada obra y/o proyecto realizado promueve el desarrollo. Bajo los conceptos teóricos, podemos concluir que el desarrollo productivo en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo y Sucumbíos se ha ido incrementando en función del bienestar concedido a los habitantes de las distintas localidades.

No obstante, este esfuerzo institucional que se ha dado a la par entre el Estado de Ecuador y de Colombia sigue siendo frágil. La participación de los municipios de las localidades ha optado por tener un papel importante al momento de ejercer institucionalidad en estas zonas. El Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia se constituye como un instrumento de carácter bilateral como resultado del esfuerzo institucional entre el Departamento de Putumayo y la Provincia de Sucumbíos.

De esta manera, en los Gabinetes Binacionales recogieron información que se dio durante los encuentros, Mesas Técnicas Binacionales, durante la elaboración del Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia. La institucionalidad en

esta zona de frontera se ve reflejada en una descentralización del Estado y una alta participación institucionales de las localidades.

Al mismo tiempo, esto se ve reflejado en los actores principales y el contexto en el que se desarrolló el Plan Binacional de Integración Fronteriza. El esfuerzo institucional se ha ido tratando de este organismo internacionales de alcance, en este caso, la Comunidad Andina. No obstante, desde la teoría, conocemos que los procesos de integración y de cooperación son muy difíciles de lograr, y mucho más complejos en zonas de riesgo, como son las zonas de frontera.

Indudablemente, si existe una importancia en estas zonas, más las acciones determinadas para lograr un desarrollo en estas zonas se han visto muy complicadas. Como ya hemos explicado, las situaciones en las zonas de fronteras difieren de cada lado, incluso en zonas contiguas. Un ejemplo es la Zona de Integración Fronteriza de la provincia del Carchi, la cual es mucho más protegida y restringida por el Estado, a diferencia de las Zonas de Integración Fronteriza de la Costa y de la Amazonía.

Por otra parte, los conceptos en torno al conocimiento, explicación y conceptualización de las zonas de frontera y su situación se han desarrollado desde diferentes instituciones. La Comunidad Andina ha sido el principal organismo internacional que ha conceptualizado y establecido políticas para la mantención de las Zonas De Integración Fronteriza. Constitucionalmente, Ecuador y Colombia han tomado importancia de estas zonas y lo han plasmado en sus constituciones. Al mismo tiempo, los planes de acción de cada Estado han contribuido al desarrollo del Plan Binacional de Integración Fronteriza. Sin dejar de lado, los convenios bilaterales que han suscrito ambos países también contribuyeron consistentemente en la elaboración y toma de preceptos para el Plan Binacional de Integración Fronteriza.

Se ha logrado un desarrollo que ha incrementado la producción y la importancia social en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo y Sucumbíos. Los Gabinetes Binacionales han logrado promover acciones conjuntas para configurar soluciones a problemas comunes. Con el seguimiento a los Gabinetes Binacionales se prevé generar mayores políticas que permitan lograr erradicar problemas y avanzar en términos de desarrollo, sea económico o social, en las Zonas de Integración Fronteriza.

En cuanto a la institucionalidad en la Zona de Integración Fronteriza de Putumayo y de Sucumbíos, ninguno de los dos planes, Plan Binacional de Integración Fronteriza y Plan binacional y Agenda de Prioridades para el Desarrollo de la Zona Fronteriza entre la provincia de Sucumbíos –Ecuador y el Departamento del Putumayo – Colombia se constituyen como instrumentos de carácter obligatorio y rígido. Basados en la teoría, por un lado podrían considerarse instituciones informales, sin embargo, el objetivo ha desarrollar suponía la importancia institucional de ambos países que permitiesen lograr un instrumento que lograra desarrollar una zona que antes era completamente descuidada por los gobiernos centrales.

Las situaciones en las fronteras siguen siendo muy flexibles y, algunas, de alto riesgo. En la ZIF de Putumayo y Sucumbíos, la situación social se ha desarrollado en un contexto de complementariedad, por lo que las actividades económicas se han dado en torno a necesidades que existen de un lado, pero que pueden abastecerse del otro. Desde el Derecho Internacional, y desde la teoría, separar comunidades que comparten vínculos sociales, económicos, culturales, etc. Se encuentra prohibido, por lo cual, la integración e importancia institucional y centralizada en estas zonas es primordial para que se logre un avance a la par, y un bienestar social digno del ser humano.

No obstante, existe un largo camino por recorrer para que se pueda conocer realmente cómo es la realidad en estas zonas de frontera. En este caso, La ZIF de Putumayo y Sucumbíos

posee un pasado con mucha historia, y las relaciones que existen entre las comunidades son de una sociedad compartida en donde la nacionalidad es la última particularidad que se toma en cuenta entre los mismos habitantes. Las relaciones económicas se dan en función de conseguir un bienestar individual, por ello, la importancia hacia el gobierno también se ha visto desvinculada desde la sociedad. Desde la teoría, los seres humanos son, por inherencia, adversos al riesgo, por lo cual, la búsqueda de protección y asistencialismo es buscada bajo la ley que rigen en la misma sociedad, esto al ser sociedad que pueden ser vistas como marginadas y olvidadas por un gobierno central.

Finalmente, la voluntad política del gobierno central de cada Estado debe incrementar con el fin de poder erradicar por completo las economías y las actividades ilegales que se esconden en las zonas de frontera. Putumayo y Sucumbíos poseen un pasado caracterizado en el cultivo de coca, los Estados deben trabajar en función de desvincular a estos actores ilegales que han logrado construir una institucionalidad ilegal considerable y promover una mayor injerencia estatal y local que permita educar y concientizar a las personas de cada localidad en función de su bienestar.

REFERENCIAS

- Alle, T. L., and Hutn, P. K. 2006. *Legitimizing dispute settlement: international legal rulings as domestic political cover*. *American Political Science Review*, 100: 219–34.
- Aggarwal, V. K. (1985). *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade* (1st Edition). Berkeley, US: University of California Press.
- Ahumada Beltrán, C., Moreno Durán, Á., & Sánchez Segura, J. (2016). *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Recuperado de <http://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/109>
- Arriaga-Rodríguez, J. C. (2011). El concepto jurídico de frontera. En J. C. Arriaga-Rodríguez & T. Camal-Cheluja (Eds.), *Memorias del XII Seminario Internacional de Verano. Caribe: Economía, política y sociedad* (pp. 471–490). Recuperado de https://www.academia.edu/3840238/Concepto_juridico_de_frontera
- Axelrod, R. (1981). *The emergence of cooperation among egoists*. *American Political Science Review*, 75, 306–318.
- Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Bermeo Lara, D., & Pabón Ayala, N. (2008). *Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: Una nueva construcción de confianza*. Buenos Aires, AR: RESDAL.
- Caflisch, L. (2010). A Typology Of Borders. En *International Law: New Actors, New Concepts Continuing Dilemmas* (pp. 183–219). Recuperado de https://brill.com/view/book/edcoll/9789004189966/Bej.9789004181823.i-614_011.xml
- Cancillería de Colombia. (2019, junio 6). Cancillería presenta avances de la gestión para el desarrollo de la frontera colombo-ecuatoriana. Recuperado el 24 de julio de 2019, de Noticias website: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cancilleria-presenta-avances-gestion-desarrollo-frontera-colombo-ecuatoriana>

- Carr, E. H. (1964). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (450th ed. edition). Hampshire, UK: Harper Perennial.
- Carrión M., F. (2011). Economía de frontera: Una atracción fatal. *Fronteras*, (7), 1.
- Carrión M., F. (2013). De la frontera binacional al sistema fronterizo global. En F. Carrión M. (Ed.), *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: Entre la complementariedad y el sistema* (pp. 9–16). Quito, EC: FLACSO.
- Carrión, F. (2012). *Los gabinetes binacionales*. Bepress. Recuperado de https://works.bepress.com/fernando_carrion/571/.
- Comunidad Andina. (2009). Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) || Temas | Portal de la Comunidad Andina. Recuperado el 22 de julio de 2019, de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) website:
<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE>
- CORTELL, A. P., and DAVIS, J. W. 1996. *How do international institutions matter? The domestic impact of international rules and norms*. *International Studies Quarterly*, 40: 451–78
- DAI, X. 2005. *Why comply? The domestic constituency mechanism*. *International Organization*, 59: 363–98.
- Dai, X., Snidal, D., & Sampson, M. (2017). International Cooperation Theory. *International Studies*, 1–28. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.9>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Bogotá, CO: Departamento Nacional de Planeación.
- Drezner, D. (1999). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. New York, US: Cambridge University Press.

- Dunne, T. (2017). *The globalization of world politics, an introduction to International Relations. Liberalism*. Oxford, OX2 6DP, United Kingdom.
- FRANCK, T. M. 1988. *Legitimacy in the international system*. American Journal of International Law, 82: 705–59
- Figuroa Pla, U. (2010). *Organismos Internacionales: Teorías y sistemas universales*. (Vol. 1). Recuperado de <http://ebookcentral.proquest.com/lib/bibliovirtualuidesp/detail.action?docID=3204901>
- GRIGORESCU, A. 2003. *International organizations and government transparency: linking the international and domestic realms*. International Studies Quarterly, 47: 643– 67.
- Grotius, H. (1901). *The rights of war and peace* (No. 101). MW Dunne.
- Haslam, J. (2002). *No Virtue Like Necessity: Realist Thought in International Relations Since Machiavelli*. New Haven, US: Yale University Press.
- HURD, I. 1999. *Legitimacy and authority in international politics*. International Organization, 53: 379–408
- Kaul, I., Conceicao, P., Goulven, K. L., & Mendoza, R. U. (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York, US: Oxford University Press.
- Kelley, J. (2004). International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions. *International Organization*, 58, 425–457. Recuperado de JSTOR.
- Keohane, R. O. (1989). *Instituciones internacionales y poder estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Recuperado de [https://www.biblio.uade.edu.ar/client/es_ES/biblioteca/search/detailnonmodal/ent:\\$002f\\$002fSD_ILS\\$002f0\\$002fSD_ILS:263810/one?qu=International+institutions+and+state+power+%3A+essays+in+international+relations+theory&ic=true](https://www.biblio.uade.edu.ar/client/es_ES/biblioteca/search/detailnonmodal/ent:$002f$002fSD_ILS$002f0$002fSD_ILS:263810/one?qu=International+institutions+and+state+power+%3A+essays+in+international+relations+theory&ic=true)

- Krasner, S. D. (1991). Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier. *World Politics*, 43(3), 336–366. <https://doi.org/10.2307/2010398>
- Llugsha G., V. (2015). Ciudades de frontera: Dinámicas locales y plataformas regionales. *Perfil Criminológico*, (18), 3–6.
- London, S., & Formichella, M. M. (2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. *Economía y Sociedad*, 11(17), 17–32.
- Martin, L. L. (1994). *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton, US: Princeton University Press.
- Mearsheimer, J. J. (2016). Structural Realism. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (2a ed., pp. 77–93). Oxford, UK: OUP Oxford.
- Moncada, M. (2010, mayo). *Plan Ecuador, una respuesta de coordinación ante los efectos del Plan Colombia* (D. Mejía M.). Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2930>
- Montenegro Coral, R. (2000). *Perspectivas de la integración fronteriza*. Cancillería de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores, 27, Bogotá, s.p.
- Montenegro Coral, R. (2005). Frontera colombo - ecuatoriana: Historia y destino común. *Aldea Mundo*, 10(18), 20–28.
- Montenegro Coral, R. (2008). Decisiones con las fronteras, no a pesar de ellas. En S. Ramírez (Ed.), *Una mirada al Ecuador: Cátedra Ecuador fronteras, vecindad e integración* (pp. 213–231). Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42906.pdf#page=340>
- Morgenthau, H. J. (1973). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, US: Alfred A. Knopf.

- Núñez Sánchez, J. (2008). Capítulos de la historia de la vecindad colombo–ecuatoriana. En S. Ramírez (Ed.), *Una mirada al Ecuador: Cátedra Ecuador fronteras, vecindad e integración* (pp. 213–231). Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42906.pdf#page=340>
- Observatorio Internacional por la Paz, Testimonios de Frontera, Efectos del plan Colombia en la frontera Colombo – ecuatoriana, Quito, Ecuador. Mayo 2002
- Ortiz Juliao, D. M. (2012). *El rol de las fronteras en la integración regional: Caso frontera andina, colombo ecuatoriana* (Universidad Andina Simón Bolívar). Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3031/1/T1106-MI-Ortiz-El%20rol.pdf>
- Peverhouse, J. C. 2002. *With a little help from my friends? Regional organizations and the consolidation of democracy*. *American Journal of Political Science*, 46: 611–26.
- Plano, J. C., & Olton, R. (1979). *The international relations dictionary* (2d ed.). Recuperado de <https://trove.nla.gov.au/version/10379327>
- Prado Lallande, J. P. (2016). El liberalismo institucional. En J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M. López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores (Eds.), *Teoría de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México* (2da ed., pp. 367–386). Recuperado de https://www.academia.edu/11418429/El_Liberalismo_Institucional_como_teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales_para_estudiar_a_la_cooperaci%C3%B3n_internacional
- Prefectura de Sucumbíos, Gobernación del Putumayo, & Cámara de Comercio del Putumayo. (2016). Plan Binacional y agenda de prioridades para el desarrollo de la Zona de Fronteriza entre la Provincia de Sucumbíos Ecuador y el Departamento del Putumayo Colombia. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf>

- Presidente de la República de Colombia. Normas generales para el desarrollo de zonas fronterizas. 40416 612 (1992).
- Ramírez, S. (2008). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, (32), 135–169.
- Ramírez, S. (2006). *Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana, en La integración y el desarrollo social fronterizo*. Bogotá, Convenio Andrés Bello. p 57.
- Richardson, J. L. (2008). Critical Theory. En C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (pp. 222–233). New York, US: Oxford University Press.
- Romero, M. (2008). Poca relevancia de la integración andina. En S. Ramírez (Ed.), *Una mirada al Ecuador: Cátedra Ecuador fronteras, vecindad e integración* (pp. 213–231). Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42906.pdf#page=340>
- Russet, B. (2016). Liberalism. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (2a ed., pp. 94–113). Oxford, UK: OUP Oxford.
- Salomón González, M. (2001). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, (56), 7–52. <https://doi.org/28242>
- Sanín, N. (1994). *Las comisiones de vecindad, el mejor escenario para la integración fronteriza, comisiones binacionales de vecindad* (p. 20). Bogotá, CO: Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Schmidt, B. (2002). On the History and Historiography of International Relations. En W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 3–28). <https://doi.org/10.4135/9781848608290>
- Seara Vázquez, M. (2004). *Derecho Internacional Público*, 20ª ed., México, Porrúa.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]. (2014). *Plan Binacional de Integración Fronteriza: Ecuador- Colombia 2014-2022*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]. (2013). Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Recuperado de <http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/2013/PLAN-NACIONAL-PARA-EL-BUEN-VIVIR-2013-2017.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]. (2016, junio 8). Planes Fronterizos. Recuperado el 24 de julio de 2019, de Instrumentos de Planificación website: <http://instrumentosplanificacion.senplades.gob.ec/planes-fronterizos>
- Sen, A. (1979, mayo). *Capacidad y Bienestar*. Presentado en Stanford, US. Recuperado de <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/11/121118.pdf>
- Sen, A. (1999a). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá, CO: Editorial Planeta.
- Sen, A. (1999b). *Development as Freedom*. New York, US: Oxford University Press.
- Sen, A. (1999c, marzo). *Romper el ciclo de la pobreza Invertir en la infancia*. Presentado en París, FR. Recuperado de <https://es.slideshare.net/semillerotvdhs/soc-114-s>
- Sen, A. (2001, septiembre). *¿Qué impacto puede tener la ética?* Presentado en Tegucigalpa, HN. Recuperado de <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2012/11/121118.pdf>

- Skållnes, L. S. (1998). From the outside in, from the inside out: NATO expansion and international relations theory. *Security Studies*, 7(4), 44–87.
<https://doi.org/10.1080/09636419808429358>
- Slaughter, A.-M., Tulumello, A. S., & Wood, S. (1998). International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship. *The American Journal of International Law*, 92(3), 367–397. <https://doi.org/10.2307/2997914>
- Sociedad Geográfica de Colombia. (2009, marzo 29). Definición de frontera. Recuperado el 24 de julio de 2019, de Fronteras de Colombia website: <http://www.sogeocol.com.co/>
- Stein, A. A. (2008). Critical Theory. En C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (pp. 201–221). New York, US: Oxford University Press.
- Suárez, A. (2008). El Plan Ecuador, una oportunidad para el desarrollo fronterizo. En S. Ramírez (Ed.), *Una mirada al Ecuador: Cátedra Ecuador fronteras, vecindad e integración* (pp. 213–231). Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42906.pdf#page=340>
- Taylor, M. (1976). *Anarchy and cooperation*. London: Wiley
- Vargas, Y. L. (2005). *La ayuda de Estados Unidos a Colombia luego del 11/9* (Vol. 60). Editorial Abya Yala.
- Vreeland, J. R. (2003). *Why do governments and the IMF enter into agreements? Statistically selected cases*. *International Political Science Review*, 24: 321–43.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass.

ANEXOS

Entrevista Embajador Alejandro Suárez

Entrevistador: Ericka Poveda

Entrevistado: Embajador Alejandro Suárez

Fecha de la Entrevista: 20.06.2019

Texto:

Entrevistador: Embajador, ¿está de acuerdo con que le grabe?

Entrevistado: Sí, no tengo inconveniente.

Entrevistador: Bueno embajador, le comento, estoy haciendo mi tesis, y bueno, estoy hablando prácticamente sobre economías de frontera y la incidencia del Plan Binacional de Integración Fronteriza dentro de esto que es el desarrollo, lo que se trata del desarrollo fronterizo. Del mismo modo, estoy tomando como antecedentes el Plan Ecuador y como bien entiendo, hubo una conferencia en Colombia en la cual usted participó y ahí habló bastante acerca el Plan Ecuador como un mecanismo de desarrollo. Del mismo modo quería agradecerle por darme esta oportunidad de entrevistarle, ya que es muy importante para mí. Entonces, bueno, quisiera hacerle unas preguntas.

Entrevistado: Pero, déjame hacer primero a ti una pregunta.

Entrevistador: Claro.

Entrevistado: ¿Tú estás arrancando del Plan Ecuador?

Entrevistador: No, estoy arrancando del Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo pero lo que he averiguado es que del Pan Ecuador y de la Comisión de Integración nacen los preceptos para hacer el Plan Binacional de Integración fronteriza. Entonces, mucho de esto se habla con

el desarrollo social, económico y humano, entonces, prácticamente quisiera entender cuál es el concepto que utilizan al momento de realizar todo esto que es el Plan Ecuador y posiblemente el Plan Binacional.

Entrevistado: Ya, verás, yo creo que cabe una aclaración previa. El Plan Ecuador fue una iniciativa que se dio en el gobierno anterior y que como tú sabes respondió o trató de responder al Plan Colombia. Se dijo que si por un lado el Plan Colombia era un plan que ponía énfasis en la represión a la irregularidad, a los grupos armados irregulares, en fin, el Plan Ecuador salía al encuentro del Plan Colombia con proyectos de desarrollo, iniciativas de promoción del desarrollo y la economía en la zonas de frontera. Pero el Plan Ecuador tuvo una vida menos que efímera, prácticamente no sé si algo se llegó hacer, pero a la final no prosperó el Plan, es decir, el Plan Ecuador prácticamente desapareció del horizonte. Que es lo que se estableció y hasta ahora se mantiene. Básicamente, los Gabinetes Binacionales.

Entrevistador: Exactamente.

Entrevistado: Los gabinetes binacionales que de alguna manera inclusive han llegado a remplazar a la Comisión de Vecindad. La Comisión de Vecindad se estableció hace ya bastantes años, fue en la década de los 80, fines de la década de los 80, quizás comienzo de la década de los 90. La Comisión de Vecindad que tuvo un aporte realmente importante pero en la práctica, se ha fundido todo lo que había sido la Comisión de Vecindad, llegó a fundirse dentro del esquema de los Gabinetes Binacionales que es lo que actualmente funciona, Y funciona bastante bien.

Entrevistador: Entonces, en este caso, la participación vendría con mayor influencia de los Gabinetes Binacionales, y entiendo que se han realizado bastante.

Entrevistado: Sí

Entrevistador: Y, sin embargo, la idea es cómo se construye ese Plan, si en base a su experiencia, cómo usted creería que se construye este Plan, en base a estos instrumentos y a estos encuentros entre Ecuador y Colombia.

Entrevistado: Verás, no creo que haya un solo plan, son varios planes, son varias iniciativas, son varios proyectos en diferentes áreas. Las relaciones entre Ecuador y Colombia, por ser países fronterizos, son relaciones muy dinámicas, muy amplias, abarcan muchísimas cosas, muchísimos temas, entonces la idea, yo entendería la filosofía que está detrás de los Gabinetes Binacionales, es la de juntar, reunir a las instituciones y a las personas directamente responsables de los diferentes temas para que dialoguen, para que se pongan de acuerdo, para que revisen los proyectos, la marcha de los proyectos que se han establecido en el marco de los Gabinetes Binacionales. Es decir, por ejemplo, los ministerios de obras públicas de los dos países que se han comprometido a habilitar por decirte cualquier cosa, habilitar un puente internacional, entonces el proyecto es ese, puente binacional y en los sucesivos Gabinetes Binacionales, se van pasando revista a cómo está desarrollándose el proyecto, en qué estado está, un seguimiento del tema, la toma de decisiones para impulsar el proyecto. En fin, es más o menos la misma que se da y claro también la incorporación de nuevos elementos de nuevos planes, de nuevas iniciativas, según lo que los diferentes ministerios, las diferentes entidades resuelvan. Esto es lo global, lo general, pero tienes dentro de la relación con Colombia otro mecanismo que marcha más o menos paralelo al de los Gabinetes Binacionales que es la Combifron, eso referido a los temas de seguridad.

Entrevistador: Exacto, sin embargo, claro, aquí se da la mirada estatal, una mirada centralista, pero cómo se toma en cuenta las correlaciones con los grupos locales que existen en la frontera o más específicamente estas ciudades de frontera que se han creado en las zonas de frontera.

Entrevistado: Verás, hasta donde tengo entendido, en los Gabinetes Binacionales, en la preparación de estos se recogen las ideas, necesidades, las preocupaciones de las localidades fronterizas. Piensa tú, por ejemplo, determinados proyectos están provistos para favorecer a determinada localidad, en determinado tema, que sé yo, alcantarillado, para Lago Agrio o una carretera a determinada localidad en la frontera; en fin; entonces; en todos esos temas, cada una de las instituciones las va tomando, se hace una evaluación de las necesidades de cada zona, piensa tu servicios: en San Miguel se tiene una necesidad específica de servicios de salud que coincide con las necesidades de servicios en la parte del otro lado de la frontera, en Colombia, entonces según eso las entidades definen un proyecto específico, por ejemplo, un hospital o un centro de salud en donde por igual se pueda atender a los ciudadanos de uno u otro lado de la frontera. Entonces más o menos ese es el mecanismo.

Entrevistador: ¿Y estos temas y estos proyectos podrían estar dentro de lo que cuenta el gobierno como desarrollo?

Entrevistado: Claro, el objeto fundamental de los Gabinetes Binacionales es el de estimular las obras de desarrollo de las zonas fronterizas

Entrevistador: Pero de qué manera impulsan el desarrollo dentro de las zonas con las personas de la localidad, cómo se podría decir que el gobierno ayuda, o las instituciones estatales, para que este desarrollo funcione desde las localidades.

Entrevistado: Hay diferentes mecanismos, a través de los GADs.

Entrevistador: Claro

Entrevistado: Claro, los GADs, municipios, generalmente ellos coordinan con el estado gobierno central para definir necesidades, identificar necesidades, para definir proyectos en función de las necesidades, entonces todo va constituyendo insumos para las conversaciones y las negociaciones que se dan en los Gabinetes Binacionales. A ver, en aquella época, la

situación no ha cambiado mucho, pero las principales necesidades en la frontera, por ejemplo, uno de los temas más sensibles es el de enfrentar las consecuencias de los actos ilegales en ambos lados de la frontera, en lo que tiene que ver con narcotráfico, cultivos ilícitos, en fin, este tipo de cosas. Eso estaba entre las principales preocupaciones de los dos países, luego estuvo también el tema de la creación y establecimiento de los llamados CEBAF, Centros Binacionales de Atención a la Frontera, que estén justamente concebidos para brindar servicios en todo lo que tiene que ver con el tránsito fronterizo. Entonces en eso se ha avanzado bastante. Otro de los proyectos que estaban en marcha, el puente internacional sobre Mataje. El Ecuador hizo lo que tenía que hacer, pero hasta ahora, Colombia no ha abierto la carretera que lleva al puente. Este rato el puente sobre el río Mataje es un puente que no lleva a ninguna parte. Luego, el mejoramiento de los servicios, por ejemplo, mejoramiento de los CEBAF para hacer más ágil los trámites de permisos para ingreso de personas, vehículos, control de mercaderías, legalización de documentos. Todo eso se ha venido trabajando con Colombia, igual con Perú, pero claro, digamos que ese es una dinámica permanente, cosa constante. No sé, en este momento, el Centro Binacional de Frontera en Rumichaca entiendo que está funcionando ya desde hace tiempo, no sé el puente sobre el río San Miguel cómo estará eso, pero también está previsto establecer un CEBAF.

Entrevistador: Sí, pero, en ese caso, en el contexto histórico, se puede decir que las relaciones transfronterizas han mejorado ahora.

Entrevistado: Por supuesto, sí.

Entrevistador: Tengo entendido que antes no había tanta injerencia del estado en estas zonas, es más las zonas de frontera eran muy despreocupadas por las instituciones estatales.

Entrevistado: Sí, ese fue el problema que se mantuvo por mucho tiempo. Generalmente las zonas de frontera, no solo en el Ecuador, en muchos países, en nuestra región, las zonas de

frontera eran las zonas más olvidadas. Yo creo que en eso se ha ganado mucho y uno de los mecanismos que ha ayudado muchísimo son justamente los Gabinetes Binacionales. Pero fíjate, en el caso del Perú, por ejemplo, cómo ha mejorado el tema de viabilidad trasfronterizo. El canal constituye frontera, pero antes había solamente un puente internacional en esa zona, el Puente Internacional Huaquillas - Aguas Verdes, que era una cosa espantosa, porque era toda una aglomeración de vendedores, negocios, cosas que bloquean el puente. El puente sigue ahí, pero se construyó otro puente más hacia el interior, que funciona perfectamente bien y el transporte de vehículos fluye muy bien. Pero lo que te decía no, las relaciones del Ecuador con los países fronterizos han evolucionado desde hace años muy bien, se han ido estrechando cada vez más las relaciones. Se han ido estableciendo cada vez más compromisos, reales para desarrollar obras en beneficio de las zonas fronterizas.

Entrevistador: Bueno, estos compromisos giran en base a los Gabinetes.

Entrevistado: Fundamentalmente, en los últimos años a partir de los Gabinetes Binacionales.

Entrevistador: Y, en cuanto al Plan Binacional de Integración Fronteriza, usted desde su experiencia qué podría decirme.

Entrevistado: Todo esto es parte del esquema, del manejo del marco de los Gabinetes Binacionales, como te decía, no hay un solo plan de desarrollo binacional fronterizo. Hay varios, que comprenden muchos sectores, muchos aspectos, claro le puedes dar todo eso el nombre global de plan de desarrollo de las zonas fronterizas, pero en concreto es eso. Es la serie de obras que las instituciones de los dos países acuerdan llevar a la práctica, a la ejecución y para eso el mecanismo de los Gabinetes Binacionales es el que sirve para impulsar para fortalecer, reorientar algunos proyectos, algunos planes.

Entrevistador: Finalmente, tengo una pregunta quizás es un poco interesante. Se puede decir que la seguridad es una consecuencia del desarrollo, como consecuencia del desarrollo.

Entrevistado: Yo le pondría mejor como que la seguridad es un requisito para el desarrollo. Es decir, es difícil tener desarrollo sin seguridad, pero también no es fácil tener seguridad sin desarrollo. Las dos cosas se complementen perfectamente. Ahora, por donde comenzar, por la seguridad o el desarrollo. Mira, yo creo que el desarrollo evidentemente favorece la seguridad, es decir, en la medida en que los dos países, cada uno en su ámbito, en su espacio territorial, en la medida en que ellos, dos países estimulen obras de desarrollo en las fronteras, servicios, vialidad, educación, salud, todo eso. En esa medida, el mejoramiento de las comisiones de vida a disminuir el índice de delincuencia. Por otro lado, en que se haga frente a los delitos fronterizos transnacionales, narcotráfico, contrabando, en esa misma medida también se va a hacer favorecer que las obras de desarrollo comunes ampliándose, dándose, es una cosa correlativa la una con la otra.

Entrevistador: Listo. Muchas gracias embajador, creo que eso sería todo.

Entrevista Doctor Gonzalo Arcos

Entrevistador: Ericka Poveda

Entrevistado: Luis Gonzalo Arcos Parra

Fecha de la Entrevista: 12.07.2019

Texto:

Entrevistador: ¿Está de acuerdo con que le grabe?

Entrevistado: Sí.

Entrevistado: Concretamente ¿cuál es la pregunta?

Entrevistador: Concretamente la pregunta es: ¿en qué momento el Estado puede otorgar cierta institucionalidad a un plan de acción que le permita generar labores de desarrollo dentro de una zona.

Entrevistado: ¿Cuánto tiempo tenemos para grabar?

Entrevistador: Lo que usted quiera.

Entrevistado: Primero debemos tener un marco teórico primero, es decir comenzar del comienzo y comenzar debe ser lo que hemos dicho tenemos el documento que nos respaldan. Esa va a ser parte de tu presentación, ¿no es cierto?

Entrevistador: No, este documento va anexado porque comentó anexado porque dentro de la tesis voy a poner como trabajo de campo en donde mis conclusiones y a parte lo que voy haciendo.

Entrevistado: Bien en esta tarde vamos a conversar acerca del tema planteado que es qué podemos hacer para tener un plan de seguridad bilateral a través del cual podamos tener la institucionalización de los Estados y sus provincias colindantes de sus Estados de menor

desarrollo. Como antecedente tenemos la Constitución Política del Estado del Ecuador. En su artículo primero manifiesta que el Ecuador es un Estado constitucional de derecho. A partir del cual nosotros, en forma democrática, soberana e independiente, podemos ejercer poder a través de los distintos órganos que se encuentran establecidos en la misma Constitución Política del Estado, bien sea en el caso que nos lleva a través de la Cancillería, es la dependencia anexa a la Presidencia la República. Asimismo como a través de los distintos ministerios. Como el de Comercio, como el del Interior. Y de acuerdo a las necesidades que cada Estado o en este caso los Estados tanto Colombia como Ecuador quisieran hacerlo. Decimos quisieron porque realmente existe una falta de voluntad política. A la cual nos ha hecho falta para poder establecer de verdad unos límites o los alcances que podrían ser para la bilateralidad. Como institucionalizados a través primero de decretos y acuerdos de convenios que son los que nos van a llevar a establecer primero, las necesidades y una vez establecidas las necesidades, buscar las posibles salidas, y hagamos hincapié en esto de las posibles salidas porque no es que el hecho de que hayamos firmado un convenio bilateral o hallamos establecido ciertos límites o ciertos alcances que podrían tener estos. Nos garantizan el éxito de las cosas. Quiero recordar que asimismo estamos sujetos a distintas circunstancias, a distintas variables de varios tipos sociales económicos y políticos en el caso del Ecuador durante los últimos 12 años y en donde lamentablemente tuvimos un alejamiento de toda la realidad social enfocados en un fanatismo patriótico al estilo cubano, el estilo Venezuela. Para todo ello ha sido importante en este nuevo paso de descorreizar al país. En donde hemos tenido una nueva visión de lo que es la Patria Grande, no sólo América Latina sino también el mundo. En donde hemos tenido que empezar por nombrar el actual canciller, por ejemplo que es una persona que viene conociéndose por ser alguien de carrera a diferencia por ejemplo de nuestro anterior canciller, la señora María Fernanda Espinosa, que era una empírica nada más, nacida de los amarres políticos y que en la final logró no ayudarnos si no destrozamos al país con esto de circunstancias políticas como la

de Julian Assange, en donde se ha descubierto que realmente no sabe decir ni hola el señor Assange, pero sin embargo violando toda la ley, violando la constitución, se le otorgó una nacionalidad ecuatoriana. Eso por solamente dar un ejemplo. Lamentablemente dentro de esta era de de las mesas servidas tenemos tantos y tantos ejemplos que realmente el tiempo nos faltaría para... enfoquémonos qué está pasando en Sucumbíos, qué pasa en Carchi, qué pasas en Esmeraldas. Son nuestras provincias fronterizas y donde está enfocado al trabajo de monografía de quien está elaborando este tema que nos parece interesante y nos parece bien porque él es un acercamiento, es un enfoque nuevo a la realidad. Ya no hubo teórico únicamente llano basado solamente en las teorías económicas del momento sino en una realidad a la cual realmente quisiéramos que esta aproximación pueda llegar y pueda ser un referente para aproximar la realidad socioeconómica de sus moradores, de sus actores a su realidad social económica e incluso de política y religiosa como decíamos, porque quiero recordar que tanto en las fronteras, mucho así como los políticos han ido a buscar, también han ido los religiosos. Entonces es importante recordar que a ciertas sectas y como Testigos de Jehová, llámese adventistas o religiones como la católica, como la cristiana, evangélica que también han empujado a su gente allá para tratar de elaborar y recordemos que la política, la religión también son unas armas que sirven para el sometimiento de las personas. Para crear en ellos un Estado de paz, de tranquilidad de que no pasa nada y realmente quitar el espíritu de valentía del trabajo de emprendimientos que se debería tener. La situación de seguridad no se ha dado y no se va a dar en el paso que vamos porque el gobierno colombiano acaba de comunicar a nivel mundial que va a iniciar nuevamente con sus fumigaciones por el exceso de plantación de coca que existe en la frontera con Ecuador. Aparentemente no nos interesa, ya no nos haría mal pero recordemos que como se lo hace aéreamente entonces todo eso al circular el aire mayormente viene para estas provincias y entonces la salud de nuestros pobladores en su habitantes también se ve afectada en el sentido de que van a hacer falta más medicinas, más

centros especializados y si el Ecuador en estos momentos a través de los convenios que ha hecho con el Fondo Monetario para recuperar un poco la credibilidad y la estabilidad económica va a ponerse cuesta arriba, no vamos a poder y no vamos a tener los medios para proteger a esos ecuatorianos en situaciones tanto de pobreza como enfermedad. Corremos el riesgo también de que asimismo los desmovilizados de las fuerzas de las FARC, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, de los grupos guerrilleros, de los grupos de narcotraficantes vinculados a los cárteles mexicanos especialmente. Y que son los que trafican con todos los ingredientes necesarios para transformar la coca en cocaína. Entonces también se ha creado un corredor subterráneo a través del cual mucha gente, tanto ecuatorianos como colombianos, se han visto vinculados, más el exceso de personas que llegan desde Venezuela también genera otro conflicto a ese nivel. Basta ver lo que está sucediendo en el sector de Buenos Aires en la provincia de Imbabura en donde en un espacio tan reducido han encontrado más de 10 000 personas que gozaban de todas las facilidades que presta el mundo moderno: prostíbulos, te encontrábamos casinos encontrábamos bares y encontramos inclusive el servicio de tecnología de punta. Era usual en estos días ver en la televisión ecuatoriana al menos cómo se van a las personas que voluntariamente desalojan, iban llevando sus refrigeradores y todos los implementos electrónicos que realmente en la ciudad no todos pueden poseer. Entonces eso habla de la cantidad de dinero, de la cantidad de cosas que se mueven dentro de estos microestados y esas microsociedades que se van formando a nuestro alrededor a vista y paciencia de las autoridades, porque recordemos que volviendo al caso de Buenos Aires, hablo de Buenos Aires porque la provincia Imbabura también está dentro del cordón fronterizo, ha sido capaz de movilizar cientos y cientos de miles de dólares y sin que nadie se haya dado cuenta todos se han hecho de la vista gorda. Que ahora se intenta rectificar, esperemos que por el bien del Ecuador no sea tarde. Qué por qué el Ecuador en Sucumbíos las plantaciones que se están encontrándose de coca no llegan a irse más allá y en Esmeraldas que todos sabemos

que es una de las provincias más pobres del Ecuador precisamente por el asistencialismo que el Estado siempre ha tenido. Alguien decía que no tiene ni agua potable que no tiene nada y es verdad. No tiene por qué, porque cuando dice que él piensa emprender, imponerles un mejor estilo de vida para la gente lo que hacen los propios habitantes es destruirlo qué se está haciendo entonces qué hacer ante esto. El reeducar a las personas. Y establecer nuevas normas, nuevas formas de convivencia social a través de la video vigilancia por ejemplo. Esto de las cámaras del 911 es muy importante. Hay que implementar. Si bien es cierto no somos un Estado represivo volviendo nuevamente a lo que dice el artículo primero de la Constitución, que aludimos al comienzo de esta charla, era que el Ecuador es un Estado de paz. Parece increíble pero cierto hablamos de que el Ecuador es un Estado de paz y sin embargo no se puede poner en práctica por la forma en que se gobernaba este país a través de la ley de la democracia venidas en después del triunvirato militar que lo que han hecho es hacer de nosotros es un Estado asistencialista, un Estado que únicamente se remite a tratar de apagar fuegos y no a generar y no a crear. El presidente nuestro acaba de salir hace unos pocos días hacia una alianza con los países de la línea del Pacífico, pero, sin embargo aquí todos los señores de automotrices, los metalmecánico ya salieron a oponerse. Es decir, siempre estamos oponiéndonos a lo que nos gusta, a lo que no nos beneficia porque no queremos ver más allá de estos ojos. Es importante saber que esta coyuntura, a este este momento político y social que estamos viviendo debemos todos aunar para salir. No tenemos otra alternativa, la vista es hacia delante tenemos que buscar nuevas formas de emprendimientos, normas formas de unidad. Debemos también hacer de este país un país de progreso. Tenemos las armas tenemos, no letales literalmente hablando, sino tenemos las maravillas que nos da la naturaleza. Tenemos cascadas, tenemos ríos, tenemos paisajes, es importante que el turismo entre una de ellas sea una nueva arma para nosotros poder dejar de depender del petróleo que en poco tiempo se nos va a acabar.

Entrevistador: Sí es interesante porque usted también mencionó que dentro de estas zonas de frontera existen un gran flujo de dinero. Una pregunta sería: ¿qué hace que estas zonas sean tan atractivas a las poblaciones porque todavía hay poblaciones que se establecen, se radican en estos lugares? ¿Y se puede decir que es por la falta de la acción del Estado falta institucionalidad estatal?

Entrevistado: Sí, definitivamente. Que todo el mundo sabía lo de Buenos Aires y el gobierno, el Ministerio del Interior y la policía fueron los últimos en enterarse de que había detrás de todo esto. Lo que pasa es que todos somos a la vez cómplices y encubridores de lo que está sucediendo. No damos importancia. Las cosas no siempre son gente pobre, es decir, siempre estamos menospreciando sin darnos cuenta de que detrás de ese grupo de gente de ese flujo de personas se mueve un gran capital. Resulta interesante por ejemplo saber que en la hostería de un conocido exfutbolista nuestro, el asambleísta “Tin” Delgado, se encontró en la granja desarmando unas máquinas chancadoras de oro y entonces lo que nos da es la idea de que las personas que están detrás de todo esto de este negocio saben lo que están haciendo y lo que están encontrando es el gran cantidad de gente, no desocupada, sino que gente que quiere ganar más fácilmente y es cierto. No es que en el país en el país tengamos unas líneas de trabajo para todo el mundo, no, no tenemos, pero, sin embargo tampoco es que estamos del todo mal. Lo que pasa es que queremos dinero fácil. Es decir, si yo trabajo en una mina y por cada pepita de oro que yo encuentro me gano \$10 000, no hay problema. No es que tampoco sea malo pero es ilícito porque, porque no importa si es que la mina aquí es grande, estamos hablando de la legalidad. El Ecuador es un Estado de derecho y entonces toda mina te debe tener su respectiva autorización de la Dirección Nacional de Minas de las Secretaria Nacional del Agua, del SRI y del Ministerio de Finanzas por las regalías que éstos tienen quedarnos, porque yo quiero recordarles, a recordarle usted en especial, de que todos estos productos no son renovables. Especialmente en estos sectores fronterizos en donde estamos, existen lugares en donde

solamente es un río de 8, de 10 metros de distancia que nos separa del país vecino y dentro de eso existen muchos minerales. Existen muchas cosas que realmente nos haría nosotros países, hablando de Colombia, Ecuador y es el tema que nos ocupa, que nos harían países prósperos pero que realmente existe es el de la ceguera tanto política y el egoísmo de parte, porque cada uno quiere jalar el agua a su molino. Entonces en el Ecuador como Estado de derecho tiene que poner orden y lo mucho o lo poco y en lo pequeño y en lo grande a través la legalización. Y los mineros nuestros artesanales que también están reconocidos dentro de la ley como un emprendimiento deben saber que en un Estado de aparente libertad de prensa ahora se puede ir a través de los medios públicos, a través de los medios privados, a través de las redes sociales uno puede hacer denuncias y puede alcanzar un nivel de denuncia reiterando por favor y donde yo pueda saber a dónde llegar. Yo puedo saber y tener a primera mano ya los requisitos para ser considerado un minero. Yo puedo a través de la organización si hago una asociación de mineros artesanales y yo puedo llegar al Ministerio de Energía y Minas aquí en la ciudad de Quito, generalmente está, y decirles bueno mire nosotros como asociación queremos que nos reconozcan, que nos den un espacio de terreno, que queremos esto somos los que hacemos pero realmente lo que no queremos es someternos a la ley. Mire bien o mal la ley es la ley. Nosotros cuando éramos estudiantes los profesores nos decían, vea por hacer un símil con lo que está sucediendo: por más burro que sea el juez, es el señor juez. Y tenemos que someternos a ella.

Entrevistador: Ya, perfecto, pero por ejemplo centrándonos más en el caso del departamento de Putumayo y la provincia de Sucumbíos ahí una de las actividades económicas más importantes es la agricultura. Entonces les voy a mencionar un ejemplo a partir de la producción de la coca. Se dice que en Ecuador no se produce coca pero en Colombia sí y en estas zonas de fronteras existen comunidades y a partir del derecho no se pueden separar comunidades, sea que estén unidos por acciones sociales, económicas no se puede separar. Entonces el Ecuador y digamos que proporciona la mano de obra Colombia en cuanto a la

producción de coca. Y este pues sí se puede decir que aquí existe una economía complementaria.

Entrevistado: Que sería narco.

Entrevistador: Exacto.

Entrevistado: Bien. El tedio manifiesta en el sentido de que, y le decía yo también con anterioridad que eso es lo que nos separa, pero las familias siguen llevándose. Entonces en nuestros ancestros siguen allí. Lo que sucede es que recordemos que por ejemplo el Ecuador creó una o dos provincias orientales más para tratar de que de alguna medida controlar su territorio. Entonces con ello creó una provincia, por decirle como la de Santa Elena. Que porque como Guayas es tan extensa había que dividirlo para poder, territorialmente siendo un Estado unitario de derecho, poder controlar mejor las actividades de sus habitantes. Lo mismo sucedió con Sucumbíos. Entonces sucedió, entonces cuando se crea la provincia de Orellana, ¿cuál es la idea? De poder controlar, de poder tener cuidado con lo que está sucediendo con los nuestros. Recordemos que el Ecuador por naturaleza siempre has sido buen acogedor de todos. A un principio fueron primero los colombianos, después aparecieron los cubanos, después haitianos y por último los venezolanos. Entonces, la forma más fácil de aquí del Ecuador es el de conforme a la ley del Registro Civil, a la constitución es que sí, es que mi hijo, yo soy extranjera, mi hijo nace aquí mi hijo ya por consecuencia de que iba a ser ecuatoriano. Entonces yo también gozó de todos los beneficios y entonces eso lleva aquello, no importa si tengan precedentes en el país de origen todo lo que ven y reproducir hacerme empresario sin que nadie sepa de dónde obtuve esos recursos para poder invertir. Entonces y si es que la comunidad de nuestros aborígenes, recordemos lo que pasó con el caso de Kléber Fajardo, que forjaron esas sentencias y en Estados Unidos los rechazaron por la supuesta metida de mano la justicia y que el aceite que se regaba llegaba a los ríos. Entonces acá es lo mismo, la minería necesita

explosivos. Esos explosivos que provee generalmente, al ser de prohibida importación, el monopolio lo tiene el Estado. El monopolio para la producción de explosivos de minas y de todo quien tiene el Estado. Entonces estamos hablando que es el Estado el que no maneja adecuadamente lo que está en la obligación de llevar. Para que aquí la coca, ya habíamos dicho al comienzo de esta charla, se convierta en cocaína, sí necesito de algunos químicos. Esos químicos en cierto modo por autorización de la Constitución se está delegada a instituciones privadas. Se puede hacer no y de hecho se lo hace, pero tampoco está porque es común escuchar en las noticias que por caminos de tercer y cuarto orden ha llegado allá. En Ecuador no se produce la cocaína, el Ecuador lo que está es llevando esto, todos los elementos, todos los químicos que se necesitan para que en Colombia se haga. Nosotros en Esmeraldas no estamos fabricando los submarinos que utilizan para llevar la cocaína mar afuera hacia el Océano Pacífico en todo eso y los metan los todos los metálicos, todos los taladros los tornillos. Todo pasan del Ecuador hacia Colombia. Entonces qué es lo que sucede, se han de hecho la vista gorda. Yo quiero recordarles que lo que se decía en el gobierno anterior que mientas por delante de la TV sacan una redada en la que cogieron 2 kilos de cocaína, por atrás se pasaban 500 y 1000 toneladas de cocaína. Y la gente se pregunta y por qué antes no hacía. Porque es como escuchar a la gente, es importante esto, la gente dice y por qué ahora coge tanta droga. Porque siempre circuló droga, lo que pasó es que habrá un, nuevamente volvemos al pacto con Estados Unidos. Ahora sí estamos cogiendo y recogiendo lo que están haciendo en nuestro país vecino, qué hacer para que las cosas cambien. No podemos quitarles a las familias porque ellos llevan por miles de años sus apellidos sus costumbres su comida sus ceremonias. No podemos hacer pero si podemos darles asistencia. En esta semana la Corte Constitucional acaba de sacar un fallo muy interesante: la prohibición de que las petroleras entren al territorio huaorani. Eso es lo que necesitamos hacer en Sucumbíos, Carchi y necesitamos hacer en Esmeraldas y en donde se ha prohibido la circulación. Yo decía antes la educación, es la educación cuando yo les

enseño a que por ejemplo en el Carchi yo puedo ser de los frailejones, el callejón de los frailejones, como un emprendimiento turístico. En donde yo te gano, si bien es cierto tengo que ir con el chompas con bufandas, pero sin embargo no van así, no va a atender un espectáculo único como los frailejones, como el cementerio de Tulcán pero no nos dejan hacer esas iniciativas. En Sucumbíos podemos tener un, se me ocurre, así como en el callejón 2 rejones podemos hacer como están haciendo algún grupo aislado en el oriente en donde tienen cabañas de lujo pero en donde no entran los plásticos, en donde solamente es permitidos los teléfonos y las filmadoras por que tratan de exportar. En donde es la comuna que maneje tours no hay emprendimientos, que nos demuestra que si podemos salir de estas zonas de frontera. Hacer por ejemplo en Esmeraldas, por qué no se la ruta de la coca. Las uta de la palmera. En donde se dan las propias comunidades los barrios en los pueblos alejados los que se podían encargarse de ellas con el estímulo obviamente por ejemplo por decir de Ecuador, de la ONU, de la OEA que son las entidades que si realmente tuvieran el interés de la unidad de los pueblos, de superar la pobreza de los pueblos, podemos salir. Y realmente no estamos haciendo eso. Deben hacer de la propia comunidad, la propia sociedad la que tiene que hacer eso porque si vamos a esperar que la red, que el Estado nos hagan, el Estado lo que nos manejar es en el sentido general pero como estamos en particular tenemos que nosotros a través de trabajos como el suyo y empezar a socializar y decirle mire esto debemos hacer. Es usted y barrio usted y su comunidad usted y el eje de su poblado los que van a poder sacarle adelante al pueblo. Si usted necesita agua potable no tener parásitos usted necesita organizarse, usted tiene que salir a la a la carga. La capital de la provincia por decir en Esmeraldas y sabe que a través de obras públicas queremos que nos den agua potable. Pero sin organización y otros políticos buscan no, no a organizarnos nada las alternativas para mantener los simples objetos y siempre predominados.

Entrevistador: Pero por ejemplo quizá mencionaba que se necesita asistencia del Estado, sin embargo el Estado para las zonas de frontera siempre va a dar una opinión desde centro, pero

no desde periferia porque no están allí sin embargo por ejemplo se han dado gabinetes binacionales y en estos gabinetes binacionales han participado mesas técnicas de las diferentes localidades de la zona de frontera donde ellos son los encargados y van a decir bueno esto es mi problema, tenemos de esto, falta de esto. Desde ese punto, se puede decir que el Estado comienza a cierto tipo de asistencia hacia esas comunidades, sin embargo esto es muy reciente, es reciente y en la primera y en el primer gabinete binacional recién comenzó a hablar sobre un plan de acción como está el Plan Nacional de Integración Fronteriza para las zonas de frontera, para la zona Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos departamento de Nariño y departamento de Putumayo. Sin embargo, por qué todavía existe cierto tipo de inasistencia dentro de estas zonas y que también existen todavía estas organizaciones ilícitas que todavía forman parte muy grande de estas localidades. Quizá pueda decir también que estas zonas no han tenido tanta confianza en el gobierno porque han sido estas otras organizaciones las que se han encargado de asegurar...

Entrevistado: ...Protección y asistencia, alimentación. En el Ecuador, hace poco más de 2 años, acaba de quitarse el Código Orgánico de Descentralización Territorial, llamado COOTAD. Así armoniosamente un poco, pero como todas las cosas no, si bien es cierto ahora en el Ecuador por ejemplo todas las leyes son orgánicas. Algo que aparentemente es muy importante pero insistimos: la realidad siempre está antes que los que lo que se da en las leyes. Entonces por qué no han asistido por ejemplos los actores sociales a estos gabinetes binacionales, porque el rota que llega a mi conocimiento, a mí como líder de la comunidad, sabe que usted tiene que asistir a tal gabinete. Generalmente el líder de la de la creación de las FARC, del narcoterrorismo, dice usted: pero si a ti no te hace falta. ¿A ver, quién te cuida tu ganado? Mi gente, ¿quién te provee de pasto?, ¿quién te provee de vitaminas para el ganado? Soy yo. Tú no necesitas estudiar, tú no necesitas escuela. Entonces aquí viene la contraparte, ¿cierto? Al Estado le creemos porque el Estado no asistió adecuadamente. Bien se decía hace

rato que este es un proceso que está empezando, pero hay algo, lo que mal empieza mal acaba. Entonces si nos ponemos a pensar, yo estoy de acuerdo que todo tiene que ser por planificación. Hasta hace poco, en el gobierno anterior teníamos algo rimbombante que se llamaba la SENPLADES, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,

Entrevistador: Y esta Secretaría fue la encargada de realizar el Plan.

Entrevistado: Justamente, pero debemos preguntarnos cuál es el resultado.

Entrevistador: Exacto.

Entrevistado: Ahora sucede que nosotros abrimos los ojos y nos encontramos con nada. Es lamentable decirlo, pero existen funcionarios de alto nivel, de primer nivel, de segundo de tercero, que ganan viáticos, que ganan muy buenas sueldos, pero que en realidad a la a donde está la gente nos llega. En el papel es bonito y suena muy hermoso que uno pueda decirle a vamos a llegar. Y eso es importante a las personas les digo yo. No dice estamos llegando, no estamos en el presente, porque ahora especialmente en lo que estamos hablando, de lo que pasó es que yo estoy haciendo cosas de otros, es que yo en la época sí y vamos a hacer y lograremos pero no dice estamos haciendo. Es decir siempre estamos enfocados en el pasado o el futuro, pero no estamos en nada en el presente y nuestras comunidades fronterizas, volvemos, Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos lo que necesitan es ahora. Porque los niños nuestros. Nuestros connacionales están creciendo con la tutoría y con las enseñanzas de la narcoguerrilla entonces nuestros jóvenes llegan a los 12, 13 años y no buscan ir al colegio, buscan formar parte de la narcoguerrilla. ¿Por qué? Porque tienen seguridad para sí mismos y tienes seguridad para sus familias. Las líneas de nuestras fronteras en un comercio sexual increíble. Entonces ¿en dónde está el Estado? Después hablamos del femicidio, hablamos de las armas hablamos de esto pero, qué estamos haciendo. Realmente nada, por eso trabajos como éste que enfoca la realidad de esos sectores deben ser difundidos y no puestos solamente en la biblioteca como un trabajo

excepcional, como un trabajo bonito sino que es realmente un extracto yo al menos quisiera que algún rato, al que este exponiendo este trabajo, ustedes digan que quisiera que este trabajo no por ser suyo, sino por ser hecho en la realidad, puede ser conocido también por gentes al menos, por medianamente por tenientes políticos, jefes políticos, por comisarios, por intendentes. Y ellos puedan a su vez reproducir para sus connacionales y decirles que la alternativa si está en nuestro lado. Que siempre es mejor la legalidad que la ilegalidad, que siempre es mejor someterse a la ley que trabajar ilegalmente. Porque nuestros hijos se siguen degradando, nuestras niñas se siguen prostituyendo y las enfermedades cada vez nos van ganando.

Entrevistador: Es excelente. Ahora, finalmente a partir del derecho. En qué momento se puede decir que existe una institucionalidad concreta y efectiva en una zona específica. Bueno aquí desde centro podemos decir que sí existe una institucionalidad que ha sido efectiva o no. Eso iría de acuerdo a cada uno de nuestros intereses, pero en estas zonas donde más se necesita ayuda, cuándo se puede decir eso. En qué momento podemos al fin recabar que ha existido una efectividad desde el Estado.

Entrevistado: En el marco teórico está dado. Los convenios se han firmado, los acuerdos se han firmado, el protocolo se ha hecho, han salido en la televisión. Cómo hay que hacerlo efectivo, es a través de la socialización. Porque recordemos que de nada sirve que yo te diga: ah, estás con hambre, qué pena, pero que te vaya bien. Al hambriento lo que hay que hacer es darle de comer enseñarle también a que cultive. Es lo que nos toca hacer. Tenemos el marco legal, tenemos el marco teórico, está aprobado, está reconocido interpersonalmente a través la ONU, OEA y demás organismos internacionales nos ha felicitado por las iniciativas. Pero se han quedado en iniciativas. Entonces como este trabajo, este desarrollo, esta tesis no es una iniciativa sino algo a formar algo real, debe ser conocido delante de otros para que estos a su vez, en la medida de lo posible, al menos manden a una biblioteca de un colegio, sean invitados

a exponer en alguna universidad de, yo qué sé, en la universidad del norte de Ibarra por ejemplo o en la Universidad de Esmeraldas, en la Universidad del Carchi a un grupo de estudiantes. Que entendemos tienen la necesidad también no sólo de un título que les acredita, sino también de vincularse con la realidad porque recordemos: desde del gobierno anterior se declaró a Imbabura, Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos zonas fronterizas para recuperación económica. No se ha visto y de seguir así las cosas tampoco se verán. Porque todo es pura fantasía, todo es solamente aparecer en la pantalla y recordemos del gobierno anterior y de este no se ha logrado hacer nada. Los medios públicos siguen siendo públicos, incautados El Telégrafo, El Tiempo, la FM, la AM, la Gamavisión, TC Televisión siguen siendo radios públicas que de una u otra manera nos siguen a doctrinando y nos siguen teniendo sometidos al mismo estilo del correato.

Entrevistador: Claro, muchas gracias por su participación en este trabajo de investigación. Y quisiera por favor me puedes hablar sobre usted.

Entrevistado: Está bien. Gracias, mi nombre es Luis Gonzalo Arcos Parra, llevo 27 años ejerciendo mi profesión y he estado siempre vinculado a las causas sociales y no soy ortodoxo, no soy radical por ningún lado, sino más bien me creo un nombre de mente abierta. Creo que el capital que puede traer el capitalista debe ser integrado, pero asimismo creo que al trabajador hay que reconocerle todas las destrezas, las habilidades, las capacidades que tiene. Siempre a través de nuestra defensa hemos tratado de ser solidarios y también de llegar como este caso por distintos medios por nuestras relaciones a gente que como usted es lo que trata de hacer es tomar la realidad nacional para a partir de proyectar un trabajo que puede ser muy muy útil.

Muchas gracias

Entrevistador: Muchas gracias.