

## El derecho de participación de los pueblos fronterizos en la integración y desarrollo en la zona

Mario Guerrero Murgueytio\*

La Integración Fronteriza es uno de los temas estratégicos de la política exterior del Ecuador, sabiendo que en este ámbito de lo que sustancialmente se trata, es de canalizar las cuestiones de vecindad en la manera más eficiente y ventajosa para las partes, y todo en el marco de la equidad más estricta.

La gestión del tema se lleva a cabo en el marco de la Política Subregional Andina de integración fronteriza, y también en el de los acuerdos bilaterales expresamente concertados con Colombia para el efecto.

En un plano más académico, puede decirse que “Integración Fronteriza es el proceso en virtud del cual, los estados colindantes concertan y unen acciones y esfuerzos para elevar el nivel de vida de los habitantes de la zona fronteriza, utilizando de manera conjunta sus recursos y potencialidades. Este es un proceso coadyuvante a la integración binacional, subregional y regional (Hugo Piu Deza, Catedrático de la Universidad de San Marcos, Lima)”.

Se ha escogido esta definición, no solo por ser muy completa, sino porque tiene la virtud de focalizar “al ser humano” como centro de toda acción en el campo de la integración, siendo precisamente este enfoque con el que el Ministerio de Relaciones Exteriores busca abordar la materia, en la perspectiva de canalizar y hacer efectivo el ejercicio del derecho de los pueblos fronterizos a participar en el proceso de integración.

### 1. La Integración Fronteriza - Un Mandato Para Los Países Andinos

Es indispensable al abordar el tema de la Integración Fronteriza, tener en claro que ella constituye un verdadero mandato para los países andinos, que se encuentra consignado en específicas Decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina de Naciones. En efecto, a través de la Decisión N° 459, de 25 de mayo de 1999, se estableció la “Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo”,

\* Embajador de Carrera del Servicio Exterior Ecuatoriano

mientras que por medio de la 501, de 22 de junio de 2001, quedó establecida la denominada “Zona de Integración Fronteriza” (ZIF) que, por disposición de su artículo primero, ha de entenderse constituida por “... 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”.

Conviene destacar, de otra parte, que el mandato en cuestión se encuentra fortalecido y consolidado respecto de Ecuador y Colombia, visto que estos países han construido acuerdos bilaterales específicos, tales como la “Declaración Presidencial Conjunta”, de 20 de junio de 1989, mediante la cual se creó la “Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana”, organismo del que se hablará más adelante; el Canje de Notas, de noviembre de 2002, a través del cual se establecieron las “Zonas Estratégicas” dentro del cordón fronterizo, cuales son la Pacífica, la Andina y la Amazónica; y finalmente, el “Acuerdo entre los Gobiernos del Ecuador y Colombia para el Desarrollo de la ZIF”, el mismo que incluye una específica herramienta de desarrollo denomi-

nada “Plan Anual Prioridades”. Ha de aclararse que estos dos últimos instrumentos se encuentran negociados, lo que significa que se procederá a su suscripción en el momento en que las circunstancias permitan la reapertura de las relaciones diplomáticas entre los dos países.

## 2. Ejes de Acción

La normativa comunitaria a que se ha hecho referencia, es la que fija los parámetros generales dentro de los que se enmarca la labor de los gobiernos andinos en materia de Integración Fronteriza, y es a través de esa normativa, que han quedado delineados cinco fundamentales ejes de acción:

i. Gestión y Desarrollo Social, línea en que han de promoverse acciones orientadas a satisfacer las necesidades básicas de los pobladores de la frontera;

ii. Infraestructura, plano en el que se apunta a crear una estructura de transporte y servicios que facilite el intercambio comercial, la productividad y el desarrollo sostenible;

iii. Fortalecimiento Institucional, plano en el que se promueve la participación activa de las instituciones públicas y privadas de la ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan

consolidar su desarrollo, buscando compartir obligaciones y responsabilidades;

iv. Productividad y Comercio, campo en donde se trabaja por fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las fronteras, aprovechando las ventajas de ubicación con relación la mercado subregional, regional e internacional; y,

v. Medio Ambiente, parámetro dentro del que se busca que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones que impone el medio ambiente sano, pero al mismo tiempo potenciando sus ventajas.

### 3. Visión Conceptual Incluyente

Introducir en materia de Integración Fronteriza una visión conceptual incluyente, constituye un objetivo por el que se debe trabajar con especial decisión. Como ya se indicó, la normativa que se acaba de presentar es de carácter general, y en consecuencia, los ejes de acción que de ella se han desprendido son también de igual naturaleza, por lo que corresponde complementar sus contenidos, para conseguir que la materialización de la Integración Fronteriza tenga la máxima coherencia con las particularidades de cada ZIF.

Este es un requerimiento reconocido por la propia normativa comunitaria, al punto que ella misma establece, en la parte final del artículo primero de la Decisión 501, que “...se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos ... en correspondencia con las características de cada uno de ...” los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

La Cancillería ecuatoriana, en consecuencia, ha venido trabajando con decisión en el tema de la adaptación normativa, resultado de lo cual, son los acuerdos bilaterales anteriormente registrados, labor a la que ahora se ha sumado un decidido accionar que busca la introducción de una visión y praxis más incluyentes de la Integración Fronteriza, que se está buscando a través de incorporar a los tradicionales ámbitos de gestión de la materia, esto es al político, al de desarrollo y al comercial, uno nuevo y crucial, cual es la “Dinámica Social Fronteriza”. La cuestión es ciertamente trascendental, porque de ella depende que efectivamente se concrete la tan buscada incorporación de los denominados “flujos y relaciones locales” al proceso de toma de decisiones políticas e implementación de acciones concretas de desarrollo.

Esto quiere decir que a partir de una visión como la planteada, la In-

tegración Fronteriza resulta estructurada por los siguientes ámbitos:

i.) “Ámbito Político”, en el que se opera la concertación de políticas, planes y proyectos en todas las esferas de la relación bilateral;

ii.) “Ámbito del Desarrollo Fronterizo”, que es donde se materializan específicos proyectos y programas para instrumentar el desarrollo sustentable de la ZIF, programas y proyectos a ser binacionalmente concertados y priorizados por Ecuador y Colombia, a través de las dos herramientas ya mencionadas, cuyos textos se encuentran ya negociados. Esas herramientas son las siguientes:

a.) “Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la ZIF”, con el que se establecerán, de manera conjunta, compartida y coordinada, directrices precisas orientadas a construir el desarrollo de la zona; y,

b.) “Plan Anual de Prioridades (PAP)”, que podría calificarse como una bolsa de proyectos, en la que anualmente se incorporarán aquellos que los dos países consideren estratégicos.

Estos dos instrumentos son de crucial importancia para hacer efectivo un accionar concertado, razón por la que se ha trabajado largamente en sus textos hasta llegar a

un acuerdo satisfactorio sobre los mismos. Este acuerdo se materializará con la suscripción formal de los mismos, en el momento en que las circunstancias lo permitan.

iii.) “Ámbito de la Dinámica Social Fronteriza”, al cual se hizo ya una mención general, y que no es otro que ese denso entramado de relaciones y flujos que llevan adelante los individuos, las organizaciones sociales y las autoridades locales y regionales, relaciones que generan productivos acuerdos, identificación de necesidades, e incluso de acciones de remediación.

Cuando se llegue a trabajar -tanto por parte de la Cancillería y autoridades ecuatorianas, como por parte de la Cancillería y autoridades colombianas- con consideración y estima de los “flujos y relaciones locales”, el producto de la interacción de las personas en el espacio de la ZIF será automáticamente canalizado hacia las esferas “política” y de “desarrollo” de la Integración Fronteriza, resultando esto en una “concepción ampliada” que incorporará al quehacer decisional, la cotidianidad de la gente. Será por esta dinámica que una concepción ampliada de Integración Fronteriza como la aquí propuesta, se convertirá en el vehículo idóneo de un ejercicio efectivo del derecho de los pueblos de frontera a participar en la instrumentación de la integración binacional.

iv.) “Ámbito Económico y Comercial”, que se canaliza a través de la normativa, instancias y organismos comunitarios específicamente creados, en el marco del Acuerdo de Cartagena, para el tratamiento y gestión de este tipo de temas.

Ahora bien, presentados los ámbitos que construyen la nueva concepción de Integración Fronteriza, se ha de señalar que toda esta estructura conceptual (igual que sucedió en el pasado con la antigua visión de integración) descansa en la Comisión de Vecindad, establecida, según se dijo ya, por “Declaración Presidencial Conjunta” de junio de 1989. Esto es así, porque la materialización de resultados depende directamente del funcionamiento y capacidad de gestión de la Comisión, en cuanto único mecanismo bilateral de carácter político y representativo encargado de promover la integración, la cooperación y el desarrollo de los dos países, con énfasis en la ZIF, trascendental rol frente al cual es necesario puntualizar:

- Que el “Ámbito Político” de la Integración Fronteriza tiene su espacio de concertación en las Reuniones Plenarias de la Comisión;

- Que el “Ámbito del Desarrollo Fronterizo”, lo tiene en el Comité Ejecutivo de la ZIF; y,

- Que el “Ámbito Económico – Comercial” se maneja por

fuera de la Comisión de Vecindad, debido a que la normativa comunitaria ha establecido específicos causas de tratamiento a nivel multilateral.

De lo dicho se evidencia entonces, que respecto del “Ámbito de la Dinámica Social Fronteriza”, existe un reto urgente de avocar, a través de diseñar y proponer mecanismos de representación ciudadana que respeten los flujos y relaciones locales en manera de poder construir, paulatinamente, una efectiva integración a partir de agendas comunes. A este respecto es necesario precisar que la Cancillería y el “Plan Ecuador” han llevado adelante una importante acción articulada, que ha sentado las bases de la futura incorporación de la información recogida y sistematizada por el Plan, en las propuestas a ser negociadas con Colombia.

No se puede dejar de mencionar, finalmente, que al hablar de Integración Fronteriza deben tenerse muy presentes los asuntos catalogados como “irritantes”, ya que también éstos forman parte de la relación bilateral. Al respecto cabe mencionar que se estaba logrando abrir, de manera concertada con Colombia, una vía de manejo “por cuerda separada” de dichos temas, para así evitar contaminaciones que pudieran influenciar negativamente el ámbito de la agenda positiva.

Dentro de ese “espacio estanco” venían funcionando mecanismos ad-hoc, específicos a las particularidades de cada problema tratado, mecanismos que es de esperar readquieran vigencia, readaptados a las nuevas circunstancias que surjan producto de la superación del grave problema que ha traído consigo la incursión armada del primero de marzo de 2008.

#### **4. Esquema de Gestión – Instrumentación de Ajustes**

Como sucedería en cualquier caso, la nueva concepción de Integración Fronteriza que el Ministerio de Relaciones Exteriores está buscando implantar, naturalmente demanda la introducción de ajustes en el esquema de gestión de esta materia, ajustes que estratégicamente deben apuntar al potenciamiento sustantivo de la capacidad de gestión de la Comisión de Vecindad. Esto porque la efectiva instrumentación de la visión incluyente aquí propuesta, descansa y depende de la única estructura binacional existente para gestionar, materializar y administrar la Integración Fronteriza ecuatoriano-colombiana.

Consecuentemente, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador entiende que el centro de atención no puede ser otro que la Comisión de Vecindad, de donde resulta claramente identificada la necesidad de trabajar en el campo de las estructuras y procedimientos de la Comisión, cues-

iones que esta Cancillería considera que pueden ser afrontadas a través de una metodología de trabajo sólida y técnicamente construida.

En efecto, si se analiza el actual esquema de gestión de la relación bilateral, se descubren en él puntos positivos tales como: el correcto señalamiento de objetivos y metas, el apropiado nivel mandatorio de la normativa, y la adecuada estructura organizacional de la Comisión. A la vez también se detectan temas en los que se requiere introducir enmiendas a través de disposiciones reglamentarias y operativas, que abran un camino para la incorporación de los “flujos y relaciones locales”, así como para facilitar la definición de acciones concertadas, en el marco de una mayor agilidad y eficiencia de los distintos órganos de la Comisión.

Así definida la intervención que se requiere ejecutar, es obvio que la misma sólo puede alcanzarse a través de dotar a la Comisión de una nueva metodología de trabajo, puesto que ese es el instrumento idóneo para conseguir la introducción de términos de gestión más coherentes con la nueva concepción de Integración Fronteriza.

#### **5. Visión Incluyente – Metas para su Instrumentación**

A través de la introducción de una nueva metodología de trabajo,

la Cancillería estima que podrá alcanzar dos cruciales metas, que se valoran como cimientos a partir de los cuales efectivamente pueda construirse una visión incluyente de la Integración Fronteriza. El tratamiento de esas metas se aborda en los siguientes acápite, y no son otras que el (a.) el “Fortalecimiento de la Estructura Orgánica de la Comisión de Vecindad”, y (b.) la “Viabilización de un Accionar Concertado en Materia de Desarrollo Fronterizo”.

### **5.1. Fortalecimiento de la Estructura Orgánica de la Comisión de Vecindad**

El fortalecimiento de la estructura orgánica de la Comisión de Vecindad es cuestión sustancial, porque de esto depende que el organismo deje de ser “reactivo”, para convertirse en uno de carácter decisorio y proactivo con la cotidianidad de la frontera, pero también con relación a las más altas instancias políticas del Ecuador y Colombia.

La consecución de esta meta descansa en la eficiente realización de dos tareas, cuales son (a.) el diseño y provisión de eficientes herramientas metodológicas que, poniendo énfasis en el tema del seguimiento, aseguren la consecución de resultados; y (b.) la estructuración de un plan de monitoreo específico para las acciones de desarrollo, monitoreo que ha de ser ejercitado principalmente por la Comisión, en cuanto alta instancia de concertación política, y por tanto,

órgano donde se adoptan las pertinentes decisiones.

### **5.2. Viabilización de un Accionar Concertado en Materia de Desarrollo Fronterizo**

Esta segunda meta sólo podrá obtenerse trabajando en dos fases de ejecución sucesiva. La primera destinada a la articulación de los distintos factores o esferas en que se desagrega la gestión de la Integración Fronteriza, y la segunda, destinada al aprovechamiento de los efectos que resulten de dicha articulación.

#### **5.2.1. Esferas de Gestión de la Integración Fronteriza – Articulación**

Es suficientemente conocido que el desarrollo fronterizo se construye a través del buen manejo de los ámbitos de gestión consustanciales a la materia, buen manejo que ha de sustentarse, para el caso que nos ocupa, en el profundo análisis de la situación estructural de la frontera norte. Ese análisis ha de llevarse a cabo a partir del “Estudio Binacional de Caracterización de la ZIF”, elaborado por UTEPA y CORPONARIÑO en el año 2003, y convalidado en 2004, a través de talleres realizados con la sociedad Civil y con la participación de SENPLADES. El análisis también ha de basarse en el “Informe Intergubernamental de Naciones Unidas”, entregado al Gobierno en el año 2004, y fundamentalmente ha de nutrirse de la información recogida en las “Mesas de Participación Ciudadana” que

llevó a cabo el Plan Ecuador, a lo largo del segundo semestre de 2007.

Sólo a partir de esta visión integral podrá lograrse la articulación atenta y técnica, que se requiere construir en cada una de las esferas que conforman la gestión de la Integración Fronteriza, esto es en la “Política”, en la de los “Flujos y Relaciones Locales”, en la “Técnica”, en la “Institucional” y en la de “Gestión de Recursos”, articulación que mientras más funcional sea, mejor garantizará un efectivo accionar concertado en materia de desarrollo fronterizo. Por esta razón, también es claro que el cumplimiento de tan sustancial tarea debe estar sistematizado y formalizado a través de un Acuerdo Binacional que ha de focalizarse en la construcción del desarrollo fronterizo de la zona, a partir de una visión estratégica compartida de área y reales urgencias.

La articulación debe darse, primero a nivel interno, esto es a nivel del trabajo que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores en la ZIF, el que lleva adelante el Plan Ecuador y la tarea de fijación de prioridades asignada al Sistema Nacional de Inversión Pública, representado por SENPLADES y la Secretaría Nacional de Inversión Pública. Esta articulación, en un segundo momento debe darse en el plano binacional, lo que quiere decir que deberá repetirse un idéntico procedi-

miento en Colombia, porque sólo así se logrará construir la acción binacionalmente concertada por lo que tanto se viene trabajando a partir del establecimiento de la Comisión de Vecindad, desde hace 19 años.

Cuando finalmente se logre, tanto a nivel nacional como binacional, el apropiado nivel de articulación, los resultados serán los siguientes:

En la Esfera Política, se habrá posicionado al Ecuador ante la comunidad internacional como un país de paz, seguridad y desarrollo humano;

En la Esfera de los Flujos y Relaciones Locales (Dinámica Social Fronteriza), efectivamente se habrá construido un desarrollo que tenga como centro de atención al habitante de la zona, a través de diseñar mecanismos de representación que deriven en una integración efectiva con agendas comunes. En esta línea habrá que respetar las respectivas instancias territoriales, que en el caso del Ecuador, y al momento, son las Parroquias, Cantones y Provincias, a través de las respectivas asambleas ciudadanas. Como es obvio, este esquema tendría que haberse replicado en Colombia, con los pertinentes actores que el ordenamiento territorial de ese país establezca;

En la Esfera Técnica, se habrá alcanzado el ideal de actuar en el marco de un sistema “zonal ZIF”



de planificación, en la perspectiva de poder instrumentar proyectos “espejo” que permitan alcanzar niveles similares de desarrollo, e incluso construir indicadores comunes;

En la Esfera Institucional, se instaurará y consolidará una visión ZIF conjunta, que permita focalizar los problemas bajo una misma óptica; y,

En la Esfera de la Gestión de Recursos, se instrumentarán y aplicarán estrategias y políticas únicas, que permitan la gestión ordenada de los recursos provenientes de la cooperación.

### 5.2.2. Direccionamiento de Efectos - Articulación (esferas de gestión)

De la acertada articulación de las esferas de gestión que hacen la Integración Fronteriza necesariamente se desprenden dinámicas virtuosas, que deben direccionarse según las necesidades e intereses de las mayorías más representativas de los habitantes de la ZIF. Este direccionamiento ha de ser materia de concertación binacional, y luego materia de formalización, en modo que quede estructurado un programa de trabajo serio, incorporado en un documento con fuerza de compromiso. Para el caso que nos ocupa ese programa ha sido denominado “Plan Anual de Prioridades”, cuya suscripción volverá a impulsarse tan pronto como las condiciones lo permitan.

Se pone énfasis en el tema de la articulación, porque de los estándares que ella alcance realmente depende el éxito que se consiga en el campo de implementación de metodologías, expresamente formuladas para mejor permitir la participación de la gente de la frontera en la toma de decisiones, a través de focalizar disponibilidades y recursos en temas realmente estratégicos. Para este efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha formulado un sistema de trabajo concreto, el mismo que se estructura en base al cumplimiento de las siguientes tareas:

i. Recopilación de información relativa a las acciones que se desarrollan en la frontera norte por parte del Gobierno Central, gobiernos locales y regionales, organismos internacionales y organizaciones sociales, recopilación que debe efectuarse a través de mecanismos (Mesas de Participación Ciudadana) que efectivamente permitan articular la Dinámica Social Fronteriza;

ii. Identificación y clasificación de ideas de proyectos en función de los ejes de acción del Plan Nacional de Desarrollo, y con observancia del nuevo ordenamiento territorial y de las entidades que finalmente se encarguen de la pertinente gestión, en las diferentes zonas;

iii. Verificación y validación de la información sistematizada, a través de visitas de campo y reuniones de coordinación con los actores locales; y finalmente,

iv. Identificación de proyectos a partir de las referencias concretas recogidas directamente en la ZIF.

Este proceso de sistematización y recopilación de información ha de realizarse de consuno entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Plan Ecuador, la SENPLADES y la Secretaría Nacional de Inversión Pública, en modo de conformar una propuesta ecuatoriana a ser negociada con Colombia, país que debería llevar la suya a la mesa de negociaciones, construida en similar manera a la que acaba de registrarse.

Sólo de este modo se estaría trabajando con una visión conjunta y compartida de la ZIF, a partir de la cual podrán elaborarse fichas de proyectos basadas en un esquema de planificación conjunta, que es lo que hará factible la aprobación fluida por parte de los sistemas de inversión pública de los dos países. A partir de ese momento, también se facilitará la elaboración de un “Plan Anual de Prioridades”, que entonces será practicable y factible de materializar, visto que el financiamiento internacional se verá incentivado por el efectivo aporte de contraparti-

das nacionales con lo cual, finalmente se llegaría a la exitosa realización de una “Mesa de Donantes para la Frontera Norte”.

### Anotaciones finales

El Derecho de Participación de los Pueblos de la Frontera en la Integración y Desarrollo de la ZIF, sólo será un ejercicio real y efectivo en el momento que se instrumenten espacios operativos de discusión en cada una de las distintas zonas estratégicas en que está dividida la ZIF, esto es en la zona pacífica, en la zona andina y en la zona amazónica. El particular es de importancia crucial en la medida en que las realidades geográficas y socio-económicas de cada zona tienen particularidades propias que requieren ser abordadas en foros especializados.

La construcción de tales espacios es parte de la labor de implementación de los mecanismos de participación ciudadana, en los que se trabaja para viabilizar la incorporación efectiva de la Dinámica Social Fronteriza a la gestión de integración y desarrollo de la zona, espacios que, en primera instancia, han de producir agendas contentivas de las necesidades de cada zona, para luego, en un segundo y crucial momento ser tratadas y negociadas en encuentros binacionales de los que deberá resultar un “Acuerdo Social Ecuatoriano-Colombiano para la Gestión y Desarrollo de la ZIF”.

Es en estos temas de carácter práctico y de instrumentación de la participación de los pueblos de frontera, en los que ahora se encuentra trabajando la Cancillería Ecuatoriana, después de haber concluido la primera fase de la tarea, cual ha sido la elaboración conceptual de una nueva visión de la Integración Fronteriza.

Debe tenerse claro, sin embargo, que la específica identificación de los mecanismos binacionales de participación ciudadana, necesariamente es una tarea que ha de ser abordada conjuntamente con Colombia, cuestión que por obvias razones podría retrasar los resultados, no obstante que la disposición es abordarlos apenas las circunstancias lo permitan. Se trata de ponerse de acuerdo sobre materias complejas como criterios de selección, procesos de concertación con la sociedad civil y las autoridades locales, y también sobre metodologías particularizadas, en manera que se trata de un trabajo donde el contacto binacional debe ser fluido y libre de obstáculos. Vale aclarar, en este punto, que a nivel nacional dichos mecanismos no solo han sido

ya definidos, sino que también han funcionado y cumplido su rol, a través de las mesas parroquiales, cantorales y provinciales que organizó y llevó a cabo el Plan Ecuador, a lo largo del segundo semestre de 2007.

Concordantemente, y a nivel de nuestro país, se cuenta ya con información e insumos sistematizados y por lo mismo aptos para constituir material de base para la negociación del ya indicado Acuerdo Social Binacional. Este es un instrumento decisivo en cuanto que constituye el medio de penetración con que la Dinámica Social Fronteriza efectivamente permeará los ámbitos político, de desarrollo y económico, de la Integración Fronteriza. Sólo si este instrumento de penetración es eficiente los flujos y relaciones locales efectivamente se incorporarán al proceso de toma de decisiones en materia de integración, todo lo cual significa que el Acuerdo en cuestión tendrá que ser considerado como factor determinante en la incorporación de los temas con que se estructuren las nuevas agendas de las Subcomisiones de la Comisión de Vecindad, y de las Reuniones Plenarias del organismo matriz.