



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

INSTITUTO DE IBEROAMÉRICA
MÁSTER EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
TRABAJO FIN DE MÁSTER

**Hacia una cooperación transfronteriza
efectiva en la frontera colombo-
ecuatoriana**

Por

María Carmela Julio Giraldo

Dirigida por

**Valentín Cabero Diéguez
Miguel Carrera Troyano**

Salamanca, 2012



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

HACIA UNA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EFECTIVA EN LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA

Towards a cross-border cooperation in the Colombian-Ecuadorian borderland

RESUMEN: La cooperación transfronteriza puede ser un instrumento adecuado para propiciar el desarrollo de las zonas de frontera, aprovechando las articulaciones ambientales y socioeconómicas allí presentes. Pero para que sea realmente efectiva, depende de una serie de condiciones necesarias o facilitadoras, cuya identificación ha sido el objetivo de este trabajo. La existencia de estas condiciones ha sido luego verificada en la frontera colombo-ecuatoriana, con el fin de saber en qué medida puede ser un escenario adecuado para desarrollar iniciativas de cooperación transfronteriza efectivas. No obstante, a pesar de que éstas podrían servir para solucionar parte de los complejos problemas de esta frontera, enfrentan aún numerosas dificultades, algunas de las cuales podrían ser superadas si se concentran los esfuerzos en fortalecer ciertos procesos positivos.

Palabras Clave: Zona de frontera, Cooperación transfronteriza, Europa, América Latina, Actores locales, Relaciones binacionales, Conflicto Armado Colombiano.

ABSTRACT: Cross-border cooperation can be an appropriate instrument for promoting the development of borderlands, taking advantage of environmental and socioeconomic interactions present there. But to be truly effective, depends on a number of necessary or facilitative conditions, whose identification has been the objective of this research thesis. The existence of these conditions has been verified in the Colombian-Ecuadorian borderland, with the purpose of knowing to what extent could be an appropriate scenario to develop cross-border cooperation initiatives. However, although these could be useful to solve part of its complex problems, they face many difficulties. It is therefore necessary to concentrate the efforts on strengthening certain positive processes, if it is desirable to move towards an effective cross-border cooperation.

Key words: Borderland, Cross-border Cooperation, Europe, Latin America, Local actors, Binational relations, Colombian Armed Conflict.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	9
Capítulo 1. Frontera y cooperación transfronteriza	17
1. Características de las zonas de frontera	17
2. La cooperación transfronteriza.....	22
2.1. La experiencia europea.....	27
2.2. La experiencia latinoamericana	32
3. Factores para una cooperación transfronteriza efectiva	37
Capítulo 2. Posibilidades para la cooperación transfronteriza en la frontera colombo-ecuatoriana.....	47
1. La frontera colombo-ecuatoriana.....	47
1.1. Características de la frontera colombo-ecuatoriana y dinámicas transfronterizas	47
1.2. El conflicto armado transfronterizo y las relaciones binacionales.....	53
2. Factores para una CTF efectiva en la frontera colombo-ecuatoriana.....	59
Conclusiones	81
Bibliografía.....	91
Anexo 1: Mapas	101
Anexo 2: Proyectos de cooperación transfronteriza en la frontera colombo-ecuatoriana (Tablas).....	107

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- ACNUR** – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ADEL** – Agencias de Desarrollo Local
- AECID** – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- AECT** – Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial
- AED** – Área Estratégica de Desarrollo
- ALT** – Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca
- ARFE** – Asociación de Regiones Fronterizas Europeas
- AEBR** – Association of European Border Regions
- BID** – Banco Interamericano de Desarrollo
- CAF** – Corporación Andina de Fomento
- CAN** – Comunidad Andina
- CE** – Comisión Europea
- CEBAF** – Centros Binacionales de Atención en Frontera
- CELAC** – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CTF** – Cooperación Transfronteriza
- CONVIEC** – Comisión de Vecindad en Integración Colombo-Ecuatoriana
- COPIF** – Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza
- ELN** – Ejército de Liberación Nacional
- FARC** – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- GIZ** - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
- IF** – Integración Fronteriza
- IIRSA** - Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
- INTAL** – Instituto para la Integración de América Latina
- NBI** – Necesidades Básicas Insatisfechas
- OIM** – Organización Internacional para las Migraciones
- ONG** – Organización No Gubernamental
- PADIF** – Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza

PFP – Plan Fronteras para la Prosperidad

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SENPLADES - Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador

SELA – Sistema Económico Latinoamericano

SICA – Sistema de Integración Centroamericana

UE – Unión Europea

UDENOR – Unidad de Desarrollo del Norte

UNASUR - Unión de Naciones Sudamericanas

USAID – United States Agency for International Development

ZIF – Zona de Integración Fronteriza

INTRODUCCIÓN

«Cuando uno está en cualquier zona de Esmeraldas o Tumaco y va en pleno mar, le dicen: ‘¿usted vio? ahí está la frontera, esa es la *rayá*’. Uno les pregunta ‘dónde’, y le siguen diciendo: ‘ahí, en la ola que va y en la ola que viene’».

Roque Espinosa, investigador ecuatoriano.

Las fronteras en América Latina han experimentado notables transformaciones en las dos últimas décadas en sus funciones y realidades territoriales. Debido a la importancia otorgada al desarrollo local, sumado al fortalecimiento de los procesos de integración regional y al aumento de los flujos económicos transnacionales en el marco de la globalización, las fronteras han ido perdiendo su antigua función de límite y separación, de protección y defensa, y han adquirido relevancia como zonas estratégicas para el desarrollo nacional y la integración regional.

Históricamente territorios marginados, empobrecidos y alejados de los centros de decisión de sus respectivos países, las fronteras son hoy objeto de intervenciones públicas con el fin de integrarlas a las dinámicas del desarrollo nacional. Al mismo tiempo han sido reconocidas como *zonas o áreas fronterizas* formadas por dos o más *territorios fronterizos*, donde interactúan de diversas formas habitantes y gobiernos locales pertenecientes a Estados diferentes. Dicha interacción es más fuerte al interior de la zona que con otros territorios de sus respectivos países y por esta razón pueden compartir los mismos problemas y limitaciones, así como similares potencialidades para lograr un desarrollo conjunto. Esta situación particular ha hecho evidente la necesidad de promover su desarrollo no sólo en un lado del límite fronterizo sino en la zona en su conjunto, mediante iniciativas de cooperación transfronteriza. La difusión de este tipo de iniciativas ha llevado a que las fronteras sean hoy concebidas, estudiadas y promocionadas como espacios de cooperación y

articulación con los territorios vecinos, y como muestras de una integración regional desde abajo.

En Europa, donde las numerosas fronteras son las cicatrices que quedaron de una historia conflictiva, la cooperación transfronteriza (en adelante CTF) fue promocionada a nivel intraregional mediante una serie de políticas e instrumentos jurídicos y financieros creados en el marco del proceso de integración regional, con el fin de alcanzar un desarrollo equilibrado en todo el territorio europeo. Las experiencias de cooperación en esta región son múltiples y constituyen el referente más importante para cualquier estudio sobre el tema. Igualmente, en América Latina, se han llevado a cabo iniciativas de CTF en el marco de acuerdos binacionales o de los procesos de integración regional, que si bien no han culminado en la creación de instrumentos de aplicación supranacional, constituyen también un referente importante a tener en cuenta.

Colombia tiene fronteras con cinco países diferentes: Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela y Panamá. Alejadas por cientos de kilómetros de los centros económicos de desarrollo del país y situadas en su mayor parte en territorios agrestes y de difícil acceso, estas fronteras viven dinámicas muy particulares derivadas de su condición fronteriza. Su realidad es compleja, porque es diversa en términos biogeográficos, socioeconómicos, culturales y políticos. Son además zonas pobres, conflictivas y violentas y esta situación ha sido la causa de recientes tensiones diplomáticas entre Colombia y sus vecinos. Estas dinámicas son compartidas por los territorios que se extienden a uno y a otro lado del límite por lo cual se hace necesario que las soluciones a muchos de sus problemas se definan no sólo a nivel nacional o binacional (es decir, desde los niveles centrales) sino sobre todo a nivel transfronterizo (es decir, con participación de los actores locales de los territorios fronterizos).

Pero ¿qué posibilidades tienen algunas de estas fronteras para desarrollar iniciativas de CTF? Y si los actores que allí confluyen ya han comenzado a desarrollar iniciativas de ese tipo ¿qué posibilidades hay de que sean realmente efectivas? Para responder a estas preguntas, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo, en primer lugar, identificar los factores o condiciones más importantes (políticos, económicos, sociales, geográficos, administrativos, institucionales e internacionales)

que posibilitarían y facilitarían¹ el desarrollo de efectivas iniciativas de cooperación transfronteriza y, posteriormente, verificar la existencia de tales condiciones en una frontera estratégica para Colombia: la zona fronteriza colombo-ecuatoriana. Así se puede comprobar en qué medida es posible aquí el desarrollo de una CTF efectiva y qué tipo de cooperación podría surgir. Este trabajo serviría más adelante para verificar posibilidades de cooperación en otras situaciones fronterizas de América Latina y Europa.

La frontera colombo-ecuatoriana es la segunda más importante de Colombia (después de la frontera colombo-venezolana), no sólo por el volumen de comercio que transita por su principal paso de frontera terrestre y por el paso marítimo del Pacífico, sino por ser una zona en la que confluyen una serie de actividades ilícitas, acciones violentas y flujos de migrantes forzados asociados al conflicto armado colombiano que allí se manifiesta con particular intensidad. En efecto, la intensificación de estas dinámicas conflictivas desde el año 2000 ha hecho más visible esta frontera, convirtiéndola en objeto de intervenciones de diversa índole por parte de los gobiernos nacionales respectivos, de organizaciones internacionales y no gubernamentales que buscan promover su desarrollo. En este contexto, y reconociendo que es una zona donde se han consolidado importantes articulaciones socioeconómicas entre los habitantes de cada lado del límite, es un escenario potencial para la promoción de iniciativas de CTF. Éstas pueden ser necesarias, junto con las intervenciones de los gobiernos nacionales, para resolver los tradicionales problemas de pobreza y marginalidad de la zona, los cuales se han visto agravados por -y a su vez son una de las causas de- la expansión del conflicto.

Las diferencias en torno a las políticas de seguridad implementadas por el gobierno colombiano para hacer frente a los problemas en la frontera y sus efectos en el territorio ecuatoriano, han sido fuente de tensiones entre los dos gobiernos nacionales por varios años. Estas diferencias han generado un choque que se evidencia en la frontera más que en otro escenario de la relación binacional, alterando el entorno económico y social, lo cual afecta principalmente a la población fronteriza. Durante el último año, las tensiones han disminuido y la frontera ha comenzado a surgir como un escenario en el cual pueden condesarse acciones de carácter cooperativo orientadas a lograr su adecuado desarrollo. La CTF podría ser así una

¹ Las condiciones facilitadoras se refieren a aquellas mencionadas por E. Anduiza *et al.* (2009: 34), quienes afirman que “la mayoría de las relaciones causales en ciencia política se da en forma de condiciones facilitadoras, es decir, la presencia de la causa *facilita* (pero no garantiza ni es imprescindible para) la presencia del efecto”.

forma para materializar la agenda de relaciones binacionales de Colombia y Ecuador en un territorio concreto para beneficio de sus habitantes.

Ahora bien, con este estudio no se ha pretendido lograr una identificación exhaustiva ni determinista de los factores que posibilitarían una CTF efectiva, ya que se partió del supuesto de que las situaciones fronterizas son, en tanto construcciones históricas, complejas e inestables, permanentemente reestructuradas y resignificadas, muy diferentes entre sí y, por todo esto, tendrían que ser cada una de ellas objeto de estudio particular (Grimson, 2003). Asimismo, se ha asumido que los aprendizajes sobre CTF que pueden extraerse de las evaluaciones de las experiencias europea y latinoamericana, dependen de las condiciones específicas que caracterizan a estas dos regiones. Sin embargo, similitudes presentes en los territorios objeto de este estudio debido a su carácter fronterizo, han permitido establecer los factores generales que condicionarían o facilitarían la CTF, aunque tengan un alcance limitado a medida que más estudios vayan surgiendo sobre casos particulares, y aún cuando las futuras fronteras a estudiar no hayan vivido situaciones históricas parecidas.

Esta ha sido una investigación principalmente documental de carácter descriptivo y analítico. Las fuentes de información utilizadas han sido documentos analíticos de todo tipo que presentan los resultados de diversas investigaciones sobre las experiencias de CTF en Europa y en América Latina y específicamente sobre la situación de la frontera colombo-ecuatoriana. Para este último punto también se han revisado documentos oficiales y estudios realizados por los respectivos gobiernos nacionales o por las entidades locales de frontera, noticias extraídas de diferentes periódicos de los países andinos, así como las ponencias y deliberaciones sobre el tema hechas por académicos y actores nacionales y locales en el marco de una serie de encuentros binacionales realizados entre 2006 y 2009². La información obtenida de la revisión documental sobre la situación fronteriza colombo-ecuatoriana fue complementada con la información extraída de entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios del gobierno colombiano, de la Comunidad Andina y de los gobiernos regionales y locales ubicados en los territorios fronterizos del lado colombiano que trabajan en la ejecución de políticas y proyectos sobre desarrollo fronterizo o cooperación transfronteriza.

² Estos encuentros binacionales se realizaron en el marco de la Cátedra Ecuador organizada por la Universidad Nacional de Colombia entre 2006 y 2009. Esta Cátedra tenía como objetivo contribuir a satisfacer la necesidad de acercarse a Ecuador y de comprender lo que ocurría dentro de este país mediante la realización de investigaciones conjuntas y reuniones binacionales donde fueron convocados académicos, funcionarios de las cancillerías, gobiernos locales, organizaciones sociales, organismos de cooperación, actores económicos, periodistas y ONGs.

Todos los estudios sobre la frontera colombo-ecuatoriana en los que se basa esta investigación han sido realizados entre los años 2000 y 2011, de allí que las situaciones fronterizas y dinámicas transfronterizas aquí analizadas están enmarcadas dentro de este periodo particular. El auge de los estudios sobre esta frontera en dicho periodo se debe principalmente a la visibilidad que adquirió por la razón ya señalada. No obstante, se han hecho más estudios del lado ecuatoriano (además de tipo etnográfico³) que del colombiano, probablemente porque la frontera está más cerca a Quito que a Bogotá y por lo tanto importa más a los ecuatorianos. Es por esta razón que se contó con cierta información sobre el lado ecuatoriano que no se obtuvo sobre el lado colombiano. Aunque, al mismo tiempo, gracias a las entrevistas, se logró más información primaria sobre el papel de los gobiernos nacional y locales en el lado colombiano, salvo en el departamento del Putumayo donde no se pudo contactar a ningún funcionario o actor local. Esto último hizo que la descripción sobre la situación fronteriza colombo-ecuatoriana se concentrara en sus ámbitos Pacífico y Andino.

De todas maneras, debido a las limitaciones metodológicas, como la imposibilidad de viajar a la zona de frontera para conocer directamente la situación descrita, esta es una investigación cuyos resultados presentan un panorama preliminar sobre las posibilidades para una CTF efectiva en la frontera colombo-ecuatoriana, y por tanto están sujetas a posteriores revisiones y ampliaciones.

De otra parte, este trabajo se adhiere a la corriente de estudios que reconocen las posibilidades de la cooperación internacional en escenarios conflictivos, como un instrumento adecuado para alcanzar el desarrollo socioeconómico. No se pretende desconocer que muchas zonas fronterizas en América Latina, y especialmente la zona fronteriza colombo-ecuatoriana, se caracterizan por tener graves problemas de seguridad, y que estos problemas han causado tensiones entre los gobiernos centrales, sino destacar las dinámicas cooperativas que allí podrían surgir a pesar de esto. La cooperación y el conflicto son eventos simultáneos que se dan en muchas fronteras, pero precisamente la importancia de esta investigación radica en que estudia las relaciones transfronterizas existentes entre Colombia y Ecuador intentando buscar potencialidades para la cooperación y no resaltando las dinámicas del conflicto que allí se desarrolla, que es lo que han hecho la mayoría de estudios sobre la zona. Igualmente, las conclusiones de este estudio pueden permitir indagar a

³ Es decir, estudios directos del comportamiento de la población, mediante la observación participante y las entrevistas, con lo cual logran una imagen muy precisa de la situación fronteriza.

futuro sobre las posibilidades de cooperación en otras áreas fronterizas que tengan características similares.

Sin embargo se reconoce que, a pesar de la difusión de las iniciativas de CTF en los últimos años, en algunos países con fronteras sumamente conflictivas y violentas, donde las asimetrías entre los territorios que la línea separa son muy grandes, la función de separación se reconfirma, los límites fronterizos se cierran y las zonas fronterizas se militarizan. Esto pone en evidencia la complejidad de las situaciones fronterizas y las diferentes posibilidades del fenómeno de la cooperación, que no es igual en todas las fronteras, ni siquiera en una misma zona fronteriza. Así, mientras iniciativas de CTF prosperan entre ciertos países, bajo determinadas condiciones que han sido identificados en la presente investigación, entre otros países, existen demasiados inconvenientes como para esperar resultados satisfactorios.

De cualquier forma el límite fronterizo seguirá cumpliendo su función de separar y diferenciar, mientras que la difusión de iniciativas de CTF pretende unir e igualar territorios poniendo en cuestión esa tradicional función del límite y llevando a situaciones aún difíciles de prever, e incluso a “nuevas formas de organización social y política, donde la espacialidad responda a lógicas acordes con los procesos de desterritorialización y con flujos y redes más móviles que las del actual Estado territorial” (Ramírez, 2008: 138).

El presente trabajo está ordenado de la siguiente manera: en la primera parte se presenta un breve diagnóstico de las fronteras en América Latina, especificando sus connotaciones lineales y zonales y cómo la existencia simultánea de estas dos nociones en una situación fronteriza explica parte de sus problemas; posteriormente se establece una definición sobre CTF a partir de otras definiciones que han surgido de las experiencias en Europa y América y Latina, para luego explicar cómo se ha dado la CTF en estas dos regiones; finaliza esta parte con la presentación de los nueve factores o condiciones principales que posibilitarían o facilitarían una cooperación transfronteriza efectiva. En la segunda parte se describe la situación específica de la frontera colombo-ecuatoriana, explicando las principales características de los territorios fronterizos y las relaciones transfronterizas que allí se evidencian, y luego analizando en qué medida los factores para lograr una CTF efectiva identificados en la primera parte, existen en esta zona de frontera. Esta segunda parte se complementa con dos anexos que contienen seis mapas de la zona de frontera y cinco tablas donde

se muestran algunos proyectos de CTF formulados hasta el momento, ubicados al final del trabajo. Finalmente, en las conclusiones se presentan las posibilidades de una CTF efectiva y posibles escenarios futuros del desarrollo de la cooperación transfronteriza en la zona de frontera colombo-ecuatoriana.

CAPÍTULO 1

FRONTERA Y COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

1. Características de las zonas de frontera

Tanto en Europa como en América Latina, la frontera entre dos Estados puede ser concebida como un límite y a la vez como una zona⁴. La primera concepción tiene una connotación política y jurídica; es una línea abstracta que establece el límite del poder político, económico y territorial del Estado-nación, mediante la suscripción de tratados internacionales por parte de los gobiernos centrales. La frontera puede ser también concebida como una zona o franja de territorio que se extiende a uno y otro lado del límite terrestre entre dos países, es decir, como una *zona* formada por dos *territorios* fronterizos nacionales. Esta segunda concepción tiene sobre todo una connotación geográfica, social y económica.

La zona o área de frontera constituye geográficamente una extensión limitada y próxima al límite de las soberanías que confluyen. Puede tratarse de localidades contiguas, ecosistemas integrados o algún microrecurso que puede dar lugar a una explotación compartida, presente o futura. [Pero también] es el ámbito espacial donde interactúan y se articulan dos sociedades y sus economías, [que siendo diferentes generan contrastes o choques, a veces complementarios o conflictivos] (Valenciano, 1990: 41).

Al estar poblada, puede ser una zona de frontera activa, viva, cuyas poblaciones interactúan atravesando cotidianamente un límite en ocasiones invisible o difuso y fácil de cruzar, aprovechando la articulación natural y espontánea de factores ambientales, geográficos, económicos y sociales que allí han existido o se han generado. Puede ser también una zona de frontera inactiva, cuando no está poblada pero en la cual pueden existir ecosistemas integrados o recursos naturales

⁴ Aunque en español la palabra frontera hace referencia a estas dos situaciones indistintamente, en inglés es más fácil hacer esta distinción. Históricamente, *boundary* se refiere a una línea, “mientras que *frontier* y *border* son diferentes tipos de área” (V. Prescott y G. Triggs, 2008: 12). En inglés es también común el uso de la expresión *borderland* para referirse a la zona o región de frontera.

indivisibles como cuencas hidrográficas o acuíferos. Además los territorios fronterizos pueden formar regiones fronterizas siendo éstas de mayor extensión que las zonas. Las regiones suelen coincidir con la jurisdicción de los gobiernos regionales (o gobiernos intermedios) y las zonas, con la de los gobiernos locales de ambos lados del límite.

Como zona de frontera activa es una realidad sociohistórica formada por los gobiernos centrales o nacionales, cuando establecen el límite y sus funciones y hacen presencia mediante ciertas instituciones estatales, y por los actores locales fronterizos de los dos lados del límite⁵ cuando se relacionan adaptándose a ese límite. Así, las características de la frontera y los tipos de interacciones y articulaciones que pueden surgir en estos espacios se encuentran determinados tanto por las acciones e intereses de los gobiernos centrales, como por las acciones, intereses e identidades de los actores locales de ambos lados. El grado de presencia del Estado central y su relación cambiante con los actores locales genera diversas *situaciones de frontera* (Grimson, 2003) en cada una de las fronteras de un mismo país, e incluso en sectores diferentes de una misma frontera.

Por la presencia de los gobiernos centrales, en las fronteras confluyen (y a veces chocan) dos sistemas nacionales cuyas diferencias dependen de las políticas nacionales “que cada Estado adopta de manera autónoma y soberana” (Oliveros, 2002: 4). El límite hace posible estas diferencias en las zonas fronterizas cumpliendo una serie de funciones. Su principal función ha sido geopolítica en la medida en que separa y diferencia el territorio, la población y los gobiernos de dos o más Estados, lo cual tiene expresiones jurídicas y administrativas concretas. Además, “a partir del límite jurídico y del accionar de los agentes del Estado se constituyen las *fronteras de soberanía* que definen derechos de ciudadanía diferenciales a ambos lados de la línea”, estimulando en ocasiones flujos migratorios cuando ciertos derechos son garantizados en un lado y en el otro no (Grimson, 2003: 28).

El límite también ha cumplido funciones defensivas, económicas y culturales que se han ido estableciendo paulatinamente en coyunturas históricas específicas. La defensa del territorio es talvez una de las primeras funciones instituidas durante los procesos de consolidación de los Estados, frente a posibles ataques militares como consecuencia de disputas territoriales, que podían alterar el poder soberano de un

⁵ Como los gobiernos locales, funcionarios, autoridades policiales y migratorias, organizaciones nacionales e internacionales, periodistas, comerciantes, empresarios, campesinos, grupos étnicos, migrantes, habitantes en general, etc.

Estado sobre su territorio. Esta función defensiva, atada al concepto de seguridad nacional, resurge en muchas fronteras con el fin de controlar el comercio y la migración ilegales y, en otros casos, para combatir a grupos armados enfrentados a las fuerzas del Estado.

En términos económicos, durante las épocas de proteccionismo, la frontera ha cumplido la función de proteger el comercio nacional de la competencia externa, mediante aranceles o medidas similares, además de marcar el límite del uso de una moneda específica, de la recaudación fiscal del Estado y, en general, del alcance de las políticas económicas (que determina la estructura productiva, los precios, etc.). Estas diferencias económicas también generan frecuentes flujos migratorios fronterizos en busca de ventajas comparativas. En América Latina, estas funciones siguen vigentes, mientras que en la Unión Europea la protección arancelaria o la diferenciación de monedas han desaparecido con la profundización del proceso de integración económica.

Por último, el límite se afirma plenamente y “adquiere toda su relevancia sociopolítica cuando se articula” con *fronteras identitarias* (Grimson, 2003: 28): aquellas que establecen diferencias entre dos nacionalidades, asociadas a menudo con ciertas identificaciones culturales o prejuicios de clase, de género o étnico-raciales. Esta función cultural o simbólica de la frontera ha sido creada gracias a políticas de nacionalización que sucedieron a la demarcación de las fronteras políticas. Es particularmente importante porque imprime marcas psicológicas muy difíciles de superar y puede generar profundas divisiones y conflictos entre los actores fronterizos.

Estas funciones demuestran que las fronteras han sido construidas, como concepto y como realidad física, para separar antes que para crear puentes con los territorios colindantes. Esto es así porque el límite fronterizo es la muestra tangible del alcance del poder de un Estado, así este poder sea más potencial que real, o tenga más validez jurídica que material. Anteriormente cooperar con otro Estado aprovechando la vecindad fronteriza se podía interpretar como una debilidad de su poder soberano, el cual debía afianzarse reforzando la división fronteriza. Esta concepción es inherente a la construcción de los Estados y se vio respaldada a lo largo del siglo XX por el enfoque realista de las relaciones internacionales según el cual la cooperación interestatal no era posible, al menos no de manera permanente,

ya que cada Estado defendía su propio interés nacional, siendo éste principalmente el mantenimiento de su poder y su seguridad.

Bajo este enfoque el Estado necesitaba consolidar su presencia en las fronteras para definir claramente el territorio nacional y garantizar su seguridad aplicando una serie de políticas definidas desde el gobierno central, primero defensivas, luego orientadas a crear instituciones o garantizar derechos civiles y políticos y, posteriormente, políticas de desarrollo económico y social. Pero al ser muchas zonas de frontera pobladas y activas, los gobiernos centrales crearon límites discordantes que no tuvieron en cuenta interacciones previas en la zona, interdependencias que pudieron surgir de la intensificación de dichas interacciones, ni complementariedades económicas, sociales o ambientales. La división se impuso de manera arbitraria rompiendo vínculos familiares o étnicos, obstaculizando el libre tránsito de personas, estableciendo autoridades civiles y militares locales y limitando la autonomía de comunidades autónomas (UNALC, 2005). Esta imposición del límite llegó incluso a alterar los referentes identitarios de los pobladores fronterizos, al reforzar su pertenencia a un determinado territorio y nación en oposición al otro, al vecino, alimentando por consiguiente roces y conflictos que suelen derivar de los discursos nacionalistas⁶.

Sin embargo, en muchos países, sobre todo de América Latina, las instituciones estatales llegaron hasta las fronteras de manera intermitente o incompleta, generando efectos variados en las relaciones fronterizas y distintas situaciones de frontera. En estas zonas donde la presencia del Estado y sus políticas de nacionalización han sido débiles o inexistentes y el límite fronterizo sólo ha existido en el mapa, las poblaciones han conservado o desarrollado sus propias dinámicas sociales, culturales y económicas, que cuestionan el alcance de la cultura nacional o la efectividad de las regulaciones sociales, económicas y migratorias que se imparten desde el centro. Aquí los habitantes fronterizos han interactuado y cooperado basados en la cercanía y en los lazos de amistad, parentesco o conocimiento mutuo, sin ser conscientes de su pertenencia a uno u otro país, llegando incluso a ser bilingües, a tener su propia lengua o un dialecto resultado de la mezcla de dos idiomas⁷. Esta situación es más evidente aún en zonas donde habitan comunidades indígenas para quienes son más importantes identificaciones de tipo

⁶ Un estudio de los efectos del Estado-nación en la configuración de la identidad de los pobladores fronterizos en América Latina puede verse en A. Grimson, 2000, 2003.

⁷ Esta situación fue evidente en algunas fronteras europeas como las franco-alemanas.

étnico que nacionalista. En estas zonas, no obstante, la ausencia estatal no ha sido permanente y la reactivación de algunas funciones del límite (por ejemplo en el marco de disputas territoriales, o para la explotación de recursos estratégicos) ha podido llevar a situaciones como las descritas anteriormente, o al mantenimiento, a pesar de todo, de algunos rasgos culturales transfronterizos.

Ahora bien, aunque las situaciones señaladas⁸ advierten acerca de la dificultad de establecer generalizaciones, los diagnósticos de muchas zonas fronterizas, sobre todo latinoamericanas, coinciden en caracterizarlas como territorios históricamente desatendidos, alejados de los centros de decisión política y débilmente integrados a la economía y a la sociedad nacional (Oliveros, 2002); con escaso y desigual desarrollo socio-económico en relación con otras zonas de los propios países, poca inversión pública y privada, deficientes vías de comunicación y carentes de “instituciones idóneas o poder para adoptar o promover decisiones que den impulso a las actividades locales” (Iturriza, 1986: 3). Existen unos pocos sectores fronterizos en América Latina que cuentan con mayor infraestructura, institucionalidad política y desarrollo relativo, que están incluso conurbados y donde se llevan a cabo importantes actividades comerciales legales, pero que padecen igualmente problemas relacionados con su condición fronteriza.

Muchos de los problemas mencionados se deben a la prevalencia de la concepción de la frontera como límite, que lleva a considerar a las zonas fronterizas “sólo como los bordes y confines territoriales de un Estado” (UNALC, 2005: 93), o como lugares de paso, y no como un escenario de interacciones sociales y económicas cooperativas y conflictivas, con problemas muy específicos y diferentes a los del resto del territorio nacional. La principal consecuencia de esta consideración es que las fronteras suelen padecer los efectos negativos de políticas y decisiones nacionales diseñadas para un ámbito de necesidades e intereses muy diferente (Valenciano, 1990). Así ha ocurrido cuando las disputas entre gobiernos centrales se reflejan en una serie de medidas restrictivas impuestas en la frontera, afectando las relaciones y actividades de las poblaciones fronterizas. Quedando reducidas a cumplir las funciones del límite ya mencionadas, las fronteras no han logrado una adecuada articulación con las dinámicas del desarrollo nacional y, al mismo tiempo, han visto reprimidas sus posibilidades para un desarrollo conjunto con los territorios vecinos.

⁸ Para una tipología más detallada de las distintas situaciones de frontera de los países que hacen parte de la Comunidad Andina, véase a L. Oliveros (2002: pp. 20-25). Igualmente una tipología de interacciones fronterizas puede verse en O. Martínez (1994) citado por M. Baud, 2000: 46).

2. La cooperación transfronteriza

Desde principios del siglo XX se han venido reconociendo las interacciones y articulaciones específicas existentes en las zonas de frontera, así como sus particulares conflictos, aceptando el carácter socio-histórico del límite fronterizo y las dificultades que sus funciones de separación han generado. En América Latina este reconocimiento derivó en la creación de regímenes fronterizos, es decir, medidas legales orientadas a “flexibilizar la rigidez que impone la frontera a la relación entre comunidades vecinas” (SELA, 2011: 29). Dichos regímenes consistían en facilitar el desplazamiento de personas, bienes y medios de transporte, el comercio de productos bajo condiciones más favorables que las que rigen para el comercio bilateral, o “el acceso de la población fronteriza a los servicios públicos de uno y otro país, indistintamente de su nacionalidad” (Oliveros, 2002: 18).

Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX, especialmente en Europa, se hizo evidente que las iniciativas de desarrollo orientadas a atender los problemas de las zonas fronterizas podían tener resultados más eficaces en mejorar la calidad de vida de sus poblaciones, si eran concertadas y ejecutadas conjuntamente por los gobiernos y actores nacionales y locales de uno y otro lado del límite fronterizo, teniendo en cuenta sus particularidades frente a otros territorios internos. Se pasó así de una concepción de desarrollo fronterizo centrado en el territorio fronterizo nacional (que casi nunca se concretó) a una concepción de desarrollo transfronterizo para la zona de frontera. Además, siendo la realidad transfronteriza una realidad de interacciones sociales entre distintos actores, debían ser estos mismos actores quienes como conocedores y configuradores de la zona de frontera, contribuyeran a solucionar sus propios problemas de desarrollo mediante el accionar conjunto o cooperativo. Así fue surgiendo la necesidad de promover o apoyar iniciativas de cooperación transfronteriza que, de acuerdo a las distintas situaciones, podían basarse en las acciones de cooperación espontánea ya existentes entre los distintos actores locales.

En efecto, la CTF puede hacer referencia a la interacción entre actores económicos y sociales fronterizos, orientada al logro de un objetivo (no siempre consciente) que los beneficia mutuamente. Este tipo de cooperación, espontánea en la medida en que no se enmarca en una acción concertada de los gobiernos, o en acuerdos o tratados suscritos por sus respectivas cancillerías, se genera por la necesidad de suplir carencias o para “intercambiar bienes y servicios con las áreas

equivalentes de los países vecinos” (Oliveros, 2002: 18), debido a la condición marginal y distante de muchas zonas fronterizas. Sin embargo, esta cooperación espontánea no siempre existe o enfrenta muchas dificultades, siendo la interacción a veces conflictiva o asimétrica, por lo cual la cooperación debe ser promovida o incentivada.

Ahora bien, la cooperación transfronteriza promovida ha sido definida a partir de la experiencia europea, donde surgió por primera vez, como “una colaboración más o menos institucionalizada entre autoridades subnacionales contiguas más allá de los límites fronterizos nacionales”, es decir, entre autoridades subnacionales, ya sean regionales o locales, que gobiernan los territorios fronterizos situados a cada lado de un límite político. Esta colaboración es más o menos institucionalizada debido a que, como las autoridades locales no son sujetos legales de derecho internacional, no pueden suscribir tratados internacionales y por lo tanto las relaciones que establecen con las autoridades vecinas están basadas en instrumentos cuasi-jurídicos (Perkmann, 2003: 156). La CTF puede ser informal, cuando se limita a la realización de reuniones o consultas y al intercambio de información, o formal cuando lleva a la conclusión de instrumentos o de organismos de cooperación con o sin personalidad jurídica (Fernández, 2008).

De otra parte, asumiendo la existencia de relaciones pacíficas y fluidas entre los actores fronterizos y teniendo en cuenta la experiencia previa de algunas zonas fronterizas en Europa, donde la cooperación entre las autoridades locales había contribuido a la revalorización y al desarrollo económico y social del territorio, el Consejo de Europa⁹, en el “Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales” de 1980 definió a la CTF como

toda acción concertada tendiente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes [Estados], así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin (Consejo de Europa, 1980).

Esta definición es más general y complementa a la anterior en la medida en que incluye en la cooperación la participación de las comunidades y no sólo de las autoridades locales (aunque supone que la cooperación espontánea existe

⁹ El Consejo de Europa es una organización intergubernamental con sede en Estrasburgo, fundada en 1949 y compuesta por 47 Estados. “Fue la primera organización supranacional que dio un espacio a las autoridades locales y regionales” (M. Perkmann, 2003: 168).

previamente, lo cual no es cierto). Tuvo gran difusión en Europa y ha sido la base de todas las medidas posteriores impulsadas por la Unión Europea orientadas a fomentar o apoyar la cooperación transfronteriza, como se describirá en el próximo apartado.

En el contexto europeo, la CTF surge ante la necesidad de eliminar los efectos negativos de la existencia del límite sobre la realidad humana y ambiental fronteriza y los absurdos cotidianos presentes como consecuencia de la actividad descoordinada de las administraciones nacionales (CE, 2000). En este sentido, los principales objetivos de la CTF han sido suprimir los obstáculos y factores distorsionadores del límite fronterizo para convertir las fronteras en puentes de encuentro, superar la marginación y el alejamiento de las zonas fronterizas respecto de otros territorios nacionales más desarrollados, transformar las regiones en motor del progreso regional transfronterizo y suprimir los desequilibrios económicos y de infraestructura (ARFE, 1995).

La meta global y a largo plazo de la CTF es lograr que “las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad como si la frontera no existiese” (Conde, 2001, citado por Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 8). Esto requiere la participación de todos los actores que configuran la zona de frontera: los gobiernos nacionales, regionales y locales, las poblaciones o mejor la sociedad civil organizada, los actores privados y las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Los gobiernos nacionales deben suscribir acuerdos internacionales para tal fin y trabajar para hacer compatibles y complementarios los sistemas socioeconómicos, políticos y administrativos entre los territorios colindantes mediante la coordinación de políticas, y así mitigar el impacto del límite fronterizo; los gobiernos regionales y locales deben identificar las oportunidades de cooperación e implementar mecanismos para su aprovechamiento en la cotidianidad, al igual que lo podrían hacer los actores privados, las ONGs u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo común de mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, cuando el desarrollo fronterizo se vuelve parte de los objetivos de la integración regional¹⁰, el apoyo de los organismos de integración puede ser fundamental al crear marcos políticos y normativos e instrumentos financieros.

¹⁰ Nótese que el nivel regional puede existir a nivel subnacional y a nivel supranacional: el primero se refiere a la región dentro de un país que suele estar bajo jurisdicción de un gobierno regional o intermedio, que agrupa a su vez varios gobiernos locales; el segundo se refiere a la región formada por varios países, que puede ser a nivel continental o subcontinental; en este último caso también se denomina subregional.

En este contexto “la CTF se basa en una serie de relaciones multinivel en las que las autoridades locales son el actor principal, pero involucra también las relaciones entre Estados, las relaciones entre actores públicos y privados locales, las organizaciones internacionales [y los organismos de integración regional]”. A esta relación entre distintos niveles de gobierno se le denomina *gobernanza multinivel*, que en la zona de frontera se vuelve necesaria y se consolida con la creación de instituciones transfronterizas (Coletti, 2010: 165).

En América Latina, los estudios sobre la colaboración transfronteriza suelen hacer alusión a la *integración fronteriza* (en adelante IF), más que a la cooperación transfronteriza, como el proceso que permitiría alcanzar un desarrollo adecuado de las zonas de frontera. La integración fronteriza ha sido definida como

el proceso convenido por dos (ocasionalmente tres) Estados en sus fronteras comunes, a través de acuerdos o tratados específicos, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades, así como de costos y beneficios compartidos (Oliveros, 2002: 7; SELA, 2010: 5).

La IF también se refiere a acciones y proyectos que inciden positivamente en los dos márgenes de una línea fronteriza, o incrementan y facilitan las relaciones transfronterizas. Además, puede llevarse a cabo por actores públicos (nacionales o locales), privados, organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales (locales, nacionales o internacionales) presentes en la zona, o por instituciones bi o pluriestatales (ALADI, 2001).

La meta global de las iniciativas de integración fronteriza es consolidar *espacios continuos* en los que haya “una integración total de las zonas y regiones fronterizas, mediante la eliminación de obstáculos en los pasos de frontera”. Para llegar a esto es necesario primero crear mecanismos o espacios de aproximación entre “los diferentes actores y niveles de gobierno de ambos lados de la frontera, y así identificar las potencialidades y dificultades”; posteriormente aprovechar dichas potencialidades para crear actividades orientadas a disminuir el efecto de separación del límite y finalmente, corregir los desequilibrios existentes por la asimetría entre las políticas y los niveles de desarrollo de cada país (ALADI, 2001: 5-7).

Siguiendo la definición de IF presentada arriba, ésta podría ser entendida como sinónimo de CTF, pero asumiendo una definición literal, la IF es más bien “un

estadio alcanzado a través de situaciones de cooperación”¹¹ (Bolognesi-Drosdoff, 1986: 20). En este sentido la IF es el objetivo último de la CTF, es decir, es una situación más avanzada de cooperación, que supone la unión económica o política de dos territorios antes separados, lo cual no tiene ejemplos en la realidad latinoamericana, ni a nivel fronterizo ni a nivel subregional¹². Sin embargo, la mayoría de autores latinoamericanos, así como los estudios hechos en América Latina y la normativa nacional o subregional latinoamericana, se refieren a la IF como a un proceso que se manifiesta en proyectos puntuales que involucran actores de los dos lados de un límite político¹³, pero que no son de integración en sí sino que apuntan en un futuro ideal a alcanzar la integración, razón por la cual se puede afirmar que los procesos descritos son más de cooperación transfronteriza. Con el fin de saldar esta confusión conceptual, cuando se aluda en adelante a la experiencia latinoamericana y sea necesario mencionar el término integración fronteriza, deberá ser entendido como sinónimo de CTF (aunque no lo sea *stricto sensu*), al menos que se indique lo contrario.

Ahora bien, si la definición de IF presentada es sinónimo de CTF, se puede establecer de todas maneras una diferencia entre las definiciones: la CTF considera central el papel que juegan las autoridades locales, y la IF le da más importancia al papel de los gobiernos nacionales. Esto tiene que ver con las condiciones bajo las cuales han surgido las iniciativas o proyectos de CTF en América Latina, que difieren mucho de las de Europa. En la primera, “los gobiernos nacionales han sido hasta ahora los actores políticos más relevantes” (AEBR, 2010: 2), por encima de los gobiernos locales, e incluso de los esquemas subregionales de integración existentes. Este es un elemento a tener en cuenta en la comprobación de los avances realizados en materia de CTF en América Latina, y que servirá para la identificación de los factores condicionantes y facilitadores para una CTF efectiva.

Debido a la variedad de definiciones mencionadas, emanadas de distintas experiencias y concepciones de la realidad fronteriza, en este trabajo se optará por una definición que abarque los distintos elementos señalados en las anteriores. Así, la cooperación transfronteriza se refiere a todas aquellas acciones (promovidas a nivel supranacional, nacional, regional o local, por actores públicos y privados y

¹¹ La IF se concibe incluso como un proceso muy similar al de la integración a nivel subregional, pero limitado a los territorios fronterizos.

¹² Todos los procesos de integración regional en América Latina son procesos incompletos en términos económicos, políticos y jurídicos. Algunos han llegado apenas a la etapa de unión aduanera imperfecta.

¹³ Incluso los autores que escribieron en la Revista Integración Latinoamericana de 1986 y 1990 que utilizan los dos términos, lo hacen indistintamente.

organizaciones de la sociedad civil), orientadas a propiciar el desarrollo de las zonas fronterizas, creando, facilitando o reforzando las relaciones de colaboración entre autoridades subnacionales u otros actores locales pertenecientes a dos o más territorios fronterizos contiguos, teniendo en cuenta las interacciones y articulaciones ambientales y socioeconómicas presentes en dichas zonas. La CTF puede necesitar una promoción desde los niveles centrales de manera binacional, pero se manifiesta sobre todo a través de acciones realizadas en la zona fronteriza, donde lo transfronterizo adquiere todo su significado: no en la relación binacional sino en la relación local o *bilocal*. Además, la CTF se materializa en políticas, programas y proyectos que pueden ser denominados en términos generales iniciativas de CTF.

Por último, es importante agregar que la CTF no es sólo un medio idóneo para alcanzar el desarrollo de las áreas fronterizas y elevar el nivel de vida de su población, sino que puede servir para fortalecer la gobernabilidad local y crear una situación favorable al desarrollo de la cooperación internacional descentralizada (es decir, con localidades no colindantes como fuente de aprendizajes y recursos). De igual manera, puede ser útil para prevenir situaciones de conflicto entre Estados, o contribuir a su pronta resolución (por la presión de los actores locales que pueden estar directamente afectados), favorecer “la construcción de confianza mutua por medio de acciones que se desarrollan en el territorio común” y proteger a las minorías étnicas y a otros grupos con identidades subnacionales (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 12). Asimismo contribuye al afianzamiento de los procesos de integración supranacional, ya que supone una integración desde abajo entre habitantes de dos Estados diferentes.

2.1. La experiencia europea

Las primeras formas de cooperación transfronteriza en Europa surgieron a mediados de la década de los 1950 por iniciativa de los gobiernos municipales de las fronteras entre Noruega, Suecia y Finlandia, Holanda y Alemania y Alemania, Francia y Suiza (CE, 2000). En la frontera entre Holanda y Alemania se creó en 1958 la primera estructura de cooperación transfronteriza denominada *Euroregio Gronau-Emschede*, una institución de derecho público que ha logrado impulsar proyectos conjuntos y en cuyo seno han surgido órganos transfronterizos en los que participan distintos actores locales. En 1963 la existencia de rasgos comunes entre las ciudades

de Basilea (Suiza), Mulhouse (Francia) y Friburg (Alemania) llevó a la creación de la *Regio Basilensis* por iniciativa de agentes económicos y sociales. Estas primeras experiencias surgen en fronteras desarrolladas, urbanizadas y pobladas, donde existían previamente una identidad compartida y una conciencia regional (CE, 2000), a diferencia de otras fronteras como las ibéricas, helenas, balcánicas u otras de Europa central y oriental (Maya, 2007).

Posteriormente se creó la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) en 1971 como una organización interregional multilateral formada por varias regiones fronterizas, con el fin de intercambiar buenas experiencias en CTF y posicionar el tema de las regiones en la agenda de la integración regional que iba surgiendo. Esta Asociación participó en la elaboración del Convenio sobre Cooperación Transfronteriza de 1980 que firmaron 20 países y que se convirtió en el primer marco jurídico supranacional sobre el tema, desarrollado posteriormente mediante tratados por parte de cada uno de los Estados europeos.

Desde finales de los 80 y principios de los 90, la CTF comenzó a hacer parte de los objetivos de la integración regional, ya que ésta no se basaba sólo en la implementación de medidas de liberalización económica sino en la corrección de los desequilibrios regionales y sociales entre los Estados miembros. Para lograr esto último, la promoción de la CTF resultaba una herramienta adecuada para atender los problemas de desarrollo de las regiones fronterizas, territorios tradicionalmente marginados y en su mayoría empobrecidos. En este contexto, la Comisión Europea, lanzó en 1990 el programa comunitario INTERREG, un instrumento financiero de desarrollo regional que ha venido fomentando la cooperación territorial entre las regiones europeas, muchas de éstas fronterizas¹⁴. Este programa tuvo varias ediciones (1991-1993, 1994-1999, 2000-2006) durante las cuales se financiaron diversos proyectos en todos los sectores de alcance transfronterizo. En la última programación 2007-2013, la cooperación territorial ha adquirido mayor visibilidad al pasar de ser un programa comunitario (INTERREG) a un objetivo de la política regional de la UE¹⁵.

En su momento, para obtener los recursos comunitarios, las entidades subnacionales se vieron en la necesidad de crear instituciones o estructuras de

¹⁴ INTERREG promovió la cooperación territorial, que comprende no sólo la cooperación transfronteriza sino también la cooperación transnacional e interregional (ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm).

¹⁵ Como objetivo de la política regional, la cooperación territorial se promueve hoy mediante Programas Operativos que reemplazan el antiguo programa INTERREG, aunque a veces se sigue utilizando este término.

cooperación transfronteriza como las *Euroregios* o *Euroregiones*, siguiendo el modelo de las creadas en el norte de Europa, u otras llamadas *Comunidades de Trabajo* o *Eurodistritos*. Así podían garantizar la ejecución eficaz de los proyectos y la colaboración transfronteriza permanente.

Además de INTERREG, se han creado otros programas financieros para fomentar la CTF en las fronteras externas de la UE como las situadas en Europa central y oriental, en el mediterráneo y los Balcanes (PHARE-CBC, TACIS-CBC, MEDA y CARDS respectivamente). Más adelante, un nuevo reglamento de la Comunidad Europea del año 2006 estableció las condiciones y modalidades para crear Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), un instrumento de cooperación territorial, incluyendo la transfronteriza, con personalidad jurídica, que puede servir para poner en marcha programas o proyectos de este tipo cofinanciados por la Comunidad Europea, o “por iniciativa exclusiva de los Estados miembros y de sus autoridades regionales y locales, con o sin intervención financiera de la Comunidad” (Parlamento y Consejo de la UE, 2006).

En suma, gracias al marco jurídico creado por la UE y por el Consejo de Europa (cuyo Convenio se mencionó anteriormente), y al significativo apoyo financiero de la Comisión Europea, las prácticas de CTF se difundieron por toda Europa, tanto dentro como en sus fronteras externas y en “aquellos territorios que espontáneamente no habían experimentado esta forma de cooperación” (Coletti, 2010: 160), consolidándose luego mediante la creación de diversos organismos o estructuras de cooperación. Hasta la fecha se han creado 185 estructuras de CTF, la mayoría euroregiones¹⁶, en todas las fronteras internas de la Unión y en prácticamente todas las externas, y 22 Agrupaciones de Cooperación Territorial (CE, 2000 y www.aebr.eu).

Las euroregiones se han convertido en la fórmula de CTF mejor desarrollada y más consolidada e implementada en el conjunto de Europa. Están constituidas por “la unión de varias entidades locales y regionales de ambos lados de la frontera, con un secretariado permanente, personal administrativo y especializado y con medios financieros propios”. En este sentido pueden actuar independientemente de las partes que las conforman (es decir, cuentan con personería jurídica), aunque algunas euroregiones sólo complementan las decisiones de política transfronteriza adoptadas

¹⁶ En la página web del Consejo de Europa se registran 179 euroregiones, pero parece no ser un número exacto (véase: www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Areas_of_Work/Transfrontier_Cooperation/Euroregions/Euroregions_en.asp).

por los gobiernos locales. Sirven de plataforma para todas las relaciones transfronterizas entre los actores situados en la frontera y buscan fomentar y coordinar la cooperación en todos los aspectos de la vida (CE, 2000: 9). Gracias a la euroregiones, se ha logrado la institucionalización de la CTF, lo cual ha permitido una proyección eficaz y a largo plazo de las iniciativas impulsadas (Gabbe 2005, citado por Coletti, 2010).

La CTF promovida en el marco de la integración europea ha pretendido ser una colaboración principalmente entre autoridades regionales y locales y todos los grupos sociales fronterizos, el sector privado y la sociedad civil organizada, aunque también requiere la participación de las autoridades nacionales para evitar los conflictos de competencias; se basa en un enfoque ascendente de desarrollo (de abajo hacia arriba); busca ser una cooperación desde el principio y no en una actuación primero en un lado de la frontera que luego involucra al otro y debe ser entendida como una prolongación de las políticas locales en coordinación con el territorio vecino, por lo cual no implica un aumento del poder local sobre el nacional (CE, 2000 y Coletti, 2010).

Para avanzar en una CTF con estas características, la financiación y el marco normativo creado por la Comisión Europea han sido fundamentales. Éstos han buscado atender las problemáticas fronterizas, teniendo en cuenta la diversidad de regiones fronterizas (que varían según el nivel de desarrollo, la intensidad de las interacciones existentes o la posición geográfica¹⁷), mediante en una serie de proyectos sobre ordenación del territorio, desarrollo económico, transporte e infraestructura, turismo, medio ambiente, mercado laboral, sanidad, servicios sociales, cultura y desarrollo rural (CE, 2000). Los resultados generados por estos proyectos han estado subordinados a las particularidades socioeconómicas, territoriales y geopolíticas de las zonas fronterizas, lo cual impide establecer generalizaciones en los estudios de evaluación. Por eso unos han sido más exitosos en el cumplimiento de los objetivos, otros han logrado avances en ciertos aspectos específicos del desarrollo transfronterizo y otros han tenido poco impacto.

A pesar de esta dificultad, Coletti señala que en algunos casos (que la autora no especifica) la CTF promovida ha permitido que las autoridades locales y regionales

¹⁷ Según el Reglamento sobre los Fondos Estructurales del Consejo de la UE existen varios tipos de regiones fronterizas: 1) las regiones fronterizas terrestres internas menos avanzadas (correspondientes al Objetivo de intervención 1 del mencionado Reglamento); 2) otras regiones fronterizas internas desarrolladas y con dificultades estructurales específicas (Objetivos 2 y 3); 3) regiones fronterizas con los países candidatos a adhesión y en las futuras fronteras externas de la UE) y 4) Fronteras marítimas (CE, 2000).

afronten “de forma conjunta problemáticas comunes como la gestión natural de ecosistemas transfronterizos o la reconversión de zonas industriales” (2010: 163). Asimismo para Koff “los programas de la UE han dado más autonomía a las administraciones locales frente a los límites nacionales” (2008b: 204). En general se afirma que las iniciativas de CTF han fomentado la dinamización de las franjas fronterizas, han promovido las agrupaciones locales de cooperación y han reforzado y valorizado algunos núcleos urbanos de gran dinámica transfronteriza (Caramelo, 2007). La CTF ha hecho también una importante contribución al proceso de integración europeo (y viceversa), logrando poco a poco, junto con otras formas de cooperación territorial, el desarrollo equilibrado y la convergencia territorial a los que aspira la Unión Europea en el marco de su política regional.

Sin embargo, en aquellas regiones fronterizas alejadas de las primeras experiencias renanas, el desarrollo de la CTF ha enfrentado múltiples dificultades, evidenciando que la Europa sin fronteras está lejos de concretarse. Un estudio del impacto de las políticas e instrumentos financieros de la UE en la evolución territorial de las regiones fronterizas, ha concluido que en regiones fronterizas como aquellas entre Portugal y Castilla y León (frontera luso-española), o entre Italia y Eslovenia, las iniciativas de CTF han sido implementadas de manera unilateral y no transfronteriza, debido a la profunda separación entre sus comunidades, y en ellas han participado “un número/diversidad de actores muy limitado” (Caramelo, 2007: 458). Para el caso concreto del sector fronterizo compuesto por las regiones de Beira Interior Norte, Douro y Alto Tras-os-Montes (en Portugal) y Castilla y León (en España), se puede agregar que los programas de CTF se han centrado en la mejora de la red viaria y no en fortalecer los vínculos culturales y sociales, ni en superar ciertas desventajas socioeconómicas que caracterizan aún al medio rural de la zona (Cabero, 2004, 2008).

Igualmente, a pesar de los esfuerzos por difundir la CTF, algunas fronteras europeas siguen afectadas por la existencia de límites políticos y por fronteras de soberanía y de identidad. Por ejemplo, aunque es el caso más extremo, los programas de la UE han tenido poco impacto en disminuir las fuertes identidades nacionales que aún existen en la frontera entre Irlanda del Norte y Gran Bretaña (Wilson, 2000), una zona fronteriza donde paradójicamente aún existen muros que dividen a sus poblaciones.

2.2. La experiencia latinoamericana

En América Latina, la cooperación transfronteriza fue impulsada inicialmente por los gobiernos centrales mediante proyectos con objetivos concretos y sin la participación de actores locales. Las primeras acciones se llevaron a cabo durante los años 40 del siglo XX y estuvieron orientadas a facilitar las interacciones e intercambios fronterizos en las zonas más pobladas mediante la implementación de regímenes fronterizos¹⁸. En la década de 1960 y 1970, se iniciaron una serie de proyectos binacionales con efectos en las zonas fronterizas (algunos enmarcados en acuerdos de cooperación multilaterales como el Tratado de la Cuenca de la Plata o el Tratado de Cooperación Amazónica), orientados a aprovechar los recursos compartidos y a gestionar las cuencas binacionales mediante la construcción de obras de riego y de centrales hidroeléctricas. Además, se construyeron varias vías de comunicación para conectar a las capitales, las cuales permitieron conectar también a éstas con las ciudades fronterizas (Bolognesi-Drosdoff, 1986).

Un estudio realizado en 1989 por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) identificó 27 iniciativas de integración fronteriza en curso en todo el subcontinente traducidas en 164 proyectos formulados, aunque muy pocos ejecutados. Del estudio se destacó lo siguiente: 1) la mayoría de proyectos incluidos en las iniciativas eran sobre transporte, infraestructura urbana, servicios de apoyo, muchos de éstos con un componente de preservación ambiental; 3) 12 iniciativas tenían una organización institucional específica y permanente y las otras 15 estaban organizadas en comisiones binacionales o comités ad hoc y 3) la mayoría de las iniciativas hacían parte de medidas y políticas de los gobiernos centrales (Bolognesi-Drosdoff, 1990 y ALADI, 2001).

Hasta finales de los 80, el desarrollo fronterizo y la CTF no hacían parte de los objetivos de los acuerdos de integración subregional en curso en América Latina. Sólo a partir de 1987 las fronteras comenzaron a adquirir relevancia en algunos acuerdos, pero más como reflejo del interés que los progresos bilaterales del tema despertaron en los organismos técnicos de la integración, que como una iniciativa de los mismos (SELA, 2011). Más adelante se hizo evidente que a medida que la integración económica subregional avanzaba, las funciones de las fronteras, como en

¹⁸ El SELA (2011: 29) cita como ejemplos de regímenes fronterizos los siguientes: el Régimen de Salvoconductos para el tráfico en la Zona Fronteriza adyacente del Lago Titicaca” o el “Acuerdo sobre Régimen Fronterizo”, ambos entre Bolivia y Perú, suscritos en 1940.

el caso europeo, debían cambiar y para ello debían ser objeto de una serie de intervenciones, enmarcadas en políticas definidas a nivel supranacional. Desde entonces, los organismos de integración subregional, especialmente la Comunidad Andina, han ido diseñando normativas, mecanismos e instrumentos de CTF o IF y han canalizado recursos para la ejecución de proyectos.

A principios de los 90 la Comunidad Andina obtuvo recursos del BID para realizar algunos estudios sobre los pasos de frontera y formular propuestas de IF en las fronteras entre los países miembros, teniendo en cuenta los avances de algunas iniciativas binacionales previas (SELA, 2010). Esto se reforzó posteriormente cuando el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (órgano legislativo de la CAN) aprobó las Decisiones 459 sobre “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”, 501 sobre “Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)” y 502 sobre “Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)”. Estas decisiones constituyen el marco normativo supranacional más avanzado en la región latinoamericana sobre integración fronteriza.

Con la Decisión 501 se promovió la creación de las ZIF entendidas como “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la CAN para los que se adoptarán políticas y se 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” (Consejo Andino de Ministros de RREE, 2001: 2). Las ZIF se constituían así en una plataforma para alcanzar la IF a nivel andino, siendo equivalentes a las regiones fronterizas europeas. En cuanto a los CEBAF, con éstos se buscaba que el control del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos se realizara de manera conjunta por dos o más países que comparten una frontera.

Las ZIF fueron propuestas inicialmente por autoridades locales, corporaciones de desarrollo y actores económicos de la frontera colombo-venezolana (en el sector Táchira-Norte de Santander¹⁹), con el fin de consolidar los espacios de cooperación que informalmente habían creado. Posteriormente, cuando las ZIF se regularon a nivel comunitario, fueron diseñadas para las cinco fronteras andinas, pero han enfrentado múltiples dificultades para su real concreción: no se limitaron a los sectores fronterizos más dinámicos, la participación de los gobiernos centrales ha

¹⁹ Este sector o ámbito de la zona fronteriza colombo-venezolana es el más dinámico y activo de la región andina y uno de los procesos de IF más intensos a escala suramericana, “promovido y estimulado desde la conurbación binacional integrada por las ciudades de Cúcuta y Villa del Rosario, en Colombia, y San Antonio, Ureña y San Cristóbal, en Venezuela” (SELA, 2010: 35).

sido determinante por lo cual su desarrollo se ha paralizado cada vez que ha habido tensiones binacionales, no se han tenido en cuenta todos los criterios para su conformación y ha primado su definición formal más que la gestión de proyectos específicos (Ramírez, 2008). Sin embargo, la figura de la ZIF sirvió para que la CAN creara, con el apoyo financiero del BID y la CAF, un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo que logró reunir unos pocos proyectos para ser ejecutados en dichas zonas. Cuatro de estos proyectos²⁰ fueron financiados por la Unión Europea en la primera fase del proyecto llamado “Apoyo a la Cohesión Económica y Social de la Comunidad Andina” entre 2008 y 2011, y se financiarán 6 proyectos más en la segunda fase. Otros cuatro proyectos de integración fronteriza están siendo apoyados por la AECID gracias al trabajo de promoción de la CAN (SELA, 2010).

En el Mercosur, la IF ha sido impulsada mediante grupos ad hoc, iniciativas de algunos de sus órganos y ciertos recursos de fondos comunes. Los demás procesos de integración latinoamericanos no incluyen a la IF entre sus objetivos aunque en el caso centroamericano existen iniciativas por fuera del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que contribuyen a la IF de manera indirecta. Este es el caso del Proyecto Mesoamérica (un mecanismo de integración regional conformado por los países centroamericanos, Colombia, México y República Dominicana) que ha impulsado proyectos sobre interconexión eléctrica, de infraestructura, transporte y comunicaciones, mediante diversas modalidades de financiamiento (proyectomesoamerica.org). También la iniciativa multinacional del Corredor Biológico Mesoamericano está desarrollando 11 proyectos, con participación de gobiernos locales, para la protección de áreas protegidas transfronterizas (Hernández *et al.*, 2007).

En general la CTF en América Latina ha alcanzado sus mayores logros a nivel bi o trilateral. Hay en la actualidad procesos de CTF en las 33 fronteras terrestres de América Latina (pocas en comparación con las europeas aunque las fronteras latinoamericanas son mucho más extensas), pero muchos son procesos informales, espontáneos y desconocidos por parte de los gobiernos nacionales (SELA, 2010) y a veces se han concretado en pequeños proyectos de bajo impacto social. Según

²⁰ Estos proyectos son: Red de Telemedicina en la cuenca del río Putumayo (Frontera entre Colombia y Perú), Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos en la ciudad binacional de Desaguadero (Bolivia y Perú), Red de Salud Zumba – Namballe (Ecuador y Perú) y Manejo Integral de Desechos Sólidos en la Zona de Integración Fronteriza Ipiales – Tulcán (Colombia y Ecuador).

estudios recientes, las experiencias de CTF promovidas más significativas y que han logrado concretar proyectos de cierto impacto son las siguientes:

1) Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú: cuenta con un Fondo Binacional constituido en su mayoría con recursos de los gobiernos de ambos países, pero también de países amigos, instituciones multilaterales, ONGs y organizaciones privadas. Este fondo ha financiado 458 proyectos orientados a solucionar las carencias sociales y de infraestructura de las poblaciones fronterizas (SELA, 2010).

2) Plan Trifinio entre El Salvador, Guatemala y Honduras: orientado a la gestión sostenible de los recursos naturales (hídrico y forestal) en esta triple frontera. Sus proyectos son financiados con recursos de cooperación internacional (Rhi-Sausi y Coletti: 2010).

3) Autoridad Binacional Autónoma del Lago Titicaca (ALT): un organismo binacional autónomo que promueve y desarrolla programas y proyectos relacionados con el manejo y protección de los recursos hídricos e hidrobiológicos del Sistema TDPS: Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa (SELA, 2010: 67) en la frontera entre Perú y Bolivia. Es el único organismo transfronterizo en América Latina con personería jurídica.

4) Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica - Panamá: bajo el cual se han formulado estrategias y proyectos de manejo de cuencas compartidas, estos últimos ejecutados con fondos del BID (SELA, 2010).

5) Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional de la Embajada de Chile en Argentina (la primera y única en su tipo en América Latina): ha ejecutado una serie de proyectos de desarrollo y comunicación en la zona fronteriza chileno-argentina y apoyó la creación de la Región de Los Lagos formada por provincias argentinas y regiones chilenas (Rhi-Sausi y Oddone, 2009 y chileabroad.gov.cl).

Si bien es posible verificar importantes esfuerzos de CTF en algunas fronteras (especialmente en temas ambientales) y resultados positivos que han podido mejorar su condición de pobreza y aislamiento, en términos generales la CTF se ha desarrollado informalmente o mediante proyectos esporádicos, aislados y desarticulados, que han dependido mucho del compromiso de individuos o instituciones concretas, por lo cual no han sido sostenibles (ARFE, 2010). No existen estructuras permanentes de CTF que garantizarían dicha sostenibilidad (excepto la ALT entre Bolivia y Perú), ni instrumentos financieros con recursos comunes.

Por el carácter centralista y presidencialista de los Estados latinoamericanos, la mayoría de iniciativas han sido promovidas por los gobiernos centrales, cuya buena relación es fundamental para la concreción de muchos proyectos, o de lo contrario se paralizan (esto ha sido aún más evidente en el caso de la frontera colombo-venezolana como lo señala Ramírez, 2008). Según un estudio de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, en muy pocos casos las iniciativas han emanado de los gobiernos locales, quienes carecen de funcionarios capacitados y con dedicación exclusiva para adelantar estrategias de CTF y “dependen política y financieramente de los gobiernos nacionales, así como desde el punto de vista de la planificación” (AEBR, 2010: 8)

En la mayoría de países y organismos de integración, la CTF promovida no hace parte de una política o estrategia de desarrollo regional o transfronterizo, excepto en el caso de la CAN que ha diseñado un importante marco normativo sobre el tema. Ha sido igualmente éste el único proceso de integración donde el desarrollo transfronterizo ocupa un lugar importante entre sus objetivos, que se ha intentado materializar en la figura de las ZIF, lo cual ha permitido canalizar recursos para gestionar proyectos. Sin embargo, esta figura no ha logrado generar las condiciones para un desarrollo local o regional y al final los procesos de CTF en la mayoría de países “se conducen, en esencia, a través de las iniciativas bilaterales o trilaterales” (SELA, 2010: 9).

Debido a las limitaciones que enfrentan las administraciones locales y regionales para organizar con sus vecinos una cooperación permanente y establecer estructuras transfronterizas, y a los escasos recursos nacionales o subregionales con los que cuentan, varios organismos financieros y agencias u organizaciones de cooperación internacional²¹, han venido estudiando los procesos de CTF en América Latina, proponiendo recomendaciones y apoyando técnica y financieramente algunas iniciativas viables, especialmente con el fin de fortalecer el papel de los gobiernos subnacionales. Es importante tener en cuenta el papel de estos actores ya que pueden llegar a tan relevantes para el surgimiento de iniciativas de CTF efectivas como los gobiernos nacionales.

²¹ Como el BID, la CAF, la Comisión Europea, la AECID, el SELA, ARFE, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia, entre otros.

3. Factores para una cooperación transfronteriza efectiva

Teniendo en cuenta los resultados de algunas investigaciones que han evaluado las experiencias de CTF en Europa y América Latina, ha sido posible identificar los factores más importantes que pueden contribuir al desarrollo de una cooperación transfronteriza efectiva entre gobiernos y otros actores locales fronterizos. Si bien cada zona de frontera presenta características únicas, debido a su carácter histórico y a la diversidad de relaciones y actores que allí confluyen de distintas maneras, es posible encontrar entre ellas ciertas similitudes por su condición fronteriza la cual determinaría la existencia de los factores.

Los factores identificados pueden ser considerados como condiciones necesarias, es decir, que hacen posible o determinan la creación, promoción o reforzamiento de iniciativas de cooperación transfronteriza. Sin embargo, dependiendo de la situación fronteriza, o de si ésta existe en Europa o en América Latina, algunos de los factores también pueden ser considerados como condiciones facilitadoras, lo que significa que su existencia no es necesaria para el buen desarrollo de la CTF pero sí puede facilitarla.

Asimismo la no existencia de uno o varios de los factores identificados no implica que no puedan surgir o desarrollarse iniciativas de CTF, sino que probablemente enfrentarán dificultades y no serán efectivas (no lograrán los resultados esperados), o pertinentes (no responderán a las necesidades de la población y a los problemas identificados), o sostenibles (no se mantendrán en el tiempo), o no tendrán impacto en la situación y en las relaciones fronterizas²².

Los factores podrían ser ordenados en tres niveles geográficos de acuerdo a los elementos y procesos que los componen y al tipo de actores que intervienen y configuran las fronteras y que, como ha sido explicado, pueden ser los organismos de integración regional, a nivel supranacional, los gobiernos centrales, a nivel nacional, y gobiernos subnacionales, actores privados, organizaciones de la sociedad civil y ONGs con presencia local, a nivel local. Los factores hacen parte generalmente de uno de los tres niveles, pero algunos, de acuerdo a como se presentan en la realidad, incluyen elementos de los otros dos niveles como se muestra en la Figura 1 (al final de este capítulo).

²² La eficacia o efectividad, la pertinencia, la sostenibilidad y el impacto son criterios de evaluación manejados a nivel internacional en el ámbito de la gestión de proyectos de desarrollo, para conocer el nivel de éxito por éstos alcanzado.

Teniendo en cuenta lo señalado, los factores o condiciones que posibilitarían o facilitarían una cooperación transfronteriza efectiva en zonas fronterizas de Europa y América Latina son los siguientes:

1. Cambio de enfoque en las relaciones internacionales: la CTF ha encontrado un ambiente propicio gracias al cambio teórico en el estudio de las relaciones internacionales y en la orientación de la política exterior de los Estados hacia la superación del enfoque realista. Este cambio, que no es sólo a nivel de la región latinoamericana sino en casi todo el mundo occidental, ha hecho posible la defensa y concreción de dos nuevos postulados: que la cooperación entre Estados puede primar sobre el conflicto y contribuir al desarrollo en general y al fronterizo en particular, y que la política exterior no es responsabilidad exclusiva de los gobiernos centrales sino que en su formulación y ejecución pueden participar gobiernos locales y otros actores no gubernamentales.

La superación del realismo ha implicado también que la agenda exterior ya no se define en términos del mantenimiento de la seguridad y el poder del Estado, por lo cual la frontera deja de concebirse como el límite que separa y protege de las amenazas y posibilidades de intervención de un Estado vecino. Esta visión ha permitido a su vez, a nivel nacional, la disminución de conflictos fronterizos y la desvalorización de la función defensiva del límite. Esto es así en América Latina donde las transiciones democráticas, junto con “la consolidación de la soberanía interna y una admisión final de la legalidad de las fronteras comunes anteriormente disputadas” (Valenciano, 1996: 187), llevaron a la disminución de la función defensiva del límite (acentuada en el marco de las dictaduras militares) y a la priorización de la negociación para la resolución de los diferendos limítrofes aún vigentes. En este contexto, la atención pasó de los temas de seguridad a los temas de desarrollo fronterizo y paralelamente de CTF.

2. Integración regional: Se ha señalado una estrecha relación entre las prácticas de CTF y los procesos de liberalización comercial e integración regional física y económica que surgieron de distintas maneras en Europa y América Latina en la década de 1950 y 1960. En el marco de dichos procesos, las fronteras adquirieron una mayor importancia como zonas de “articulación y contacto entre distintos sistemas nacionales” (INTAL, 1990: 1), perdiendo así su antigua función de barreras al

tránsito de bienes, personas y capitales, especialmente en el caso europeo, y convirtiéndose en zonas con nuevas funciones. De hecho, la relación entre la CTF y la integración regional tiene un carácter biunívoco:

Por un lado, la CTF contribuye al proceso de integración, a través de una integración ‘desde abajo’ y cotidiana entre sujetos pertenecientes a territorios nacionales diferentes; por otro lado, el proceso de integración estimula la CTF a nivel local, gracias a los procesos que activa y al marco de referencia político e institucional que ofrece (Rhi-Sausi y Coletti: 2010: 91).

En Europa, la integración regional ha sido, sin duda, el factor más importante para el desarrollo de la cooperación transfronteriza (Scott *et al.*, 1997). Si bien las primeras iniciativas de CTF surgieron al margen de los procesos de integración, gracias a los programas creados por la UE, la CTF pudo surgir en otras zonas fronterizas. Para Perkmann (2003), el impacto de los programas de la UE puede ser comprobado en términos cuantitativos y cualitativos: de una parte, las iniciativas pasaron de 26 en 1988 cuando la Comisión lanzó los primeros proyectos pilotos, a más de 70 en 1999; de otra parte, los incentivos de la UE ayudaron a la transformación de inoperantes comunidades transfronterizas en formas más institucionalizadas de cooperación, la mayoría de ellas siguiendo el modelo estandarizado de las euroregiones que se promovieron a través de INTERREG.

Ahora bien, algunos estudios han demostrado que la integración regional no es una condición suficiente por sí sola para el éxito de la CTF. Caramelo (2007: 469) señala que con los positivos resultados que ha tenido la promoción de la CTF en regiones no comunitarias frente a los pocos resultados en otras regiones intracomunitarias²³, se puede comprobar que “el desarrollo de regiones fronterizas más cohesionadas funcionalmente y mejor articuladas en términos territoriales” no depende de su pertenencia formal al territorio de la Unión o a otro proceso de integración regional. En esta misma línea, Koff (2008b) demuestra que la CTF no es sólo un producto de las políticas de la UE sino también (y mucho más) de las relaciones locales de poder²⁴.

En realidad, la integración regional ha contribuido al desarrollo de la CTF gracias a que ha garantizado una serie de procesos que facilitan la cooperación, siendo los más importantes: la supresión de la función económica de los límites

²³ S. Caramelo hace un estudio en las regiones fronterizas que forman los territorios fronterizos de Francia, Suiza y Alemania y de Italia y Eslovenia (que sólo desde 2004 es miembro de la Unión).

²⁴ Esta afirmación surge como conclusión del estudio que hace H. Koff (2008) en las fronteras entre el norte de Francia y el sur de Bélgica, que forman el Eurométropole, y entre Italia (Bari) y Albania (Dures).

políticos junto con la eliminación del control migratorio (lo cual está ligado a la renuncia de los Estados a su soberanía sobre estos asuntos) y la unificación de ciertas legislaciones en diversas materias como contratos, servicios, etc., la creación de un marco político y normativo sobre CTF y la disponibilidad de recursos para apoyar las iniciativas transfronterizas. Si no hay un contexto de integración regional o ésta tiene alcances limitados, como en América Latina, marcos jurídicos o políticas y acuerdos binacionales podrían compensar esta ausencia (Rhi-Sausi y Coletti: 2010), si garantizan los procesos mencionados.

3. Autorización y promoción de los gobiernos nacionales: Teniendo en cuenta que los gobiernos centrales son aún los únicos actores jurídicamente autorizados para concretar acuerdos internacionales, y que la CTF es una actividad de naturaleza internacional que puede llegar a poner en cuestión la soberanía del Estado sobre ciertos temas, se requiere la autorización y promoción de dichos gobiernos para su realización efectiva. Es cierto que en Europa las primeras iniciativas de CTF surgieron de los gobiernos locales sin la participación directa de los gobiernos nacionales, pero experiencias posteriores como la luso-española o la franco-española necesitaron autorización mediante acuerdos interestatales y su posterior promoción mediante los proyectos financiados por la Unión Europea. En América Latina esto es más claro aún porque, como ya se ha mencionado, los gobiernos nacionales han sido los actores políticos más relevantes en el desarrollo de muchas iniciativas de CTF.

La autorización y promoción de los Estados para activar procesos de CTF pueden darse a través de marcos jurídicos y políticas públicas sobre fronteras. Éstos a su vez dependen de la voluntad política y el interés que tengan los gobiernos nacionales en promover y permitir que las entidades subnacionales u otros actores locales cooperen de manera transfronteriza. Para que esta voluntad e interés contribuyan a la puesta en marcha de acciones de cooperación fructíferas y sirvan para superar “los obstáculos técnico-administrativos que tienen muchas fronteras” (Caramelo, 2007: 469), deben presentarse dos situaciones: 1) que las fronteras sean importantes para los países respectivos, ya sea porque son muy activas o presentan problemas urgentes que tendrían que ser resueltos mediante la cooperación con las localidades vecinas, y 2) que las relaciones binacionales entre los gobiernos centrales que comparten una frontera sean buenas y estables y estén basadas en el entendimiento y la confianza mutua. Sin embargo, la participación de los gobiernos

centrales mediante la autorización y la promoción de la CTF, debe llegar hasta cierto punto y tener en cuenta a los actores locales, cuya participación es al final determinante.

4. Existencia de marcos jurídicos y de políticas públicas sobre fronteras: Para cooperar de un modo transfronterizo es imprescindible contar con un marco normativo, específico y vinculante (Fernández, 2008), ya que éste facilita las relaciones entre la población fronteriza, permite la actuación de los gobiernos locales a nivel internacional y la creación de organismos de CTF (en el caso de Europa), y garantiza la continuidad de las iniciativas ante los cambios de gobierno. Los marcos jurídicos sobre CTF pueden ser los tratados o acuerdos internacionales suscritos entre dos o más Estados colindantes o regímenes fronterizos, donde se definen objetivos, criterios, formas de ejecución y responsabilidades de las entidades subnacionales y derechos de la población fronteriza. Como ya se ha señalado, los organismos internacionales pueden crear marcos jurídicos, como lo hizo el Consejo de Europa en 1980 al crear el “Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza”, o la Unión Europea al crear las AECT, o el Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina al crear las Decisiones 459, 501 y 502, pero los Estados tienen la potestad de acoger o no estos marcos ya definidos a nivel supranacional, o en su defecto, de crear sus propios marcos jurídicos.

Los marcos jurídicos deben conducir a la definición de políticas públicas sobre fronteras, binacionales o supranacionales, que deben concretarse en proyectos específicos orientados a la promoción del desarrollo fronterizo y transfronterizo. La existencia de una política de fronteras posibilita una CTF efectiva en la medida en que es un instrumento de planificación que ordena las acciones y las orienta estratégicamente hacia el logro de los objetivos (Iturriza, 1986; González, 1990; Valenciano, 1996).

Además, los marcos jurídicos y las políticas públicas pueden derivar en la creación de estructuras de cooperación dotadas o no de personalidad jurídica, como las Euroregiones europeas, las cuales han permitido orientar estratégicamente la CTF. No obstante, éstas no deben anteceder a la existencia de dinámicas de CTF con el fin de fomentarlas, sino que “deben crearse únicamente con la intención de afrontar las necesidades de expansión y profundización de las actividades de cooperación” (CE, 2000: B1, 3). De todas maneras, lo conveniente es avanzar hacia una mayor

institucionalización de la CTF para que ésta se vuelva un objetivo permanente a nivel nacional y local, y no dependa de la voluntad o las buenas relaciones de los gobiernos de turno.

5. Disponibilidad de recursos financieros exclusivos: Si se destinan recursos financieros exclusivamente al apoyo de la CTF, es posible impulsar iniciativas exitosamente, ya sea creando partidas presupuestales exclusivas, fondos binacionales, o programas de financiación supranacionales. Este factor se ha dado en Europa a nivel supranacional pero en América Latina a nivel nacional o binacional. Los recursos otorgados por la Unión Europea mediante una serie de programas para promover la CTF, permitieron la proliferación de iniciativas incluso en aquellos territorios que no habían desarrollado antes aún algún tipo de cooperación transfronteriza (Rhi-Sausi y Oddone, 2009). Aunque la Comisión afirma que la CTF no debe iniciarse precisamente porque hay disponibilidad de programas de financiación, al final esto supone un importante incentivo para la misma (CE, 2000).

En América Latina, la existencia de un fondo binacional exclusivo para apoyar proyectos de CTF en la frontera peruano-ecuatoriana, ha permitido la ejecución de 458 proyectos de alto impacto social (SELA, 2011). Igualmente este fondo y otras iniciativas de CTF han contado con importantes recursos nacionales aunque también, y en algunos casos sobre todo, con recursos internacionales. La financiación internacional para la gestión de proyectos de CTF en América Latina es en la actualidad muy importante. Si bien estos recursos no hacen parte de un programa regional sobre desarrollo fronterizo creado en el seno de los organismos de integración latinoamericanos (como en la Unión Europea), muchos hacen parte de estrategias de cooperación diseñadas por los donantes y su ejecución está alineada con los programas y planes (cuando éstos existen) de los países beneficiarios.

6. Cierta nivel de interdependencia y cooperación transfronteriza espontánea: La interdependencia es el resultado de una intensificación de las interacciones y articulaciones transfronterizas las cuales dependen de varios factores como la proximidad y ausencia de obstáculos geográficos, la densidad poblacional, el carácter complementario de los sistemas económicos o de los servicios ofrecidos en cada lado de la frontera, la existencia de recursos naturales compartidos o la presencia de comunidades étnicas transnacionales (Iturriza 1986, González, 1990), entre otros.

Las interdependencias resultantes pueden traducirse en formas de cooperación transfronteriza espontánea (no incentivada), que en la medida en que se generan casi siempre en un contexto de carencias económicas pueden llevar a sus poblaciones a compartir problemas comunes haciendo necesaria la definición de iniciativas de CTF planeadas. En este mismo sentido, ante la existencia de fuertes interacciones, los Estados han promovido el establecimiento de regímenes fronterizos (el primer paso en un proceso de IF promovida, según Oliveros, 2002), sentando así las bases para la puesta en marcha de iniciativas de CTF más estructuradas.

De acuerdo a la experiencia europea, aquellas regiones en las que no existen antecedentes de cooperación transfronteriza y tienen un nivel de articulación relativamente bajo, las inversiones para promover la CTF terminan siendo “orientadas a otro tipo de prioridades que, en la mayoría de los casos, poco o nada tienen de fronterizo” (Caramelo, 2007: 461). En los casos en los que ha habido dinámicas de cooperación previas, las inversiones de la UE han contribuido a reforzar estas dinámicas y a impulsar iniciativas a las que sólo les faltaba la financiación.

7. Nivel de desarrollo y grado de simetría entre los dos sistemas nacionales:

Entre más similitudes haya en términos socioeconómicos, políticos, jurídicos y culturales entre las dos localidades situadas a cada lado del límite fronterizo, más posibilidades hay de que las iniciativas de CTF prosperen y más aún si hay trayectorias históricas similares. Por el contrario, diferencias muy marcadas o niveles de desarrollo asimétricos entre las localidades fronterizas puede ser una barrera importante para la cooperación (Scott *et al.*, 1997). Lo mismo puede ocurrir cuando colindan en la frontera dos sistemas políticos muy diferentes. Esta situación puede generar además que las interacciones transfronterizas señaladas arriba sean conflictivas en muchos aspectos.

Sumado a lo anterior, un cierto nivel de desarrollo de los territorios fronterizos “es necesario para que la IF sea un proceso con perspectivas de éxito” (Oliveros, 2002: 6). Un cierto nivel de desarrollo lleva a que las relaciones entre los actores locales sean más o menos dinámicas. Además, si las localidades están dotadas de funciones urbanas más o menos diferenciadas y cuentan con equipamientos básicos, pueden desarrollar con más facilidad las capacidades para conducir acciones de desarrollo (Oliveros, 2002), sin requerir la participación permanente de los

gobiernos nacionales, como ha ocurrido en aquellas fronteras de Europa menos desarrolladas (CE, 2000).

Este factor está estrechamente ligado con las intervenciones de los gobiernos centrales en sus respectivas fronteras (si por ejemplo su presencia ha sido fuerte o débil) y, en general, con la forma como el Estado ejerce sus funciones de agente de desarrollo, equidad e integración regional en la frontera mediante medidas eficaces de carácter político, jurídico y socioeconómico. De allí que sea un factor que se presenta a nivel local pero depende irremediamente del nivel nacional.

8. Participación de los actores locales: Para que las iniciativas de CTF sean efectivas en un contexto donde hay fuertes interacciones, interdependencias, cierto nivel de desarrollo y simetría en los territorios fronterizos, se necesita la participación y liderazgo de los diferentes actores locales, ya que son estos actores los directamente interesados e involucrados en dinámicas de CTF, y porque son los principales afectados cuando éstas no se promueven. Si bien su nivel de participación varía mucho de acuerdo a cada experiencia, y no es posible identificar un modelo unívoco (Coletti, 2010), algunos casos en Europa demuestran que la CTF funciona mejor y ha tenido un mayor éxito en áreas donde los actores regionales y locales han tomado la iniciativa y han asumido responsabilidades (CE, 2000: 16, AEBR, 2011). La experiencia en América Latina indica que son con frecuencia los actores más débiles en esa gobernanza multinivel que requiere la frontera y sobre la cual se basa la CTF, pero no por ello dejan de ser fundamentales (Rhi-Sausi y Oddone, 2009).

Entre los actores locales, los gobiernos subnacionales son los más importantes en la medida en que pueden tener las capacidades institucionales, los mecanismos de planificación y gestión y los recursos humanos y a veces financieros para emprender iniciativas de CTF, coordinar las acciones que sean necesarias con los gobiernos centrales y canalizar las demandas locales. Pero no son los únicos actores que garantizan una efectiva CTF: también es importante el papel que pueden cumplir los actores privados (como posibles inversionistas o dinamizadores de actividades comerciales), las organizaciones de la sociedad civil, internacionales o no gubernamentales presentes en la frontera que pueden adelantar proyectos de desarrollo transfronterizos, e incluso las comunidades en general que administran las relaciones cotidianas.

Koff (2008a, 2008b) señala que aunque la integración regional ha sido considerada un factor determinante para la CTF, son los actores locales quienes determinan el carácter real de tales procesos y el tipo de cooperación que es posible alcanzar. En este sentido cuestiona el enfoque de arriba hacia abajo en los estudios sobre CTF, ya que ésta es posible cuando los actores locales perciben más ventajas en la colaboración transfronteriza que en la colaboración con sus países respectivos. Igualmente, la naturaleza de la colaboración transfronteriza depende más de la legitimación local y la evolución en las políticas locales, que de los apoyos supranacionales.

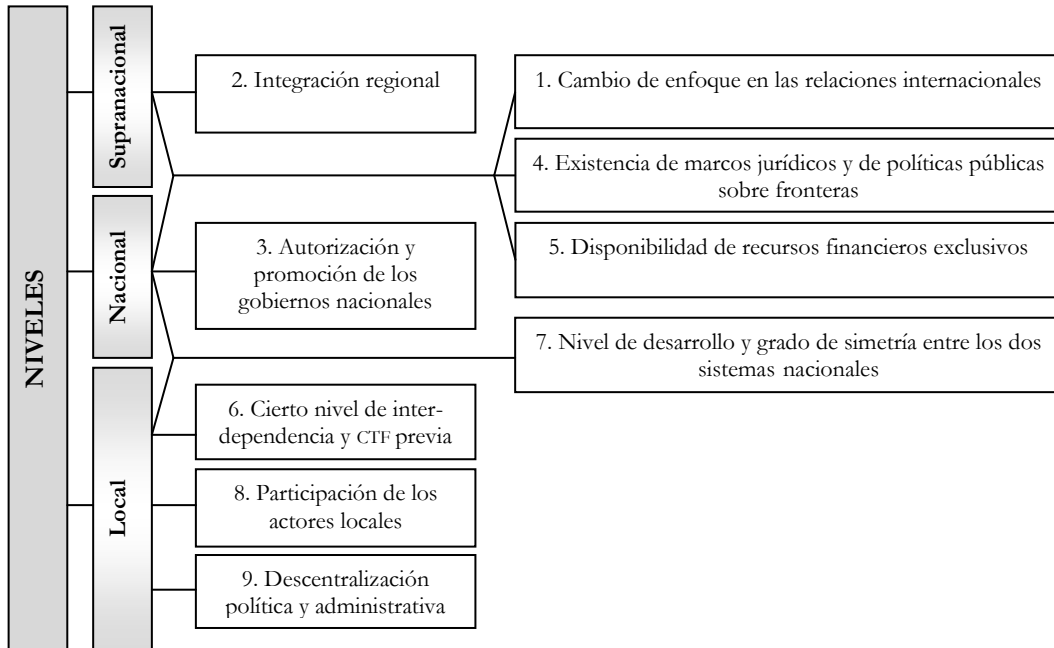
9. Descentralización política y administrativa: La descentralización territorial ha sido un proceso político y administrativo de transferencia de funciones, recursos y responsabilidades desde los gobiernos centrales a entidades territoriales alejadas de dicho centro, que ha generado una mayor autonomía de los gobiernos subestatales en la definición de políticas públicas y en su accionar internacional. Esta transferencia ha permitido a las localidades subnacionales, como las correspondientes a los territorios fronterizos, llevar a cabo acciones de cooperación transfronteriza y descentralizada (con otras localidades no colindantes) “para la búsqueda de soluciones a sus necesidades de desarrollo local”. Si bien es cierto que estas acciones deben estar enmarcadas en las políticas nacionales, la descentralización ha dotado de mayores capacidades y recursos a las autoridades locales para adecuar dichas políticas a las realidades locales (Rhi-Sausi y Oddone, 2009: 8-9). Entre mayor es el grado de descentralización y por lo tanto de autonomía (y cuando este grado es similar en los dos lados del límite), más posibilidades tienen los gobiernos locales de desarrollar iniciativas de CTF.

Ahora bien, la actuación internacional que ha derivado del proceso de descentralización ha sido posible en situaciones donde los gobiernos centrales no temen el reforzamiento de tendencias separatistas o autonomistas en las regiones y localidades fronterizas (ya sea porque sus gobiernos son de oposición, porque tienen un pasado de unidad con las poblaciones vecinas o porque existe un malestar ante un límite injusto). Por lo tanto, han cedido soberanía sobre ciertos asuntos domésticos transfiriéndola a las entidades locales sin temor a que eso alimente movimientos separatistas. De lo contrario, es decir, en situaciones políticamente cargadas, la

descentralización es limitada y la CTF tiene pocas posibilidades de florecer (Scott, 1997, Perkmann, 2003).

Figura 1.

Factores para la cooperación transfronteriza por niveles



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 2

POSIBILIDADES PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA

1. La frontera colombo-ecuatoriana

Antes de verificar la existencia de los factores que posibilitarían una cooperación transfronteriza efectiva en la frontera colombo-ecuatoriana, es necesario presentar las principales características políticas, geográficas, sociales y económicas de los dos territorios fronterizos que componen esta frontera, así como sus dinámicas transfronterizas. Esto con el fin de delimitar con claridad el objeto de estudio, identificar los elementos que influyen en tales factores y, en consecuencia, en la posibilidad de desarrollar iniciativas de CTF. Asimismo es necesario explicar brevemente las manifestaciones transfronterizas del conflicto armado colombiano que se desarrolla en esta frontera con particular intensidad, en la medida en que afectan negativamente las condiciones para una CTF efectiva.

1.1. Características de la frontera colombo-ecuatoriana y dinámicas transfronterizas

Después de lograr la independencia de España en 1819, los territorios de Colombia y Ecuador permanecieron unidos bajo la Gran Colombia hasta que ésta se desintegró en 1830. El límite entre estos dos países se estableció parcialmente este año, pero sólo se acordó definitivamente, no sin discusiones y conflictos, en 1916 mediante el Tratado Muñoz Vernaza–Suarez, y hasta febrero de 2012 se concluyó la delimitación exacta con el acuerdo sobre el punto de inicio del límite marítimo en el Pacífico (“Colombia y Ecuador...”, 2012). En la actualidad, el límite fronterizo tiene

una longitud de 586 kms y se extiende desde la costa pacífica, pasando por la cordillera de Los Andes hasta la Amazonía²⁵.

La región fronteriza está compuesta, según lo establecido al crear la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) colombo-ecuatoriana en 2002 (denominación oficial de la región fronteriza), por algunos de los municipios del departamento colombiano de Nariño, todo el departamento colombiano del Putumayo (excepto el extremo oriental del municipio de Puerto Leguízamo) y las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. En total la ZIF comprende 20 cantones en el lado ecuatoriano (divididos a su vez en parroquias rurales) y 39 municipios en el lado colombiano (divididos a su vez en corregimientos rurales).

Dentro de la región se forman tres áreas, ámbitos o subregiones diferentes entre sí en términos biogeográficos y socioculturales. Estas diferencias han sido reconocidas mediante la división de la ZIF en tres Áreas Estratégicas de Desarrollo (AED): la del Pacífico, la andina y la amazónica, en las cuales han ido surgiendo además particularidades económicas, políticas y de seguridad. En cada una de ellas se forman “tres cuencas binacionales perfectamente diferenciadas, la Mira–Mataje en el Pacífico, la Carchi–Guáitara en el área andina y la San Miguel–Putumayo en la amazónica”, formadas por ríos transfronterizos ubicados sobre la línea de frontera (Montenegro, 2005: 24). Igualmente cada área comparte los mismos ecosistemas y recursos naturales y en consecuencia similares esquemas de explotación y producción agrícola, minera, petrolera, pesquera etc., sin que el límite establezca una diferencia significativa entre éstos (ver Mapa 1 en Anexo 1).

La ZIF tiene 79.058 km² y en ella habitan 2'029.579 personas aproximadamente: 832.164 en el lado ecuatoriano, concentradas en la provincia de Esmeraldas (60%), y 1'196.415 en el lado colombiano, concentradas en los municipios de Nariño²⁶ (63%). Habitan en su mayoría en áreas rurales. En la subregión del Pacífico de los dos países el 52% de la población es afrodescendiente y el 17,6% indígena. También hay un importante componente indígena en la subregión andina colombiana (32,5%) y en la amazónica de los dos países (21,8%), pero un poco más de la mitad de la población de la ZIF es mestiza (58%).

Estas poblaciones han consolidado fuertes relaciones e interdependencias transfronterizas sobre la base de la proximidad geográfica y por similitudes históricas,

²⁵ Este límite fronterizo es excepcionalmente pequeño en comparación con otros de Suramérica, y está más próximo en tamaño a algunos en Europa como aquel entre Francia y España que es de 656 kilómetros.

²⁶ Estos datos fueron extraídos del MCDS (2012) con base en el Censo de 2010, para Ecuador, y de los Perfiles Nacional y Municipales del Censo General 2005 del DANE (2010), para Colombia.

ambientales, culturales, étnicas y complementariedades socioeconómicas, que son más intensas dentro de la zona de frontera, es decir, en esa franja de territorio de los dos países más próxima al límite estatal (también llamada por sus habitantes cordón fronterizo)²⁷. Esta situación de interdependencia también ha llevado a que los gobiernos locales consoliden buenas relaciones transfronterizas y hayan comenzado a formular iniciativas de desarrollo conjunto, como se demostrará más adelante.

Las similitudes culturales y étnicas transfronterizas se evidencian mucho más entre los fronterizos afrodescendientes e indígenas. Los primeros habitan desde el siglo XVII en su mayoría en un territorio considerado una sola unidad ecológica llamada Choco biogeográfico o Gran Chocó, correspondiente a la AED del Pacífico. En ésta la población afrocolombiana y afroecuatoriana mantienen lazos de parentesco y comparten los mismos rasgos culturales y estructuras sociales y productivas, a pesar de las diferencias políticas que impone el límite. Sobre la base de estas similitudes se da un comercio permanente por vía marítima especialmente de productos del mar, que de Ecuador a Colombia es favorecido por la dirección norte de las corrientes y el viento (Espinosa, 2008) (ver Mapa 2).

Igualmente los grupos indígenas que habitan sobre el límite colombo-ecuatoriano mantienen su unidad cultural e identidad étnica por encima de diferenciaciones nacionales, por lo cual se consideran pueblos binacionales. Muchos de ellos reclaman el reconocimiento de su doble nacionalidad, el derecho a la libertad de locomoción sin distinciones de origen y han diseñado planes de vida propios en los que plasman su visión de desarrollo y objetivos de autonomía. Como comunidad indígena transfronteriza se destacan los Awá, quienes se encuentran en algunas localidades del Pacífico y en menor medida en localidades andinas y amazónicas de Colombia. Cerca habitan los Epera, comunidad de origen colombiano pero asentada en su mayoría desde mediados del siglo XX en territorio fronterizo de Ecuador; en el área andina se encuentran los Pastos, quienes mantienen nexos culturales con Ecuador a pesar de que aquí tienden a confundirse con los mestizos y no se encuentran catalogados como pueblo indígena; y en el ámbito amazónico habitan los Ingas (denominados Kichwa en Ecuador), los Siona (Siona-Secoya en Ecuador) y los Cofán, todos pueblos transfronterizos (Ver Mapa 3) (Espinosa, 2008; Ramírez, 2006).

²⁷ Es importante no confundir zona de frontera, que se refiere a la franja, área o cordón fronterizo más próximo al límite, con ZIF que se refiere a la figura creada en el marco de la CAN y que comprende un territorio más grande, equivalente a la región fronteriza europea.

Entre la población mestiza de ambos lados los lazos culturales pueden ser menores, pero han alcanzado un nivel de interdependencia socioeconómica bastante alto, que se ve facilitado porque los centros poblados de una y otra parte están más cerca y mejor conectados entre sí que con otras localidades de sus respectivos países. Incluso como hay vías dentro de Ecuador que conectan a Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, los fronterizos de Colombia transitan por las vías ecuatorianas para conectarse con puntos del propio territorio fronterizo colombiano (Montenegro, 2005). Al igual que los indígenas y afrodescendientes, los mestizos que habitan a lo largo del cordón fronterizo cruzan al otro lado para comerciar, visitar familiares, trabajar, usar los servicios públicos (escuelas, puestos de salud, carreteras, teléfonos) y participar en actividades culturales y recreativas. La dirección de este cruce es sobre todo de Colombia hacia Ecuador, tanto por las razones señaladas como por presiones relacionadas con el conflicto armado como se explicará más adelante (Espinosa, 2007; 2008).

Por lo anterior la frontera colombo-ecuatoriana es una frontera viva y porosa, donde el flujo migratorio es constante, especialmente a través de pasos fronterizos informales (no necesariamente ilegales) que se encuentran a lo largo de toda la línea, como de Pusbi o La Brea (en Colombia) hacia Mataje o San Lorenzo (en Ecuador), o por vía marítima entre Tumaco y Esmeraldas en el Pacífico, o entre San Antonio-El Carmelo, Chiles-Tufiño, La Unión-Maldonado, en el ámbito andino, y entre puertos poblados a lo largo de los ríos San Miguel y Putumayo en el ámbito amazónico. Algunos de estos pasos cuentan con vigilancia aduanera, migratoria y militar, pero la mayoría son pasos o puentes peatonales precarios, sin vigilancia e incluso desconocidos por los gobernadores locales²⁸.

Sólo existen dos pasos de frontera oficiales acondicionados. El primero es el Puente Internacional de Rumichaca en la AED andina que une las ciudades de Tulcán e Ipiales, las dos más importantes de la frontera y de mayor desarrollo relativo. Este es un paso estratégico para los dos países porque hace parte de la ruta Panamericana que en un futuro conectará Suramérica con el resto del continente. Por aquí transita hoy la mayor parte del comercio binacional (particularmente intenso entre los dos

²⁸ De hecho no hay claridad sobre cuántos pasos de frontera informales existen: se afirma que en el ámbito andino hay entre 27 y 34 (P. Velasco, 2009; R. Montenegro, 2005); la Cancillería colombiana afirma que hay 40 en toda la línea de frontera ("Cancilleres...", 2011) y el presidente de Ecuador, Rafael Correa, 45 ("Bajarán...", 2011).

países²⁹) y es para Colombia la principal salida y entrada terrestre para sus exportaciones e importaciones. No obstante, pese a su importancia, es una vía de un solo carril por sentido donde el embotellamiento es constante (por el control aduanero) y sólo desde 2012 se mantiene abierto las 24 horas al día (Pacheco, 2012). El segundo paso oficial es el Puente Internacional de San Miguel que une San Miguel y Lago Agrio en la AED amazónica, pero no está pavimentado por el lado colombiano así que su uso comercial es mínimo (si contara con las condiciones de funcionamiento necesarias, conectaría por terreno plano a Quito y Bogotá y aproximaría a Lima, Quito y Caracas) (Montenegro, 2005) (ver Mapa 4). Si bien ha sido planeada la adecuación y formalización de otros pasos fronterizos en el Pacífico y el área Andina, esto no se ha realizado por problemas financieros, ambientales y de seguridad (Ramírez, 2008).

Según acuerdos binacionales, principalmente el Acuerdo de Esmeraldas, los habitantes de la ZIF con sus vehículos pueden cruzar por estos pasos fronterizos múltiples veces sólo portando su documento de identidad. También tienen el derecho a comerciar al otro lado del país de origen pero con restricciones en la cantidad, volumen y valor de los bienes que llevan consigo y por eso en aquellos pasos donde hay vigilancia pueden ser sometidos a controles por parte de autoridades aduaneras o militares.

Sin embargo, en este punto es importante señalar que la más generalizada característica de la zona de frontera es la frágil presencia o ausencia de instituciones estatales, por lo cual la mayor parte de las prácticas transfronterizas entre poblaciones vecinas, como el comercio, el uso de servicios públicos y la oferta y demanda laboral, se desarrollan al margen de las regulaciones creadas por los gobiernos centrales³⁰. Así, en lo concerniente al comercio transfronterizo, éste suele exceder lo permitido, ya sea con el fin de cubrir una demanda determinada de alimentos u otros productos al *otro lado* (en el marco del comercio a pequeña escala o comercio hormiga), o por la rentabilidad generada por la diferencia de precios de productos como el gas, la gasolina y el petróleo, que son mucho más baratos en Ecuador. Este tipo de comercio, considerado contrabando por los gobiernos nacionales, emplea un número

²⁹ En 2011 Ecuador fue el quinto destino de las exportaciones colombianas y Colombia fue el cuarto destino para Ecuador y el principal país de origen de sus importaciones (DANE, 2012 y ALADI, 2011).

³⁰ R. Espinosa (2008) y S. Lauret (2009) comprueban que, al menos en el ámbito andino, muchos fronterizos colombianos estudian, trabajan, usan los servicios de salud e incluso se benefician de los programas asistenciales de Ecuador, sin cumplir con el requisito de tener visa de residente o de trabajo, como lo exige para esos casos el gobierno de Ecuador.

considerable de fronterizos en un contexto donde el empleo formal es escaso y la pobreza, generalizada.

En efecto, el histórico abandono estatal y la falta de dinamismo económico en la frontera han generado altos niveles de desempleo y pobreza. En el lado colombiano el 49% de la población fronteriza presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI³¹), muy por encima del promedio nacional que se sitúa en el 28% (DANE, 2010). En el lado ecuatoriano, el 74% de la población fronteriza presenta NBI, frente al 60% a nivel nacional. Esto quiere decir que la mayoría de la población no cuenta con servicios básicos en sus viviendas, ni acceso permanente a la salud o educación. En cuanto al desempleo, en un lado, Putumayo tuvo una tasa de desempleo del 30% en 2008, y Nariño del 22% y de subempleo del 36% en 2010; al otro lado, las tres provincias fronterizas ecuatorianas tuvieron una tasa de desempleo promedio del 8% y una tasa de subempleo del 69% en 2006 (MCS, 2007). Todos estos indicadores son peores en el campo que en las áreas urbanizadas.

En las áreas urbanas la población trabaja en el transporte, el comercio y el cambio de divisas (por la economía dolarizada del Ecuador)³², sobre todo en las capitales provinciales y departamentales y alrededor del eje comercial Tulcán-Ipiales en el ámbito andino, mejor conectado y relativamente más desarrollado que los otros dos; pero siendo la frontera una zona predominantemente rural, la mayoría de la población se dedica a actividades del sector primario de la economía. En el ámbito andino la actividad económica predominante es la producción de leche y papa; en el área del Pacífico, “la pesca artesanal, la siembra de plátano y coco, el turismo, el cultivo de camarón y la recolección de conchas” (Ramírez, 2006: 147), y aquellas orientadas a la exportación como la producción de madera, la siembra de palma africana y la minería, las cuales han desincentivado otras actividades de iniciativa local, han desplazado la mano de obra local por la llegada de colonos y han justificado una explotación irracional de los recursos naturales. La misma situación se presenta en el ámbito amazónico donde se han dado diferentes ciclos extractivos en

³¹ Las NBI son una metodología de medición de la pobreza que busca determinar, a partir de algunos indicadores, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. En Colombia se utilizan 5 indicadores sobre la condición de la vivienda, los ingresos y la educación; en Ecuador, 11 indicadores sobre la condición de la vivienda y los niveles de salud y educación (DANE, 2012 y INEC, 2012).

³² La dirección de los flujos comerciales fronterizos depende en gran medida de la tasa de cambio de cada país, y como hoy el dólar es más costoso frente al peso colombiano, los productos colombianos son más competitivos que los ecuatorianos (antes de la dolarización, la situación era la contraria, porque el sucre ecuatoriano era más barato que el peso colombiano) (S. Lauret, 2009).

torno a la quina, al caucho, a la madera, al petróleo y ahora a la coca (Espinosa, 2008).

La falta de regulación estatal de estos procesos extractivos y del poco apoyo a otras iniciativas productivas y sostenibles o a otros procesos empresariales, ha tenido como resultado la precarización del trabajador fronterizo, ya que en este contexto es empleado de manera esporádica y en tareas poco calificadas. Por eso muchos fronterizos se ven abocados a trabajar en el contrabando, el comercio informal, el lavado de dinero y en actividades ilegales vinculadas con el conflicto armado.

La ZIF podría destacarse por ser un lugar de tránsito de importantes flujos comerciales y tiene el potencial para convertirse en un corredor de desarrollo para los dos países. Posee activos culturales y ambientales por su diversidad étnica y geográfica y por contar con ecosistemas estratégicos, reservas minero-energéticas y recursos agropecuarios, pero sigue siendo una región marginada y pobre, regida por la subsistencia y la informalidad y donde hasta ahora la integración de la población al Estado-nación mediante la provisión de bienes y servicios que incrementen el bienestar general ha sido muy débil (Andrade, 2002).

1.2. El conflicto armado transfronterizo y las relaciones binacionales

Más allá de la pobreza y la marginalidad, o precisamente a causa de éstas, la frontera colombo-ecuatoriana presenta problemas aún más graves derivados del conflicto armado que allí se desarrolla con particular intensidad y de manera transfronteriza. Si bien es de origen colombiano, desde mediados de la década de los noventa el conflicto se ha desplazado a la frontera donde la porosidad del límite, la ausencia de un control eficiente por parte de las autoridades respectivas y, en general, la débil presencia de instituciones públicas a los dos lados del límite, han generado “ventajas estratégicas a los grupos armados ilegales y han facilitado extensas economías ilícitas” (ICG, 2011).

El conflicto en la frontera ha consistido, de una parte, en el enfrentamiento entre grupos armados ilegales colombianos, primero entre la guerrilla de las FARC (y en menor medida del ELN) y grupos de narcotraficantes a finales de los años 80, luego en el enfrentamiento con el ejército colombiano desde mediados de los 90, posteriormente con los paramilitares y ahora con nuevas bandas criminales herederas

de estos últimos³³. De otra parte, en la promoción del cultivo y tráfico de coca y cocaína (y en menor medida de amapola) en el lado colombiano, por parte de los grupos armados ilegales, mediante la protección de zonas cultivadas y rutas estratégicas (que van de Colombia a Ecuador), y la articulación de muchos habitantes fronterizos a estas actividades ilegales, así como al comercio de armas, municiones, explosivos y precursores químicos (ver Mapa 6). Esta expresión del conflicto es particularmente grave en el territorio fronterizo colombiano porque Putumayo y luego Nariño han llegado a ser los dos departamentos con mayor área cultivada de Colombia. Y aunque estas áreas se ubican sobre todo en Colombia, ha sido inevitable que, sobre la base de fuertes relaciones transfronterizas ya existentes y en un contexto de desempleo y pobreza generalizadas, las actividades de cultivo, cosecha y tráfico atraigan población ecuatoriana.

El conflicto en la frontera también se manifiesta en la presencia de la guerrilla en territorio ecuatoriano, donde se protegen de los ataques del ejército colombiano³⁴, buscan apoyo logístico y se abastecen de medicinas, alimentos y uniformes, en el “hostigamiento a la población mediante asesinatos, secuestros, extorsiones y presiones” (Ramírez, 2007) y en la inseguridad, que medida en número de muertes violentas, es mucho más alta en los territorios fronterizos que en otras ciudades dentro de los respectivos países³⁵.

Estos hechos se agravaron desde la implementación del Plan Colombia a partir del 2000, una iniciativa del gobierno colombiano apoyada por los EE.UU. y alineada con la estrategia de seguridad estadounidense, cuya finalidad ha sido combatir la producción de drogas principalmente con la fumigación de los cultivos ilícitos con glifosato, atacar a los grupos armados ilegales que se financian de estas actividades mediante una mayor ofensiva militar y, en menor medida, impulsar programas de desarrollo social. Gracias al Plan y a la ejecución de la política de seguridad militarista del gobierno colombiano de Álvaro Uribe desde finales de 2002, aumentaron el número de efectivos militares en el sur del país y en consecuencia las

³³ Las Farc están presentes con los frentes 2, 32 y 48 en Nariño y Putumayo, con el frente 29 y con las columnas Daniel Aldana y Mariscal Sucre en el Pacífico nariñense. El ELN se encuentra con los frentes Comuneros Sur, Mártires de Barbacoas y J.J. Ruales en Nariño, y las nuevas bandas criminales, como son los Rastrojos y grupos pequeños de las Águilas Negras, se mueven entre el Pacífico, los Andes y la Amazonía (ICG, 2011). Ver Mapa 5.

³⁴ En Ecuador se habían instalado varios campamentos de las FARC, pero a raíz de un incremento de las acciones del ejército ecuatoriano contra la guerrilla, los campamentos se han reducido a unidades más pequeñas. Sin embargo columnas de las FARC como la Daniel Aldana cruza el límite con frecuencia a la altura de los ríos transfronterizos Mira y Tamara. También están presentes las Águilas Negras y Los Rastrojos en San Lorenzo y Eloy Alfaro (Esmeraldas) y en Lago Agrio y Puerto El Carmen (en Sucumbíos) (ICG, 2011).

³⁵ Las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos tienen una tasa anual de homicidios por encima del promedio nacional (62 y 44 frente a 19), al igual que los departamentos de Nariño y Putumayo, cada uno con tasas superiores al promedio nacional (39 y 58 respectivamente frente a 36) (ICG, 2011).

acciones armadas del ejército colombiano, con las cuales no sólo lograron empujar a las guerrillas hacia la línea de frontera, sino que comenzaron a ejercer un mayor control y vigilancia sobre las poblaciones y movimientos transfronterizos. El incremento de la confrontación armada en el lado colombiano también comenzó a interferir en la relación histórica y en las reuniones entre comunidades fronterizas y dificultó la definición de ciertas iniciativas transfronterizas por parte de comunidades indígenas, afros y andinas (Ramírez, 2009a; Walsh y Santacruz, 2006).

La respuesta del gobierno de Ecuador al aumento de las acciones armadas en Colombia fue, en primer lugar, aumentar también sus efectivos militares en medio de un proceso de fortificación (o militarización) de la frontera y, de manera menos notoria, crear una unidad de desarrollo especial (conocida como UDENOR). Este aumento estuvo sustentado en la prioridad dada a los problemas de seguridad en los diagnósticos sobre la situación de la frontera, llevando a que el ejército ecuatoriano ejerciera un mayor control de las relaciones transfronterizas, bloqueara muchos pasos de frontera informales y cerrara el Puente Internacional de Rumichaca después de las 10 de la noche (Chamorro, 2007). Igualmente, se impusieron obstáculos para el comercio transfronterizo (que la población ha sabido eludir en aras de su supervivencia mediante acuerdos comunitarios informales o el uso de otras rutas), se comenzó a exigir a los colombianos un certificado de antecedentes penales o pasado judicial³⁶ para entrar a Ecuador (bajo el supuesto de que eran los colombianos los que aumentaban los niveles de violencia) y se impidió la construcción de puentes de iniciativa local ante el temor de que fueran usados por grupos irregulares (Espinosa, 2008; Egas *et al.*, 2009).

Si bien los gobiernos han ejecutado programas de desarrollo social alternativo en sus respectivos territorios fronterizos (que se mencionarán con detalle en el siguiente apartado), sus resultados fueron limitados e ineficaces. Frente a la intensificación del conflicto, se dio prioridad a la respuesta militar en un contexto en el que la frontera se miraba de manera distorsionada por la búsqueda de amenazas a la seguridad de los Estados (Andrade, 2002).

De otra parte, el aumento de la confrontación armada y con éste de la presión de los grupos armados sobre la población, junto con las fumigaciones sobre los cultivos de coca, provocaron el desplazamiento de colombianos hacia el interior del país o hacia territorio ecuatoriano donde muchos se han convertido en refugiados. Su

³⁶ Esta fue una decisión unilateral del gobierno ecuatoriano contraviniendo los acuerdos binacionales colombo-ecuatorianos sobre migración internacional y aquellos aprobados en el seno de la Comunidad Andina.

presencia es tan notoria (sobre todo en algunas parroquias de Esmeraldas y Sucumbíos) que hoy estos desplazados forzados han creado la situación humanitaria más grave en América Latina, por lo cual son objeto de atención especial por parte del gobierno ecuatoriano y de numerosas organizaciones internacionales y ONGs que han llegado a la zona³⁷. Según ACNUR, en Ecuador hay 159 mil colombianos en necesidad de protección, es decir, entre refugiados, solicitantes de asilo y personas en una situación similar a la de refugiado. Las solicitudes de asilo comenzaron a aumentar en el año 2000, “y para agosto de 2011 Quito había reconocido 54.225 refugiados, de los cuales un 98 por ciento eran colombianos” (ICG, 2011: 5). Si se mantienen las tendencias actuales, “se estima que Ecuador continuará recibiendo el mayor número de solicitantes de asilo al año que puede ser de 12.000 a 15.000 personas” (ACNUR, 2011).

Se calcula que en las provincias fronterizas se han quedado más o menos 59 mil personas en necesidad de protección, de las cuales 35 mil no han solicitado su estatus de refugiado (DGR, 2008), un dato impreciso porque cada año entran o salen más personas y porque muchos, al tener vínculos con la población ecuatoriana, permanecen en casas de familiares sin necesidad de registrarse como refugiados. Sin embargo, la presencia de colombianos refugiados (que se han sumado a los migrantes laborales y a la migración fronteriza *de siempre*) ha reconfigurado la demografía de algunos poblados ecuatorianos³⁸, generando algunas veces choques con la población nativa que los ven como una amenaza laboral y como un factor de inseguridad³⁹, o ejerciendo presión sobre los gobiernos locales ecuatorianos y sus precarios servicios públicos (Ortega, 2007; Ceballos, 2007).

Ahora bien, el incremento de las dinámicas transfronterizas ligadas al conflicto armado no sólo ha tenido las consecuencias ya mencionadas a nivel local, sino que inauguró un periodo de tensiones entre los gobiernos nacionales de Colombia y Ecuador. Las tensiones surgieron porque los gobiernos ecuatorianos, primero de Alfredo Palacio (2005–2006) y posteriormente de Rafael Correa (2007–

³⁷ Además de ACNUR, muchas organizaciones internacionales trabajan en la frontera para ayudar a los refugiados como el PNUD y la OIM, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Consejo Noruego de Refugiados (RED), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Servicio Jesuita de Refugiados, entre otros y sin mencionar las ONGs locales y la Iglesia Católica, a través de sus diócesis.

³⁸ Como lo demuestra con algunos ejemplos F. Borja (2009: 247) de la OIM.

³⁹ A veces han surgido por esta razón expresiones xenofóbicas, aunque son más comunes en ciudades internas como Quito y Guayaquil. En los pueblos fronterizos ecuatorianos, los refugiados suelen tener vínculos previos con las comunidades locales por lo que el rechazo es menor (ICG, 2011). Incluso en un estudio en la frontera sobre la situación de los refugiados en Ecuador, la mayoría afirmó tener buenas relaciones con la población local ecuatoriana (ACNUR *et al.*, 2009: 95).

hoy), y el gobierno de Álvaro Uribe (2002–2010) tenían agendas de seguridad incompatibles, formuladas sobre necesidades diferentes. Así, mientras el presidente de Colombia pedía una mayor colaboración para enfrentar un conflicto que consideraba regional mediante la aceptación de su política de seguridad, Correa trataba de mantenerse al margen del mismo, negando cualquier tipo de cooperación militar con Colombia. Además, éste último se opuso al Plan Colombia por considerarlo una expresión de la política de seguridad estadounidense y por no compartir con el gobierno colombiano ciertas visiones sobre las cuales aquel se sustentaba, como la necesidad de las fumigaciones y la consideración como terroristas a las guerrillas.

La oposición a este Plan se hizo más fuerte cuando el territorio ecuatoriano comenzó a recibir sus efectos negativos, con la incursión esporádica del ejército colombiano en territorio ecuatoriano, el incremento del número de solicitantes de asilo y la afectación ambiental en Sucumbíos por las fumigaciones. Por esto se presentaron una serie de reclamos al gobierno colombiano para que controlara el paso de los refugiados, ayudara a Ecuador a atender el número creciente de éstos en las provincias fronterizas, suspendiera las fumigaciones a menos de 10 kilómetros de la línea de frontera y aumentara la presencia de efectivos militares en su territorio fronterizo, ya que en algún momento fue mayor la presencia militar ecuatoriana.

Las tensiones se fueron agravando cuando, después de un periodo de suspensión de las fumigaciones, éstas se reiniciaron en diciembre de 2006 incumpliendo los acuerdos previamente establecidos. Finalmente el gobierno de Correa rompió relaciones diplomáticas con Colombia el 1º marzo de 2008 tras el bombardeo a un campamento de la guerrilla de las FARC en la localidad de Angostura (en Sucumbíos) por parte del ejército colombiano, lo cual fue visto como (y de hecho fue) una violación a la soberanía ecuatoriana.

Las tensiones binacionales y el rompimiento de las relaciones diplomáticas, llevaron al gobierno ecuatoriano a implementar medidas que afectaron la vida de los habitantes fronterizos. Al otro día del *incidente de Angostura*, cerró el paso fronterizo de San Miguel por algunos días (“Ecuador cierra...”, 2008); posteriormente comenzó a exigir a los colombianos para ingresar al país la legalización (apostilla) del pasado judicial y las declaraciones presidenciales con un tono claramente anticolombiano crearon un ambiente hostil en la frontera, donde se reclamaba con más frecuencia la documentación migratoria (Estupiñan, 2012). También se suspendieron las reuniones

binacionales en las que se discutían las soluciones a problemáticas fronterizas y se paralizaron ciertas propuestas de desarrollo realizadas a nivel binacional y local. Pero, al mismo tiempo, el comercio binacional, la interconexión eléctrica y la ejecución de algunos proyectos transfronterizos que ya se encontraban en curso, continuaron normalmente, así como la relación transfronteriza cotidiana entre los habitantes y entre los gobiernos locales (de hecho ésta no se vio afectada más allá de lo que ya estaba con la militarización de la frontera), pese a que disminuyó el ritmo de las reuniones entre funcionarios locales (Jaramillo, 2009; Díaz, 2012; Nieto, 2012).

Sin embargo, esta situación ha comenzado a cambiar tras los acercamientos paulatinos entre los dos gobiernos desde noviembre de 2009, y más aún desde la posesión del presidente Juan Manuel Santos (2010–2014) de Colombia, con el cual las relaciones diplomáticas se restablecieron plenamente en noviembre de 2010. Gracias al ejercicio de una política exterior que no ha estado subordinada a la agenda de seguridad interna, y al abandono de las pretensiones de su antecesor de regionalizar el conflicto, el presidente Santos ha creado un clima de confianza con Ecuador (y con los otros países vecinos) y ha inaugurado un nuevo periodo de cooperación binacional. Se reactivaron las reuniones binacionales a nivel de cancilleres y presidentes y los mecanismos bilaterales para tratar asuntos fronterizos, y se reiniciaron las discusiones para reestructurar la ZIF, avanzar en un plan binacional de desarrollo fronterizo y construir nuevas vías de conexión transfronteriza.

Asimismo, el nuevo gobierno colombiano ha venido concretando una visión integral del desarrollo fronterizo, que no tiene en cuenta sólo sus problemas de seguridad ni los considera determinantes de la situación fronteriza, mediante la puesta en marcha del Plan Fronteras para la Prosperidad. Un plan con el cual la cancillería colombiana se encuentra muy comprometida (Guzmán, 2012) y que al hacer énfasis en la resolución de los problemas socioeconómicos de las fronteras y en el fortalecimiento de la presencia del Estado como agente de desarrollo, coincide con la visión sobre la frontera que el gobierno ecuatoriano de Correa ha defendido mediante la implementación de la Política de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte o Plan Ecuador.

2. Factores para una CTF efectiva en la frontera colombo-ecuatoriana

Teniendo en cuenta la situación de la frontera colombo-ecuatoriana descrita anteriormente, a continuación se verifica si los nueve factores que permitirían la realización efectiva de iniciativas de CTF existen en dicha frontera.

1. Cambio de enfoque en las relaciones internacionales: La superación del enfoque realista en los estudios internacionales y en la orientación de la política exterior ha sido un proceso generalizado en casi todo el mundo occidental y Colombia y Ecuador no han sido ajenos a esto. No obstante, el conflicto armado que se desarrolla en su frontera común ha reavivado elementos de dicho enfoque en la política exterior de estos dos países.

En primer lugar, las diferencias en torno al conflicto y a los medios para enfrentarlo llevaron a que, de una parte, en las relaciones diplomáticas primaran por varios meses la tensión y los desacuerdos por encima de la cooperación. De otra parte, hicieron evidente la división que implica la existencia formal del límite, ya que al dar prioridad en el discurso a la inseguridad que se extiende desde el otro lado, ese *otro lado* adquirió un carácter definitorio como peligroso (Espinosa, 2007). En ese contexto, surgió nuevamente la idea del límite que separa y protege de las amenazas que atentan contra la seguridad nacional y la frontera reasumió su función defensiva, donde la presencia militar recuerda la pertenencia a un Estado. Además, más allá del discurso gubernamental, cuando el conflicto se intensificaba en el lado colombiano el límite surgía de repente como una realidad tangible no invisible, ya que cruzarlo no podía ser un proceso cotidiano y desprevenido sino que implicaba ponderar los riesgos por parte de la población (Lauret, 2009).

En segundo lugar, la importancia otorgada a los temas de seguridad y defensa territorial y al problema de los refugiados, minimiza el papel que puedan cumplir los gobiernos locales fronterizos como impulsores de su propio desarrollo en conjunto con los vecinos, ya que no tienen competencia sobre dichos temas y su labor puede verse entorpecida con la fortificación militar de la frontera, expresada en un mayor número de efectivos militares y en el incremento del control y la vigilancia de los movimientos transfronterizos y de las poblaciones. Ahora bien, a pesar de esto, sí hay actualmente un reconocimiento formal por parte de los Estados de la necesidad de la participación de lo local en el escenario internacional, e incluso los actores locales son invitados a participar en los mecanismos binacionales donde los gobiernos nacionales

discuten y toman decisiones sobre asuntos fronterizos. Asimismo son alentados a buscar apoyos y fuentes de financiación externas y a gestionar iniciativas de cooperación transfronteriza, aunque al final requieran de la autorización de los gobiernos nacionales.

2. Integración regional: El principal proceso de integración regional en el que participan Colombia y Ecuador ha sido la Comunidad Andina⁴⁰. Como ya se señaló en el capítulo anterior, bajo el paraguas de esta organización el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó tres Decisiones relacionadas con la promoción del desarrollo y la integración fronteriza, a saber: el diseño de una Política Comunitaria, y la promoción de las ZIF y de los Centros Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF) como partes de dicha política.

Si bien la ZIF colombo-ecuatoriana fue una creación de los gobiernos de Colombia y Ecuador a principios de la década de 1990 (de hecho fue la primera ZIF aprobada por dos países miembros de la CAN), su ampliación la volvió inoperante. Por eso, a raíz de la definición de los objetivos, criterios de delimitación, actores participantes y mecanismos de financiación de todas las ZIF andinas en el marco de la CAN, los dos gobiernos se reunieron nuevamente para redefinirla. Esto ocurrió en noviembre de 2002, cuando la ZIF colombo-ecuatoriana fue modificada con base en algunos de los criterios de la Decisión 501 reduciendo sus dimensiones y creando las AED que ya han sido descritas (ver Mapa 1)⁴¹. El siguiente paso debía ser la formulación de un Plan de Desarrollo para la ZIF o Plan Binacional que serviría de marco de referencia para orientar la gestión de proyectos de desarrollo transfronterizo. Esto ha quedado en manos de los gobiernos nacionales, quienes lo vienen discutiendo en las reuniones binacionales desde 1993 pero sin llegar a concretarlo aún.

Con la Decisión 501 se creó además el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo como un mecanismo de apoyo a las ZIF, con el objetivo de facilitar la formulación y gestión de proyectos de manera coherente con el plan de

⁴⁰ Colombia y Ecuador también participan en otros procesos que los gobernantes latinoamericanos denominan de integración sin que en realidad lo sean. Los dos más importantes después de la Comunidad Andina son la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), constituida en 2010, y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), constituida en 2008. De esta última hace parte la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que agrupa 524 proyectos de transporte, energía y comunicación, algunos de los cuales, cuando sean ejecutados, pueden tener impacto en la frontera colombo-ecuatoriana (véase <http://www.iirsa.org/Cartera.asp?CodIdioma=esp>).

⁴¹ Además los gobiernos de Colombia y Ecuador solicitaron a la Secretaría General de la CAN la incorporación de la provincia de Imbabura a la ZIF, incorporación que será aprobada en los próximos días de abril de 2012 (R. Nieto, 2012).

desarrollo binacional, siguiendo criterios técnicos válidos para obtener financiación. A pesar de la falta de dicho plan, la Secretaría General de la CAN se encargó de dar impulso al Banco, promoviendo la formulación de proyectos de integración fronteriza (que contaban en esta fase con el apoyo del BID y la CAF) y buscando financiación para su ejecución. De 10 proyectos que fueron incorporados al Banco en 2007 se obtuvo financiación internacional de diferentes donantes para nueve, tres de los cuales se han ejecutado en el ámbito andino de la ZIF colombo-ecuatoriana (ver Tabla 1 en Anexo 2). En 2012 la Secretaría está trabajando en el fortalecimiento del Banco de Proyectos para “mejorar la calidad de la inversión en zonas de frontera e incrementar los recursos de financiamiento” (“Andinos...”, 2012).

La Secretaría también ha apoyado la ejecución de otros 5 proyectos en el ámbito andino, mediante la administración y la consecución de recursos internacionales a través de la firma de convenios de cooperación (ver Tabla 2). Incluso durante el periodo de tensiones (cuando los encuentros binacionales se encontraban suspendidos), con la autorización de los gobiernos nacionales hizo seguimiento e impulsó algunos proyectos que habían sido priorizados en los encuentros binacionales previos y sirvió de escenario para una reunión entre los cancilleres y los gobiernos locales de Tulcán e Ipiales. De la misma manera, organiza y realiza talleres, capacitaciones, eventos, informes o estudios diagnósticos para promover, facilitar o apoyar actividades transfronterizas que permitan fortalecer el proceso de integración a nivel local, y garantizar el cumplimiento de las Decisiones e iniciativas comunitarias. También ha financiado consultorías relacionadas con futuras acciones transfronterizas y para la creación de los CEBAF en Rumichaca y San Miguel (Nieto, 2012). En cuanto a los CEBAF, sólo hasta mayo de 2012, 11 años después de su formulación, va a comenzar a funcionar el primero en el Puente de San Miguel (“Colombia...”, 2012b).

En suma, la integración andina, al igual que los otros procesos de integración en América Latina, ha sido un proceso incompleto, que no ha facilitado la integración *desde abajo* (que ya existe de manera informal), ni ha llevado a la creación de instancias supranacionales con recursos propios de las cuales puedan surgir programas financieros con una orientación estratégica. Se ha creado un marco político e institucional muy avanzado sobre integración fronteriza, pero reducido a proyectos esporádicos, desarticulados y de bajo impacto, dependientes de la inconstante

financiación internacional y por eso con dudosas posibilidades de impulsar el desarrollo integral de la ZIF que es su finalidad principal.

Gracias al trabajo de la Secretaria General, los pocos proyectos han salido adelante y no se suspendieron a pesar del rompimiento de relaciones diplomáticas, pero sigue siendo un trabajo limitado, sujeto a las restricciones y ralentizaciones impuestas por los países miembros (porque la CAN no puede ser otra cosa que lo que los países quieren que sea, ni puede actuar por cuenta propia), concentrado además en la AED andina, debido a la misma priorización que han dado los gobiernos centrales, e inexistente en las otras dos áreas (Nieto, 2012; Estupiñan, 2012).

De otra parte, los procesos de liberalización comercial y las disposiciones migratorias que se han concertado en el marco de la CAN, han tenido poco impacto en la realidad fronteriza y por lo mismo no han sido procesos que han facilitado la CTF promovida de manera institucional. No obstante, el poco impacto se explica, no por la ausencia de normativa comunitaria al respecto, sino por su escasa aplicación y frecuente incumplimiento mediante acciones unilaterales. Esto se evidencia en las congestiones viales que se presentan en el Puente de Rumichaca básicamente porque los trámites aduaneros no están unificados a pesar de que hay normas andinas que establecen su unificación. De la misma manera, la liberalización comercial no ha beneficiado al comercio transfronterizo, puesto que éste suele ser de productos excluidos de los acuerdos de liberalización y depende mucho del tipo de cambio y la diferencia de precios, que son asuntos que aún no se discuten a nivel comunitario.

Sumado a lo anterior, como la integración regional se ha limitado a acuerdos muy concretos de liberalización económica, sin lograr aún eliminar del todo la función económica del límite (como sí ha ocurrido en la integración europea), no se ha podido avanzar tampoco en la creación de una normativa binacional para hacer inversiones en la zona de frontera o para gestionar los recursos internacionales o binacionales de los proyectos que se ejecutan⁴², un requisito que facilitaría notablemente la promoción del desarrollo transfronterizo.

3. Autorización y promoción de los gobiernos nacionales: El limitado papel de la Comunidad Andina en la promoción del desarrollo transfronterizo implica que los gobiernos nacionales de Colombia y Ecuador son los que dirigen o autorizan la

⁴² Esta ausencia de normativa binacional genera dificultades en la gestión de proyectos binacionales cuando, por ejemplo, no se sabe bajo qué normativa laboral se contrata a los ejecutores del proyecto (si bajo la colombiana o la ecuatoriana), o cómo se administran los recursos, si en Colombia o en Ecuador y si bajo la tasa de cambio al peso o al dólar (P. Urbano, 2012).

mayoría de las acciones que se desarrollan en su frontera común de manera conjunta. Incluso las acciones adelantadas por la Secretaría General de la CAN dependen de la autorización de los gobiernos centrales, directamente o mediante sus cancillerías, y del mandato que éstos le otorguen en ciertas coyunturas, así como de la financiación que logre obtener. No basta sólo con la aprobación de las Decisiones para que la Secretaría actúe (a pesar de que las Decisiones se encuentran por encima del ordenamiento nacional de cada país y son de aplicación inmediata y obligatoria), ya que para ser ejecutadas se deben impulsar procesos para los que deben concurrir permanentemente los gobiernos nacionales (e.g. la realización de estudios, la definición de proyectos, la consecución de recursos, etc.).

La autorización y promoción de los dos gobiernos nacionales para que se desarrollen procesos de CTF se han dado, primero, mediante la creación de la Comisión de Vecindad en 1989 y posteriormente con la adopción de acuerdos sobre regímenes fronterizos, la promulgación de leyes y disposiciones constitucionales y la definición de políticas públicas para las fronteras, que serán descritos como parte del siguiente factor.

Todos estos elementos se han desarrollado gracias a que la frontera ha tenido cierto interés para los gobiernos centrales y éstos han tenido además la voluntad para impulsar en ellos iniciativas de desarrollo. Este interés y voluntad se comenzaron a manifestar a comienzos de la década de 1990 en el marco de la reactivación de la integración andina como reconocimiento de las articulaciones socioeconómicas de sus poblaciones fronterizas y por ser un lugar de paso de la mayoría del comercio binacional. En ese momento se acordó la aplicación de regímenes fronterizos, se conformó la Comisión de Vecindad y se aprobó la ZIF como expresión de la buena relación que en ese entonces mantenían los dos gobiernos (Ramírez, 2009b).

Sin embargo, durante el periodo de tensiones, el interés y la voluntad que habían motivado los procesos anteriores comienzan a manifestarse de otra manera. El interés se explica en este nuevo contexto por la situación problemática de la frontera relacionada con el conflicto armado y sus efectos en el territorio ecuatoriano. Es decir, la frontera ya no era importante para los dos gobiernos por sus potencialidades para la integración andina basada en la articulación transfronteriza de sus poblaciones, sino por la amenaza que suponía la confrontación armada que allí se desarrollaba, y específicamente para Ecuador, la expansión de los efectos negativos de la respuesta colombiana al conflicto. En este periodo además, la voluntad de

promocionar la CTF se vio disminuida por las malas relaciones entre los dos gobiernos centrales y la respuesta predominantemente militar para enfrentar el conflicto.

En el nuevo periodo de cooperación recientemente inaugurado, el entendimiento y la confianza mutua se han comenzado a construir nuevamente y el interés y la voluntad para promover el desarrollo transfronterizo han vuelto a surgir, manifestándose en la reactivación de los espacios de diálogo binacional y transfronterizo y en el impulso a una política binacional de desarrollo fronterizo.

4. Existencia de marcos jurídicos y de políticas públicas sobre fronteras: Los gobiernos de Colombia y Ecuador vienen impulsando el desarrollo transfronterizo de forma conjunta desde 1963. En efecto en este año se suscribió el “Acuerdo General de Cooperación Técnica, Económica e Industrial”, uno de cuyos objetivos era la realización de obras públicas en la zona fronteriza. Posteriormente, mediante el “Acta de Rumichaca” de 1966 los gobiernos adoptaron oficialmente un informe del BID sobre integración fronteriza en la frontera común y se comprometieron a ejecutar una serie de proyectos⁴³. Pero con la parálisis de la integración regional en general a lo largo de la década de 1970 y 1980, también se paralizaron los proyectos de integración fronteriza. Sólo hasta 1989 ésta adquirió nuevamente relevancia en la agenda de los dos países, cuando sus gobiernos crearon la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana (CONVIEC), un mecanismo institucional donde se establecen los objetivos para dinamizar la integración y el desarrollo binacional y fronterizo, que luego deben convertirse en planes de acción. Es un escenario de encuentro binacional al que concurren representantes de los gobiernos nacionales y locales, actores privados y de la sociedad civil local (Ramírez, 2009b).

En el marco de la CONVIEC se propusieron varios marcos jurídicos para facilitar las relaciones transfronterizas o regímenes fronterizos. Uno de los más importantes fue el “Convenio sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves” suscrito el 18 de abril de 1990 en la ciudad de Esmeraldas y aún vigente (conocido también como Acuerdo de Esmeraldas). Dentro de este Acuerdo se estableció la ZIF colombo-ecuatoriana, precursora de lo que luego

⁴³ Véase las noticias del año 1967 para verificar las expectativas existentes desde entonces en los resultados de la integración fronteriza en: <http://centroandinodeintegracion.wordpress.com/2011/04/15/integracion-subregional-y-fronteriza/>

sería un instrumento central de la política de integración y desarrollo fronterizo de la CAN.

Más adelante los gobiernos centrales, algunas veces en reuniones de la CONVIEC, firmaron una serie de acuerdos, convenios y reglamentos sobre múltiples temas (pasos de frontera, interconexión eléctrica, gestión de cuencas hidrográficas, etc.) durante 18 reuniones y en la reunión de abril de 2006 acordaron iniciar el diseño del Plan Binacional de Desarrollo para la ZIF y priorizaron la ejecución de 13 proyectos binacionales (Ramírez, 2009b). No obstante, la mayoría de estos acuerdos y procesos no han sido traducidos en proyectos, los proyectos priorizados han tenido una ejecución lenta y algunos quedaron suspendidos con el rompimiento de las relaciones diplomáticas (ver Tabla 3).

Los gobiernos centrales también han creado marcos jurídicos en su ordenamiento interno que facilitan las relaciones transfronterizas entre gobiernos y otros actores locales y que buscan impulsar la cooperación y el desarrollo transfronterizo. Estos marcos jurídicos son las normas constitucionales consignadas en la Constitución de Colombia de 1991 y en la de Ecuador de 2008, y las leyes que sus respectivos congresos aprueban.

Así, aunque los dos países promueven la integración regional con sus vecinos, en la Constitución colombiana se verifican disposiciones mucho más favorables en relación con la cooperación transfronteriza. En este sentido establece en su artículo 289 que “los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar *directamente* con la entidad territorial limítrofe del país vecino programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”. Igualmente se consigna en su artículo 337 que la ley “podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”. La Constitución ecuatoriana, por su parte, carece de disposiciones similares y, por el contrario, establece que las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado central (art. 261). Excepto en lo relacionado con las comunidades indígenas de frontera, a quienes se les reconoce la doble nacionalidad (al igual que en Colombia) y el derecho a “mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales” (art. 57), no hay mayor promoción de la cooperación y las relaciones transfronterizas.

En lo relativo a las leyes, Colombia cuenta con una de las legislaciones más avanzadas en América Latina en lo relativo al desarrollo fronterizo y a la promoción de la CTF debido a que tiene una situación fronteriza compleja⁴⁴. Por esto tiene una ley específica de fronteras (Ley 191 de 1995), que “regula una amplia variedad de asuntos relacionados con el desarrollo y la integración fronteriza, partiendo del reconocimiento de la particularidad y complejidad de las zonas de frontera” (Soto, 2007: 19), además de una serie de leyes aprobatorias de tratados entre ambos países y otras que proponen regímenes especiales en diversas materias para las zonas fronterizas⁴⁵. Sin embargo, ni la Ley de Fronteras ni las leyes emitidas posteriormente contaron con la reciprocidad legislativa del congreso ecuatoriano y su aplicación fue limitada, entre otras razones porque, específicamente la Ley de Fronteras, no tuvo en cuenta la diversidad de los territorios fronterizos ni avizó la dimensión transnacional de los mismos (Zárate, 2009).

Ahora bien, la concreción de estas leyes en políticas públicas binacionales o supranacionales ha sido limitada. Ya se ha señalado que en un nivel supranacional se definió una Política de Integración y Desarrollo Fronterizo en el marco de la CAN y como parte de dicha política se han ejecutados algunos proyectos esporádicos de carácter transfronterizo. Pero en un nivel binacional, los gobiernos no han definido aún una política orientada a impulsar el desarrollo transfronterizo. Sus intervenciones en la frontera a partir de una visión económica y social han sido más bien en sus respectivos territorios fronterizos.

Así, de una parte, el gobierno ecuatoriano de Gustavo Novoa (2000-2003) en Ecuador creó la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR) en el año 2000, una agencia que impulsó una serie de proyectos en el marco del Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo de la Región Fronteriza del Norte (Moreano, 2009). Luego, por sus problemas de gestión y pocos resultados⁴⁶, el presidente Rafael Correa transfirió los proyectos de UDENOR al Plan Ecuador en 2007. Mediante este Plan, el Estado ecuatoriano buscaba solucionar los graves problemas de su frontera norte derivados de la pobreza, la exclusión, la violencia y el desborde del conflicto

⁴⁴ Porque tiene fronteras con otros cuatro países (además de fronteras marítimas con siete) y todas presentan problemas complejos, muchos de ellos asociados al conflicto armado y al narcotráfico.

⁴⁵ M. Soto (2007) destaca como leyes aprobatorias de tratados entre los dos países la Ley 894 de 2004 y la Ley 521 de 1999. Y entre las leyes que proponen regímenes especiales para las zonas fronterizas menciona la Ley 677 y 681 de 2001 y la Ley 843 de 2003.

⁴⁶ Pedro Velasco, ex alcalde de Tulcán (2004-2009), señala que los proyectos de la UDENOR mejoraron el ambiente social pero no fueron suficientes (Velasco, 2009: 191) y R. Espinosa (2008) concluye su investigación afirmando que UDENOR implementó iniciativas descontextualizadas, inconexas y restringidas y que por lo tanto no contribuyeron a solucionar los problemas de la frontera.

colombiano (MCS, 2007). En la actualidad el Plan hace presencia mediante unidades desconcentradas en las tres provincias fronterizas y ejecuta los proyectos directamente, en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), ministerios y gobiernos locales, o por convenios con agencias de cooperación internacional (principalmente la GIZ de Alemania, la USAID y la Comisión Europea)⁴⁷. Es un plan ambicioso y ha sido lento en su ejecución por lo cual el presidente Correa amenazó en 2010 con eliminarlo. Al final ha optado por reestructurarlo, aumentar su presupuesto para 2011 y retomar algunos de los proyectos (Gómez, 2010).

De otra parte, el gobierno de Colombia ha ejecutado varios programas de desarrollo muy concretos en su territorio fronterizo con Ecuador. Durante el gobierno de Uribe, las intervenciones públicas giraron en torno a las estrategias de desarrollo alternativo (al cultivo y tráfico de drogas) y en este sentido se implementó el Programa Presidencial Contra Cultivos Ilícitos, junto a otros programas para reducir la pobreza extrema y atender a los desplazados por el conflicto (Restrepo, 2009). Sumado a esto, a partir de 2003 se inició la implementación del Plan Fronteras con el fin de fortalecer la presencia estatal en los cinco territorios fronterizos a través de acciones concretas y con el concurso de todas las entidades nacionales y descentralizadas (DNP, 2007). En este marco se ejecutaron algunos proyectos muy puntuales de educación, cultura y desarrollo productivo en el territorio fronterizo con Ecuador. Posteriormente, el gobierno de Santos amplió sus alcances y creó el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP) bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual busca coordinar las intervenciones en las fronteras de las agencias y entidades del Estado y la participación de los habitantes fronterizos, gobiernos locales, sector privado, sector académico, tercer sector y la cooperación internacional. En la actualidad el PFP se encuentra en la fase de formulación de proyectos, tras haber identificado las principales problemáticas y líneas de acción mediante ejercicios participativos en los municipios del cordón fronterizo (por ahora de Ecuador y Venezuela), entre los que se incluyeron 11 en Nariño y 4 en Putumayo (MRE, 2011).

Aunque el Plan Ecuador tuvo en su definición inicial un ingrediente binacional que pudo haber abierto caminos para la ejecución de un plan binacional de desarrollo (en la medida en que incluía entre sus propósitos fortalecer los vínculos entre los dos Estados y sus poblaciones), se tornó nacional cuando las tensiones

⁴⁷ Para más información véase: <http://www.planecuador.gob.ec/>

binacionales se agravaron y por eso quedó bajo la coordinación de SENPLADES y no del Ministerio de Relaciones Exteriores donde fue inicialmente concebido (Montúfar, 2009). El PFP, en cambio, depende del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y como objetivo general contempla la necesidad de integración con los países vecinos mediante la promoción de proyectos y planes binacionales en algunas zonas fronterizas prioritarias. Por ahora las actividades del PFP se han concentrado en impulsar la integración hacia dentro del país (Guzmán, 2012), pero su eficaz y continua ejecución podrían confluir con las actividades del Plan Ecuador ya que comparte muchos de sus objetivos, y finalmente llevar a la formulación del anunciado plan binacional. De hecho, ya existen evidencias al respecto con la propuesta del gobierno colombiano, después del restablecimiento de las relaciones diplomáticas, de diseñar el Plan Binacional para la Prosperidad y el Buen Vivir siguiendo una metodología similar a la del PFP.

En suma, a nivel binacional Colombia y Ecuador cuentan con un marco jurídico consolidado aunque de limitada aplicación, como se evidencia en el hecho de que, de una parte, muchos de los acuerdos, reglamentos y convenios binacionales, algunos discutidos en el marco de la CONVIEC desde 1989, no han sido concretados por problemas de seguridad y falta de recursos y, de otra parte, la ZIF no ha sido eficaz como plataforma de desarrollo transfronterizo⁴⁸. Asimismo Colombia tiene un marco jurídico muy avanzado pero escasamente aplicado y sin complemento jurídico en el lado ecuatoriano. En cuanto a las políticas públicas, éstas no han tenido hasta ahora un carácter transfronterizo ni han confluído en una definición binacional, aunque desde la formulación del PFP en 2010 y bajo el actual periodo de cooperación están surgiendo las condiciones para comenzar a planificar a nivel binacional.

En efecto, si bien durante el periodo de tensiones, los procesos de planeación binacional enmarcados en la ZIF y mecanismos como la CONVIEC se paralizaron al tiempo que los temas de seguridad copaban la agenda binacional, bajo el nuevo clima de entendimiento y cooperación entre los presidentes Santos y Correa se reactivó la CONVIEC, se reiniciaron las discusiones en torno al plan binacional y se ha dado impulso a proyectos de conexión vial y a otros proyectos transfronterizos. En esta nueva etapa, los gobiernos han ido dejando de lado la visión de la frontera como línea que separa, para consolidar la visión de una frontera como zona de desarrollo

⁴⁸ Entre otras razones porque en su definición no se tuvieron en cuenta todos los criterios de delimitación establecidos en la Decisión 501, ni ciertas dinámicas locales como los procesos de planeación participativa de comunidades indígenas transfronterizas (S. Ramírez, 2008; 2009a).

binacional y en este marco son más conscientes que nunca de la necesidad de apoyar y fortalecer iniciativas transfronterizas que surjan desde abajo, ya que pueden ser pilares claves para sostener las relaciones bilaterales a largo plazo (ICG, 2011).

5. Disponibilidad de recursos financieros exclusivos: No han sido creados aún fondos binacionales, ni programas financieros supranacionales en el seno de la CAN, que permitan a los actores nacionales y locales de Colombia y Ecuador obtener recursos para el impulso de iniciativas de CTF. Igualmente a nivel nacional no existe en la planificación de ninguno de los dos países la modalidad de proyecto de integración fronteriza, por lo cual tampoco se han creado montos específicos para la ejecución de este tipo de proyectos en el presupuesto nacional (Montenegro, 2007).

La financiación de los pocos proyectos que se han diseñado o ejecutado ha surgido de programas de cooperación internacional como el programa de “Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina” de la Unión Europea y el Programa Regional Andino o el Programa *Municipia* de la AECID, mientras que los recursos de contraparte que deben dar los ejecutores de los proyectos para obtener la financiación internacional (que suele ser el 50% del costo del proyecto o un poco menos) han sido obtenidos de los propios presupuestos de los gobiernos locales y de los dos gobiernos nacionales, según el caso. De todas maneras, ni los programas de los donantes internacionales ni los recursos de contraparte son permanentes ni de destinación exclusiva para proyectos de CTF, por lo cual éstos no tienen garantizada su sostenibilidad financiera.

Es importante resaltar de todas maneras el apoyo de la Corporación Andina de Fomento a los procesos para fortalecer los procesos transfronterizos impulsados por la Comunidad Andina. La CAF, como brazo financiero de la CAN, financió los estudios necesarios para la formulación de los primeros proyectos que fueron incluidos en el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo. Asimismo, aporta a la financiación del mejoramiento de pasos de fronteras en el marco de la IIRSA, y desarrolla el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF), con el cual se promueven iniciativas de integración fronteriza que pueden ser financiadas con el Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF), creado en 2008 con un aporte inicial de la CAF de 4 millones de dólares y sujeto a los aportes de los países accionistas. Con recursos del COPIF se financió un proyecto en la frontera colombo-ecuatoriana llamado “Programa de Desarrollo

Integral Binacional Rondas Binacionales de Diálogo” (Rodríguez, 2009; www.caf.com).

No obstante, este esfuerzo es insuficiente frente a los retos que implica la integración de dos territorios fronterizos con tantas carencias, por lo cual se sigue planteando la necesidad de crear un fondo binacional “que facilitaría, entre otras cosas, todo el proceso de pago y contratación de obras de integración física en países andinos”, además de la continuidad y articulación de los distintos proyectos transfronterizos (“Andinos...”, 2012).

6. Cierta nivel de interdependencia y cooperación transfronteriza espontánea:

Como ya se ha señalado, las interacciones y articulaciones transfronterizas son muy intensas a lo largo de toda la frontera, especialmente en las áreas más pobladas como la del Pacífico y la Andina y entre las comunidades indígenas y afrodescendientes quienes comparten un pasado y una cultura similar. En el caso específico del área andina, Montenegro (2005) señala que “se da con plenitud la llamada integración espontánea, es decir aquella que construyen cotidianamente los diversos actores regionales que comparten motivaciones socioeconómicas con sus similares del otro lado de la frontera”. En este contexto han surgido “sociedades transfronterizas que revocan los límites estatales” (Espinosa, 2005: 292).

Las constantes interacciones, que han derivado en interdependencias y en expresiones de cooperación transfronteriza informal, son muy acentuadas por las carencias económicas de un lado, que llevan a su población a cruzar el límite para aprovechar los servicios públicos y las conexiones viales, situación que se ve favorecida por la cercanía entre las pequeñas localidades fronterizas de uno y otro lado y la lejanía de las localidades más desarrolladas de sus respectivos países. Asimismo, la ausencia estatal ha llevado también a la creación de acuerdos informales de cooperación transfronteriza entre poblaciones fronterizas con el concurso de algunas autoridades locales a nivel parroquial para el uso de los servicios públicos y para regular las actividades comerciales (Espinosa, 2008). En este sentido, una mayor presencia estatal debe tener en cuenta estas dinámicas transfronterizas que la misma población ha construido con el fin de no bloquearlas violentamente, generando la consecuente pérdida de legitimidad.

La existencia de interdependencias y dinámicas cooperativas se refleja también en la buena relación entre los gobiernos locales, quienes por esta razón han promovido el diseño de proyectos concretos de CTF como un instrumento para

lograr el desarrollo, que se suma a su labor habitual en su jurisdicción local. Es el caso de los gobiernos de Tulcán e Ipiales (entre otros) en el periodo de 2008-2011 cuyos alcaldes mantuvieron una buena amistad que les permitió “trabajar de manera conjunta en proyectos para el beneficio de la región y armar una agenda única de actividades culturales” (Egas *et al.*, 2009: 23).

7. Nivel de desarrollo y grado de simetría entre los dos sistemas nacionales:

Es difícil comparar el nivel de desarrollo y el grado de simetría entre los dos sistemas nacionales en una zona de frontera tan diversa en términos ambientales, sociodemográficos, económicos y políticos, pero es posible afirmar que, en lo concerniente al nivel de desarrollo, en la mayoría de las localidades fronterizas, tanto de Colombia como de Ecuador, la mitad y a veces un poco más de su población tiene necesidades básicas insatisfechas, como consecuencia de la histórica ausencia de instituciones estatales garantes de una oferta adecuada de servicios públicos. Siguiendo la estadísticas presentadas en la primera parte de este capítulo, se podría afirmar que la situación de pobreza medida en NBI es peor en las provincias ecuatorianas que en los departamentos colombianos, pero los programas de desarrollo que se han venido implementado en el territorio fronterizo ecuatoriano, primero como UDENOR y ahora como Plan Ecuador desde 2000, han debido dejar algunos beneficios tangibles para la población fronteriza⁴⁹.

Algunos funcionarios que conocen la situación de la frontera afirman que hay más presencia e inversión en el lado ecuatoriano, y ésta se evidencia sobre todo en la existencia de mejores vías de comunicación (Guzmán, 2012; Urbano, 2012; Obando, 2012). Esta diferencia puede explicar en parte la migración de colombianos hacia Ecuador con el fin de usar sus servicios públicos y trabajar, pero como esta migración se da sólo en ciertas coyunturas y se mezcla con la migración causada por el conflicto armado, es difícil medir su importancia. Es conveniente tener en cuenta además que la falta de oportunidades laborales ha llevado a los ecuatorianos también a migrar a Colombia para trabajar en cultivos de coca, sobre todo en el área amazónica, por lo cual no se puede afirmar con seguridad que en este sentido la situación es mejor en Ecuador.

Estupiñan (2012), por su parte afirma que en el área del Pacífico las diferencias entre los niveles de desarrollo no son muy marcadas pero son evidentes

⁴⁹ La diferencia entre el porcentaje de la población con NBI de Colombia y Ecuador se puede explicar porque la medición de Ecuador incluye más indicadores que la de Colombia.

entre los tres municipios del Pacífico colombiano (Tumaco, Barbacoas y Ricaurte) y Esmeraldas, que por ser capital de provincia tiene más crecimiento económico e infraestructuras; asimismo, Tumaco, por ser puerto estratégico, se encuentra un poco mejor que su cantón vecino San Lorenzo. Aunque este último, para Díaz (2012), tiene los mismos deficientes servicios públicos de Tumaco (“no tiene acueducto, su alcantarillado es obsoleto, su servicio de energía eléctrica es muy deficiente, su hospital no cuenta con tecnología y es de segundo nivel y la educación, si bien ha mejorado en cobertura, sigue siendo deficiente en calidad”).

Para el área andina Lauret (2009) afirma que la situación de los centros educativos a cada lado es más o menos similar en su precariedad, y lo que impide a veces que los niños ecuatorianos estudien en Colombia es el aumento de la violencia asociada al conflicto armado; en este caso son los niños colombianos los que se trasladan a Ecuador. La situación también es similar entre los centros de salud, sólo que son más usados en Ecuador porque muchos servicios son gratuitos, mientras que los servicios de comunicación (teléfono, televisión y radio) son mejores en Colombia y por lo tanto muy usados por los ecuatorianos⁵⁰.

En el ámbito amazónico la situación a cada lado no debe tampoco diferenciarse mucho, excepto en la conexión vial (que es mejor en Ecuador) lo cual genera que habitantes de Putumayo prefieran ir a Nueva Loja a abastecerse de productos básicos por la dificultad para conseguirlos hacia el interior de Colombia (Piña, 2009). Pero aparte de esto, es probable que los niveles de pobreza a cada lado sean similares, ya que es en esta área donde históricamente ha habido menos presencia estatal y donde la violencia ha sido más fuerte y se ha manifestado a través de la economía extractiva y luego mediante el conflicto armado, que está presente desde la década de 1980 (Walsh y Santacruz, 2006; Ramírez, 2006). Sin embargo, no fue posible obtener información de fuentes primarias sobre esta zona.

En general se puede decir que los dos lados tienen un bajo nivel de desarrollo y dinámicas económicas poco productivas y rentables para las poblaciones fronterizas, excepto el polo de desarrollo comercial compuesto por Tulcán e Ipiales en el ámbito andino, dos de los pocos municipios donde la mayoría de su población vive en el sector urbano por lo cual tienen un mejor acceso a los servicios públicos.

⁵⁰ Esto generaba una situación curiosa en el ámbito andino del lado ecuatoriano (al menos hasta 2007): como la señal de radio y televisión que entraba a Ecuador era la colombiana, los niños ecuatorianos creían que el presidente de Ecuador era Álvaro Uribe o que la capital de Ecuador era Bogotá (Lauret, 2009).

De otra parte, tanto Ecuador como Colombia tienen sistemas políticos democráticos y economías de mercado similares. Los contrastes en la frontera se evidencian sobre todo por las diferencias en las políticas monetarias, y por ciertas prácticas proteccionistas del gobierno ecuatoriano quien subsidia varios productos estratégicos (gas y gasolina). Lo primero estimula el mercado negro de divisas y ha generado que algunos productos colombianos sean más competitivos que los ecuatorianos; lo segundo estimula el contrabando y recientemente generó un conflicto entre transportistas fronterizos que acaparó por un tiempo la atención de los medios de comunicación y llevó al presidente Correa a pensar en la posibilidad de retirarse de la CAN⁵¹. Son problemáticas derivadas del contraste entre políticas económicas, que sumadas al conflicto armado y a las surgidas durante el periodo de tensiones, pueden dificultar la planeación de iniciativas de CTF. Pero son problemáticas que hay que resolver mediante acciones y acuerdos binacionales innovadores, ante la imposibilidad de resolverlas con más integración regional.

Ahora bien, es probable que una profundización del modelo de desarrollo hacia adentro defendido por el actual gobierno ecuatoriano y que llevaría a una mayor protección de su economía y al control de exportaciones, en contraste con una economía más abierta y un gobierno colombiano partidario de acuerdos de libre comercio en detrimento del comercio intrarregional, genere dificultades en la relación binacional y afecte prácticas comerciales transfronterizas, pero por ahora no hay evidencias negativas que tengan relación con esto.

8. Participación de los actores locales: Los actores locales que intervienen en la frontera y determinan o impulsan dinámicas de cooperación transfronteriza son múltiples y su presencia o importancia varía en cada ámbito. El dinamismo de los actores locales para impulsar iniciativas de cooperación transfronteriza, que se verifica en la mayoría de estudios a partir del año 2000, se explica en parte por la ausencia estatal. Esta situación los ha llevado a asumir la gestión de sus propios problemas de maneras innovadoras, a través de acuerdos informales, o mediante el diseño de proyectos de desarrollo transfronterizos, que posteriormente son canalizados a instancias gubernamentales para buscar su apoyo técnico y financiero.

Los actores más destacados en los últimos años han sido los gobiernos departamentales y provinciales de Nariño y Carchi y algunos gobiernos municipales y

⁵¹ Véase “Ecuador espera...”, 2011; “Ecuador solicita...”, 2011; “El transporte...”, 2011; “Conflicto...”, 2011.

cantoniales como el de Ipiales, Pasto, Tulcán, Tumaco y San Lorenzo (no se pudo obtener información de los gobiernos regionales o locales en Sucumbíos ni en Putumayo).

La gobernación de Nariño y la Alcaldía de Pasto han venido trabajando en el fortalecimiento de sus relaciones transfronterizas mediante la planificación conjunta con algunos cantones de las provincias de Esmeraldas y Carchi, gracias al interés político de sus dirigentes⁵². En 2004, en el marco de la Declaración de Ibarra, comienzan a diseñar el Plan de Desarrollo Binacional Andino 2006-2011. Este Plan quedó suspendido durante el periodo de tensiones pero las bases para la planeación transfronteriza quedaron establecidas. El siguiente gobernador de Nariño (2008-2011) fue muy proactivo en fortalecer los lazos con las provincias de Esmeraldas y Carchi y en su plan de desarrollo denominado “Adelante Nariño” diseñó metas relacionadas con el Plan Binacional para la ZIF (Delgado, 2009). Asimismo, creó la Oficina de Cooperación Internacional para impulsar acciones con Ecuador y con otras regiones del mundo, logrando la concreción de diversos acuerdos, el apoyo a iniciativas transfronterizas y la gestión de 3 proyectos con autoridades locales ecuatorianas (ver Tabla 4). Es importante destacar que a pesar del cambio de gobierno en Nariño en enero de 2012, va a continuar el proceso de fortalecimiento de la planeación transfronteriza y mejor aún con la designación de un funcionario destinado exclusivamente a esta labor (Urbano, 2012; “Fortalecen...”, 2012).

Las Alcaldías de Ipiales y Tulcán también han tenido una participación notable en el impulso a la CTF gracias a la buena relación y al liderazgo asumido por sus alcaldes⁵³ y que se ha manifestado en la ejecución conjunta del “Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos”. Además, para consolidar los alcances de este proyecto y facilitar la gestión de nuevos proyectos conjuntos, los alcaldes de estos dos municipios conformaron en febrero de 2010 la Mancomunidad de la Frontera Centro Andina de Ecuador y Colombia (“Municipios...”, 2009; “Ipiales...”, 2010).

De otra parte, la Gobernación de Nariño apoyó la creación de una Comisión Binacional conformada por sus municipios fronterizos ubicados en el área del Pacífico (Tumaco, Barbacoas y Ricaurte), con la participación del gobierno de San Lorenzo, la prefectura de Esmeraldas y otros actores locales como Agencias de

⁵² Entre los dirigentes políticos se destacan los gobernadores de Nariño: Eduardo Zuñiga (2004-2007) y Antonio Navarro (2008-2011), el alcalde de Pasto: Raúl Delgado (2004-2007), hoy gobernador de Nariño (2012-2015), el gobernador del Carchi: Bolívar Chamorro y el prefecto René Yandún (2000-2014).

⁵³ Se destacan los alcaldes de Ipiales: Luis Fernando Villota (2004-2007) y Gustavo Estupiñan (2008-2011), y los alcaldes de Tulcán: Pedro Velasco (2005-2009) y Julio Robles (2010-2014).

Desarrollo Local (ADEL)⁵⁴ y Cámaras de Comercio de ambos lados. En el marco de esta Comisión se realizaron los Foros Binacionales del Pacífico (a los que asistieron además los alcaldes de Río Verde y Eloy Alfaro, universidades, ONGs de ambos lados y representantes de los gobiernos nacionales) en los que se definieron varios perfiles de proyectos sobre múltiples temas (ver Tabla 5). Este proceso ha sido dinamizado sobre todo por la gobernación de Nariño, las ADEL, los gobiernos de Tumaco y San Lorenzo, y menos por la prefectura de Esmeraldas o por los gobiernos municipales de Barbacoas y Ricaurte (municipios que por cierto no tienen una relación muy estrecha con Esmeraldas, excepto entre los Awá) (Estupiñán, 2012). Los actores locales aspiran incorporar estos perfiles de proyectos en las discusiones de la CONVIEC para lograr su concreción en proyectos y su consecuente ejecución.

A nivel de corregimientos y parroquias la participación de autoridades locales en la promoción de la CTF se presenta de manera más bien informal. Esta situación ha sido comprobada en las investigaciones de Espinosa (2008) y Lauret (2009) en el ámbito andino ecuatoriano, donde la autoridad a nivel parroquial: la Junta Parroquial, es la única instancia que impulsa la cooperación transfronteriza. No obstante, no lo hace con sus pares institucionales del otro lado porque en ocasiones éstos son Cabildos que carecen de cualquier tipo de apoyo gubernamental y están en manos de la guerrilla. La CTF se concreta aquí en reuniones esporádicas con los habitantes de ambos lados (llamadas *mingas*), avaladas por las Juntas, donde se resuelven problemas muy puntuales cuyas soluciones se ejecutan conjuntamente (Lauret, 2009). Por esto su participación en la gestión de la cooperación a nivel cantonal podría aportar elementos importantes, pero al parecer las Juntas Parroquiales no han participado en las reuniones binacionales.

Ahora bien, el trabajo de algunos gobiernos locales para la definición de proyectos transfronterizos se ha venido fortaleciendo en los últimos años, con apoyo de la CAN y agencias de cooperación internacional, pero sigue siendo fundamental el apoyo de los gobiernos nacionales porque, de una parte, deben autorizar la ejecución de los proyectos (incluso en Colombia donde existe una norma que permite a los gobiernos locales adelantar acciones de cooperación con sus vecinos) y a veces se requiere su aporte financiero, así como la articulación de los proyectos a las políticas nacionales (como el PFP y el Plan Ecuador), con el fin de ampliar sus alcances y

⁵⁴ Las ADEL son entidades surgidas de un convenio legal entre las principales instituciones públicas y privadas de un municipio o gobernación con el fin de maximizar el potencial económico endógeno y la ventaja competitiva de un territorio en un contexto global, utilizando los recursos naturales, humanos e institucionales locales. Fueron creadas con apoyo del PNUD en distintos departamentos de Colombia.

generar más impacto. De allí que cuando los proyectos son definidos a nivel local tengan que ser luego llevados a la CONVIEC (o presentados antes las cancillerías), para lograr el apoyo de los gobiernos nacionales.

De todas maneras, a pesar de esta limitación, algunos gobiernos locales se han mantenido dinámicos en el impulso a la CTF, incluso durante el periodo de tensiones y bajo la militarización de la frontera, cuando siguieron trabajando en la definición de iniciativas mientras presionaban para que las relaciones se restablecieran. Los actores locales lograron además incluir en la lista de proyectos priorizados en el marco de la CONVIEC algunos proyectos de su propia iniciativa (como el Plan de manejo de las Cuencas hidrográficas Carchi- Guáitara y Mira-Mataje).

Por supuesto que la participación de los gobiernos locales aún es muy limitada, ya que sólo se destaca la labor de 4 gobiernos locales y 2 gobiernos regionales quienes han logrado la ejecución de apenas 5 proyectos en las áreas Andina y del Pacífico, pero sobre todo en la primera, específicamente en el eje Tulcán-Ipiales (ver Tablas 1, 2, 3 y 4). Los otros municipios no tienen aún la capacidad técnica y financiera, ni los funcionarios o el conocimiento para gestionar proyectos de desarrollo, al menos que sean apoyados por los gobiernos regionales o nacionales. De allí que falta aún mas empoderamiento local para que los proyectos se construyan de abajo hacia arriba y desde la región fronteriza hacia el interior de los respectivos países, garantizando su pertinencia y efectividad (Montenegro, 2007; Velasco, 2009).

De otra parte, junto a los gobiernos locales, la realidad fronteriza es moldeada con la participación de otros actores locales que también proponen acciones transfronterizas y participan en las reuniones de la CONVIEC y en otras a nivel local. Se destacan las comunidades organizadas de afrodescendientes del Pacífico de Colombia y Ecuador cuya articulación “ha generado un proceso de elaboración participativa de planes para sus territorios” (Ramírez, 2009a), y las comunidades indígenas Awá, Cofán y Pastos, quienes han diseñado Planes de Vida con un enfoque binacional que esperan sean incorporados a los planes de desarrollo regionales y locales y al Plan Binacional para la ZIF.

La participación de estos actores locales varía en cada AED de acuerdo al grado de desarrollo y organización y cohesión de sus comunidades. Así, en el área del Pacífico, es evidente la unidad cultural del pueblo afro que ha facilitado la propuesta

de crear la Gran Comarca Afropacífica y ha llevado a formular otras muchas iniciativas (ver Tabla 5). En el ámbito andino además de la articulación institucional ya mencionada, se destaca el papel de las Cámaras de Comercio, otros actores económicos, la Iglesia católica y cierta organización comunitaria que se expresa en las *mingas* y en la existencia de un importante número de asociaciones y comités a lo largo del cordón fronterizo (Espinosa, 2008). Por último, en el ámbito amazónico se identifican organizaciones que trabajan por afirmar su identidad común con los colombianos y plantear demandas al Estado (Andrade, 2002), pero tal vez por ser de reciente creación no han formulado aún iniciativas de cooperación, excepto el Plan de Vida de los indígenas Cofán.

Por último, tanto por los problemas asociados al conflicto armado colombiano, como por la forma de intervención del gobierno ecuatoriano, se han hecho presentes múltiples agencias de cooperación internacional, organizaciones internacionales y no gubernamentales que han ido adquiriendo protagonismo como configuradores de la realidad fronteriza y transfronteriza, tanto como los tradicionales actores locales. La prevalencia de estos actores con sus propios objetivos, modalidades de actuación y pretensiones de legitimidad, por encima de otros como los gobiernos locales, incide en las dinámicas transfronterizas en formas aún poco estudiadas (Andrade, 2002; Espinosa, 2008).

En efecto, de una parte, la particular situación humanitaria derivada del conflicto ha hecho que organismos como ACNUR, OIM, PNUD, entre otros, y ONGs humanitarias lideren programas y proyectos en la frontera asumiendo en ocasiones la labor de protección que correspondería a los gobiernos. De otra parte, la visibilidad que adquirió la frontera gracias al conflicto, evidenció la gravedad de sus carencias económicas y en consecuencia despertó el interés de otros donantes y organizaciones internacionales dispuestos a apoyar y ejecutar iniciativas de desarrollo en temas socioeconómicos, políticos y ambientales. Organismos y ONGs internacionales han apoyado varios proyectos de desarrollo financiando el 50% o más del valor de los proyectos de iniciativa local. Asimismo, las intervenciones del gobierno ecuatoriano en su territorio fronterizo (primero con UDENOR y luego con el Plan Ecuador) se han realizado principalmente a través de la USAID y la OIM.

En este sentido el papel de algunas agencias de cooperación internacional se ha vuelto fundamental en la frontera, llegando incluso a reemplazar al Estado en algunas de sus funciones, aunque no por eso han logrado alcanzar mejores resultados

y por el contrario han terminado por minar la institucionalidad estatal. Las investigaciones al respecto señalan como principales problemas de la cooperación internacional su manifestación a través de proyectos esporádicos, cortos, puntuales, sin visión estratégica, muchos descontextualizados y alejados de las necesidades de la población porque responden a intereses de los donantes y visiones (prejuiciosas) de la realidad fronteriza⁵⁵ (Andrade, 2002; Espinosa, 2008). Pero mientras los Estados no consoliden su presencia en los territorios fronterizos mediante políticas públicas permanentes (con las cuales debe alinearse la cooperación), estos actores internacionales van a seguir siendo los principales promotores de las acciones de desarrollo y referentes legítimos de los actores locales.

9. Descentralización política y administrativa: Todos los departamentos y municipios colombianos y todas las provincias y cantones ecuatorianos tienen por Constitución gobiernos descentralizados y autónomos, elegidos popularmente. Pero en Colombia, la mayoría de los municipios de los departamentos fronterizos presentan una débil institucionalidad, según el Índice de Desempeño Integral de la Gestión Municipal⁵⁶, especialmente todos los de Putumayo y el de Tumaco, en Nariño (MRE, 2010). No obstante, se destacan Ipiales, que se encuentra en un nivel sobresaliente, y Barbacoas, Ricaurte, Cumbal y Cuaspud que se encuentran en un nivel satisfactorio. En Ecuador no existe este indicador pero según el trabajo de Pablo Andrade (2002: 227), los gobiernos locales de Esmeraldas, y en menor medida los de Carchi, “podrían tener capacidad para avanzar en iniciativas civiles que contribuirían a aliviar los efectos del conflicto colombiano sobre las poblaciones de ambos lados de la frontera”. Los gobiernos de Sucumbíos, en cambio, parecen ser más débiles.

Las parroquias y corregimientos también cuentan, según mandato constitucional, con instancias de gobierno autónomas: las Juntas Parroquiales y las Juntas Administradoras Locales respectivamente, que si bien dependen de los gobiernos cantonales y municipales, tienen el potencial para canalizar las demandas y propuestas de la población en torno a temas transfronterizos hacia niveles superiores.

⁵⁵ En este sentido, R. Espinosa (2008) demuestra como en Carchi muchas ONGs trabajan en la atención a los refugiados en un lugar donde éste no es un problema decisivo, o como se han construido en cantones de Sucumbíos infraestructura urbana que la población no consideraba necesaria.

⁵⁶ Este índice mide cuatro componentes: (1) porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, (2) eficiencia en el uso de los recursos en los sectores de educación, salud y agua potable, (3) cumplimiento de los requisitos legales del Sistema General de Participaciones y (4) capacidad administrativa y desempeño fiscal (MRE, 2010: 20).

Así la descentralización es un proceso reconocido a nivel constitucional en los dos países, y se ha profundizado más en Colombia al permitir que sus departamentos y municipios fronterizos adelanten programas de cooperación directamente con los vecinos. Además, en el lado colombiano, algunos departamentos y municipios fronterizos han venido incluyendo en sus planes de desarrollo, principal instrumento de planificación, la promoción de la cooperación y la integración transfronteriza. No obstante en los hechos, la gestión local sigue siendo muy débil en términos técnicos y financieros en la mayoría de cantones y municipios (excepto en los gobiernos de Carchi y Nariño y en las localidades de Ipiales y Tulcán) y por lo tanto la planeación transfronteriza suele ser muy limitada. Los gobiernos locales carecen de oficinas y funcionarios dedicados exclusivamente a consolidar las relaciones con los vecinos (excepto en la gobernación de Nariño, como ya se ha mencionado) y enfrentan la limitación de no poder ejecutar los proyectos sin la autorización de los gobiernos nacionales.

La labor que han venido desarrollando algunos gobiernos locales en medio de estas limitaciones es a veces posible por la ausencia del Estado, ante la cual deciden impulsar iniciativas transfronterizas más bien informales, como una forma de reivindicación. En este contexto, la descentralización, que debería ser una política de Estado orientada al fortalecimiento institucional del ámbito local como muestra de la fuerza organizativa de la nación, “es hoy el producto de la desinstitucionalización del Estado y su consecuente debilidad” (Donoso, 2005: 233).

De otra parte, entre las entidades locales de frontera y los gobiernos centrales no existen dificultades o enfrentamientos políticos. Durante el periodo de tensiones, la desconfianza existente entre los gobiernos centrales no giró en torno a la posibilidad de que las localidades fronterizas apoyaran a Colombia (situación bastante improbable), sino a los efectos de la política de seguridad colombiana en territorio ecuatoriano. Por ello el gobierno de Ecuador no interfirió directamente en las actividades transfronterizas que ya venían impulsando los gobiernos y otros actores locales, cuya relación poco tiene que ver con las malas relaciones entre los niveles centrales. El objetivo de estos actores locales es lograr el desarrollo local sobre la base de las complementariedades y no unirse para formar nuevas entidades soberanas.

CONCLUSIONES

La zona de frontera colombo-ecuatoriana, como muchas otras fronteras en América Latina y en Europa, es una realidad sociohistórica en donde se han ido consolidando fuertes relaciones transfronterizas entre sus habitantes a nivel político, económico, social y cultural, a pesar de sus carencias económicas. Estas relaciones han derivado en la conformación de sociedades transnacionales articuladas en torno a una raíz cultural e histórica común, a prácticas comerciales complementarias o al uso de recursos naturales compartidos o servicios públicos, que se presentan de distinta manera en el Pacífico, el área andina y amazónica, los tres ámbitos en los que se divide la zona de frontera.

Estas sociedades transfronterizas, conformadas por población afrodescendiente, comunidades indígenas y población mestiza, viven su cotidianidad cruzando un límite difuso en términos culturales y ambientales y adaptándose a las diferencias geopolíticas, jurídicas, administrativas, económicas y culturales que genera dicho límite impuesto por los gobiernos centrales. Esta adaptación no ha sido complicada teniendo en cuenta que la presencia de los Estados en sus respectivos territorios fronterizos ha sido, en general, débil.

La frontera para los gobiernos centrales de Colombia y Ecuador fue por muchos años concebida como un simple lugar de paso. Posteriormente entró a hacer parte de la agenda binacional y de la integración regional a principios de la década de 1990, cuando se firmaron acuerdos para facilitar el tránsito de personas, vehículos y mercancías y otros relacionados con asuntos fronterizos en atención a las dinámicas transfronterizas ya existentes. No obstante, estos acuerdos no llevaron a la ejecución de políticas de desarrollo en la frontera. Apenas desde el año 2000, como resultado de la intensificación de las manifestaciones transfronterizas del conflicto armado colombiano que allí se desarrolla, la frontera ha adquirido relevancia como un lugar donde el Estado debe consolidar su presencia y promocionar actividades de desarrollo.

Ahora bien, esta presencia ha sido, durante la mayor parte de la primera década del siglo XXI, primordialmente de carácter militar y en menor medida orientada a resolver los problemas de pobreza estructural que caracterizan a las poblaciones fronterizas. Sólo desde hace pocos años los gobiernos han intentado corregir este desequilibrio, interviniendo en sus respectivos territorios fronterizos a través de planes de desarrollo orientados a atender las necesidades básicas de sus nacionales, específicamente con el Plan Ecuador desde 2007, en Ecuador, y el Plan Fronteras para la Prosperidad desde 2010, en Colombia.

Así, la frontera es hoy el resultado de la acción o inacción de los gobiernos centrales y de las relaciones que han construido los actores locales, quienes se han adaptado a un límite, si bien débil, evidente más que todo por sus funciones económicas y administrativas y recientemente defensivas, y menos por sus funciones culturales. En efecto, la articulación transfronteriza alcanzada por su población de manera espontánea e informal demuestra que la existencia del límite no logró establecer diferencias culturales o identitarias notables entre ecuatorianos y colombianos, y menos aún entre afrodescendientes y comunidades indígenas para quienes priman más las identificaciones étnicas que las nacionalistas.

Esta situación en la frontera colombo-ecuatoriana alimenta la posibilidad de impulsar iniciativas de cooperación transfronteriza. La CTF se refiere a todas aquellas acciones orientadas a propiciar el desarrollo de las zonas fronterizas creando, facilitando o reforzando las relaciones de colaboración entre autoridades subnacionales u otros actores locales pertenecientes a dos o más territorios fronterizos contiguos, teniendo en cuenta las interacciones y articulaciones ambientales y socioeconómicas presentes en la zona. En la frontera colombo-ecuatoriana, como en muchas otras de América Latina, el papel de los gobiernos centrales para promover el desarrollo regional y local es fundamental, pero en un contexto de fuertes articulaciones transfronterizas, el reforzamiento de las interacciones entre actores locales de cada lado contribuye al logro de dicho desarrollo. Esto es posible ahora sobre la base del reconocimiento de la zona de frontera como una realidad socioeconómica, en la que los actores locales con cierto nivel de organización, ya sea como gobierno o sociedad civil, pueden jugar un papel primordial como gestores de su propio desarrollo.

La CTF resulta aún más necesaria cuando la histórica ausencia estatal ha generado una situación compleja y difícil de resolver, donde hay altos niveles de

pobreza y desempleo, dinámicas económicas poco productivas y además la agudización de un conflicto armado que impacta negativamente a la población. Este panorama supone un reto monumental para Estados en desarrollo que tienen aún muchas limitaciones, por lo cual sus necesarias intervenciones deben complementarse con iniciativas de CTF gestionadas a nivel local, principalmente por sus gobiernos locales, pero además por sus comunidades organizadas, con apoyo nacional e internacional.

Ahora bien, reconociendo la necesidad de incentivar y reforzar la CTF entre actores locales ¿qué posibilidades tiene la frontera colombo-ecuatoriana para desarrollar iniciativas de CTF realmente efectivas, es decir, iniciativas que logren mejorar el nivel de desarrollo y la calidad de vida de las poblaciones fronterizas?

Para responder a esta pregunta, se han identificado primero nueve factores o condiciones necesarias o facilitadoras que pueden contribuir al surgimiento de una cooperación transfronteriza efectiva entre gobiernos y otros actores locales fronterizos. Posteriormente se ha verificado su existencia en la situación fronteriza colombo-ecuatoriana. Aunque esta verificación está sujeta a análisis futuros de mayor profundidad, dado que cada factor o condición puede tener manifestaciones muy complejas en la realidad, que probablemente no lograron ser descritas con precisión en este trabajo, los procesos y elementos presentados permiten dar una idea bastante aproximada de la situación fronteriza y transfronteriza colombo-ecuatoriana.

Así, en primer lugar, se considera que la existencia de los siguientes factores posibilitarían o facilitarían la implementación efectiva de iniciativas de CTF: 1) Cambio de enfoque en las relaciones internacionales, 2) Integración regional, 3) Autorización y promoción de los gobiernos nacionales, 4) Marcos jurídicos y políticas públicas sobre fronteras, 5) Disponibilidad de recursos financieros exclusivos, 6) Cierta nivel de interdependencia y cooperación transfronteriza espontánea, 7) Nivel de desarrollo y grado de simetría entre los dos sistemas nacionales, 8) Participación de los actores locales y 9) Descentralización política y administrativa.

Tras analizar la situación fronteriza colombo-ecuatoriana, especialmente sus ámbitos Pacífico y Andino, se puede concluir, en segundo lugar, que todos los factores se presentan, pero de manera incompleta y limitada, excepto el nivel de interdependencia y cooperación transfronteriza espontánea, que se presenta en la

mayor parte de las localidades fronterizas. Las limitaciones de la mayoría de los factores se explican por las siguientes razones:

- La intensificación del conflicto armado colombiano y la respuesta predominantemente militar de Colombia y Ecuador para contrarrestar sus efectos, originaron un periodo de tensiones entre los gobiernos centrales que primaron sobre las relaciones cooperativas durante casi toda la primera década del siglo XXI, y reavivaron la idea del límite que separa y protege de las amenazas que atentan contra la seguridad nacional. En este contexto la frontera adquirió un nuevo interés para los gobiernos centrales, pero basado en las supuestas amenazas provenientes de la expansión del conflicto y no en las potencialidades que las articulaciones transfronterizas podían tener para lograr la integración andina y el desarrollo regional.
- Las dinámicas del conflicto armado afectaron las relaciones transfronterizas de diversas maneras. Además de haber llevado a la militarización de la zona y al aumento de enfrentamientos militares, han articulado a parte de la población fronteriza al comercio de drogas, generando cierto grado de descomposición social en algunas localidades y el aumento de la violencia ligada con dicho comercio. Las presiones violentas, tanto las ligadas con el tráfico y lucha contra las drogas como con los combates entre el ejército y grupos ilegales, han dificultado a veces las reuniones entre poblaciones de cada lado, o la planeación de proyectos en ciertos sectores, y han afectado en general las dinámicas transfronterizas de la población, al verse sometida a una serie de controles que antes no existían
- Si bien los gobiernos nacionales han venido adelantando programas de desarrollo para solucionar las principales carencias económicas de las poblaciones fronterizas, como UDENOR y luego el Plan Ecuador (en Ecuador) y los programas contra cultivos ilícitos o el Plan Fronteras (en Colombia), en los hechos éstos han estado subordinados a las acciones militares durante la mayor parte de la década del 2000.
- Las tensiones binacionales generaron además un ambiente difícil para la CTF que terminó de dañarse con el rompimiento de las relaciones en marzo de 2008. La voluntad de los gobiernos centrales de promocionar la CTF se vio disminuida lo cual se expresó en la parálisis del proceso de formulación de

algunos proyectos (excepto los que ya se encontraban en ejecución) y de la definición del Plan Binacional para la ZIF.

- Los pocos avances en materia de integración andina, en la que el papel predominante de los Estados y su poca disposición a ceder soberanía sobre ciertos asuntos en aras de construir órganos supranacionales, ha limitado sus posibilidades de aplicar efectivamente los marcos jurídicos creados sobre integración fronteriza mediante la creación de programas financieros. Hasta ahora la aplicación de los marcos jurídicos se ha reducido a la gestión de unos pocos proyectos esporádicos, desarticulados y de bajo impacto, dependientes de la inconstante financiación internacional y por eso con dudosas posibilidades de impulsar el desarrollo transfronterizo.
- Así como en el marco de la CAN se han aprobado numerosas Decisiones que luego no se cumplen o no se ejecutan, los Estados, especialmente el colombiano, han creado marcos jurídicos muy avanzados a nivel nacional y binacional para facilitar la CTF (disposiciones constitucionales, leyes y acuerdos binacionales) que han tenido escasa aplicación o no han funcionado. Igualmente, los proyectos formulados en el marco de la CONVIEC que es el escenario institucional más idóneo para reunir a los distintos actores que intervienen en la frontera con el fin de definir planes de intervención conjuntos, han tenido un nivel de ejecución muy bajo y además quedaron suspendidos con el rompimiento de las relaciones diplomáticas.
- No ha sido definido aún un Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo. Las intervenciones de los Estados en la frontera han sido unilaterales, es decir, cada uno en el lado que le corresponde y durante la mayor parte de la década del 2000 no parecieron coincidir, menos aún durante el periodo de tensiones, cuando el Plan Ecuador, que tenía un componente binacional en su formulación inicial, giró hacia una orientación nacional.
- No existen fondos binacionales que permitan a los actores nacionales y locales de Colombia y Ecuador obtener recursos para el impulso de iniciativas de CTF. La financiación de al menos el 50% del valor de los pocos proyectos ejecutados, se ha obtenido de fuentes de cooperación internacional cuya disponibilidad no es permanente por lo cual no hay garantía de sostenibilidad. En este sentido hay una notable dependencia de los recursos de cooperación internacional.

- Los sistemas políticos y económicos entre Colombia y Ecuador son similares, pero la existencia de la frontera económica y las diferencias en precios y monedas aún genera algunos impactos negativos en las relaciones transfronterizas, que pueden entorpecer la planeación de iniciativas de CTF. No son diferencias que puedan resolverse en el corto plazo puesto que tendrían que ser discutidas como parte de un proceso más amplio de integración económica, que en América Latina no tiene, por ahora, posibilidades de avanzar hacia una mayor profundización. Estas diferencias no se han intentado mitigar tampoco mediante un marco normativo binacional que facilite de manera muy puntual la gestión de los proyectos binacionales, la contratación de personal y el manejo de los recursos financieros.
- Si bien existe simetría entre los niveles de desarrollo de las regiones fronterizas de Colombia y Ecuador, es una simetría de la pobreza y de las carencias económicas, es una simetría de las necesidades básicas insatisfechas. En efecto, la pobreza estructural afecta a la mayoría de la población a lo largo del cordón fronterizo, que no cuenta con un empleo formal, adecuados servicios básicos en sus viviendas o acceso permanente a la salud o educación. Excepto algunos capitales regionales, como Pasto o Esmeraldas, o el eje Tulcán-Ipiales cuyas dinámicas económicas vinculadas con el comercio que gira en torno a la vía Panamericana y al Puente de Rumichaca han generado una mayor urbanización que ha permitido la provisión de mejores servicios públicos y fuentes de empleo, el resto de municipios y cantones son pobres y enfrentan problemas por la vinculación de su población a las economías ilícitas que alimentan el conflicto armado. Esta situación tiene como consecuencia la baja capacidad de gestión y débil institucionalidad de sus gobiernos locales, que dependen de las transferencias del Estado o del apoyo técnico de los gobiernos regionales.
- El reconocimiento constitucional de mayores niveles de descentralización política y administrativa no ha venido acompañado de un aumento en los recursos transferidos desde instancias superiores y no ha tenido el efecto de mejorar la gestión de los gobiernos locales.
- Por lo anterior en la ZIF sólo se destaca la labor de 4 gobiernos locales (Ipiales, Tumaco, Tulcán y San Lorenzo) y 3 gobiernos regionales (Esmeraldas, Carchi, pero especialmente la gobernación de Nariño), quienes han logrado la promoción o ejecución de algunos pocos proyectos, aunque sobre todo en el

área Andina. A nivel parroquial se verifica proactividad de sus autoridades por concretar relaciones de cooperación pero de manera muy informal, sin conocimiento ni autorización de los gobiernos nacionales y muy limitada a resolver problemas cotidianos.

Las dificultades descritas previamente y los pocos proyectos transfronterizos ejecutados permiten concluir que las actuales relaciones de colaboración entre autoridades subnacionales y otros actores locales en la zona de frontera colombo-ecuatoriana apuntan hacia un tipo de cooperación transfronteriza con las siguientes características: codirigida por los gobiernos nacionales (y en consecuencia sujeta a los vaivenes de su relación binacional) junto con los gobiernos regionales, y complementada esporádicamente con algunas iniciativas promovidas por organizaciones de la sociedad civil, ONGs, actores privados, etc.; concentrada sobre todo en las localidades más desarrolladas o en aquellas donde existe un alto nivel organización social; con restricciones presupuestales y por esto dependiente de los recursos de cooperación internacional; materializada en proyectos puntuales ambientales, de infraestructura, económicos y sociales; con limitaciones normativas en la gestión de los recursos, la contratación y la inversión; sin una verdadera integración regional y por esta razón enfrentando los inconvenientes de la existencia del límite político, jurídico y económico; sin posibilidad alguna de consolidarse mediante estructuras formales de cooperación; en medio de un conflicto armado cuyas manifestaciones violentas pueden agravarse o disminuir pero no desaparecer en el corto plazo, y minimizada por los problemas de seguridad que conducen a la priorización de intervenciones militares.

Este tipo de cooperación tiene pocas posibilidades de propiciar efectivamente el desarrollo de las zonas de frontera, o de cumplir algunos de los objetivos que le han sido atribuidos, como eliminar los efectos negativos de la existencia del límite sobre la realidad humana y ambiental fronteriza, o lograr que las relaciones transfronterizas se desenvuelvan con la misma naturalidad como si la frontera no existiese.

Ahora bien, a pesar de las limitaciones señaladas es posible identificar algunos procesos positivos que pueden verse como oportunidades para la consolidación futura de una cooperación transfronteriza efectiva en la frontera colombo-ecuatoriana. En primer lugar, el grado de interdependencia y cooperación

transfronteriza informal en torno a todos los asuntos de la vida cotidiana; una cooperación que es más clara aún entre comunidades afrodescendientes e indígenas, con base en la cual ya han podido iniciar procesos de planificación conjunta traducidos en perfiles de proyectos.

En segundo lugar, el apoyo dado por un gobierno regional como el de Nariño, que a pesar de sus restricciones presupuestarias y de los efectos del conflicto en algunos de sus municipios (especialmente el aumento de los cultivos de coca), logró adelantar algunos proyectos e impulsó encuentros binacionales. Esta es una experiencia que podría ser replicada en otras capitales departamentales y provinciales y que demuestra que los procesos de CTF pueden ser liderados por los gobiernos locales.

En tercer lugar, la importancia de los marcos normativos que ya han sido creados, tanto a nivel supranacional como binacional, los cuales sólo requieren de la voluntad y de mayores recursos de financiación para su puesta en marcha. Es decir, en términos jurídicos, la CTF cuenta hoy con un importante respaldo, aunque tiene que ser complementado y actualizado. Igualmente Colombia cuenta con el artículo 289 de su Constitución Política, relativo a la potestad de las entidades locales fronterizas de adelantar con sus pares programas de cooperación, que puede ser desempolvado para comenzar a promover su real aplicación, empezando por buscar su complemento jurídico en Ecuador.

Por último, desde la posesión del presidente Santos en Colombia en agosto de 2010 se ha dado inicio a un nuevo periodo de cooperación binacional entre Colombia y Ecuador, que ha creado un ambiente propicio para fortalecer las relaciones transfronterizas y en consecuencia para adelantar iniciativas de CTF. Se han podido activar los espacios de diálogo binacional y la discusión en torno a la formulación del plan binacional, del cual ya existe un borrador titulado por ahora “Plan Binacional para la Prosperidad y el Buen Vivir”. Con éste, los Estados tienen la oportunidad de consolidar los objetivos que han venido formulando en sus respectivas políticas para la frontera (en el Plan Ecuador y en el PFP), pero ahora a un nivel binacional. Así podrán avanzar en la construcción de una visión de la frontera como una zona de articulaciones socioeconómicas con potencialidades para el desarrollo binacional, y no como una zona de interés geopolítico, conflictiva y amenazante.

Por el momento, teniendo en cuenta las condiciones positivas presentes en la frontera colombo-ecuatoriana, y a pesar de las limitaciones para adelantar iniciativas de CTF que no podrán superarse completamente en el corto plazo, es posible ir trabajando en algunas tareas concretas. Primero, aprovechando el buen ambiente diplomático entre los dos gobiernos, es fundamental la formulación del Plan Binacional con base en el borrador existente. Éste permitiría la articulación y orientación estratégica de todos los proyectos que se desarrollen en la frontera, por parte de los distintos actores locales, hacia el logro de objetivos precisos y prioritarios. Asimismo, llevaría a que las acciones de cooperación internacional deban alinearse con los objetivos del Plan.

De otra parte, la ejecución de este Plan debe ser simultánea a las intervenciones de los Estados en sus territorios fronterizos. Los Estados aún tienen muchas deudas socioeconómicas pendientes con sus poblaciones de frontera que deben ser saldadas para facilitar la cooperación con los vecinos. Incluso el mismo Plan Binacional puede contener mandatos dirigidos a un Estado para que ejecute de manera unilateral ciertas acciones que deben coincidir luego con las del otro Estado (e.g. en infraestructura). Sumado a esto, las acciones de desarrollo fronterizo y transfronterizo adelantadas por los Estados en la frontera deben ser permanentes, mucho más visibles y contar con mayores recursos financieros que las acciones militares.

Los Estados nacionales y locales tienen que involucrar realmente a las comunidades fronterizas tanto en la definición del Plan como durante su ejecución, ya que no sólo son quienes padecen los problemas de la existencia del límite, sino que su participación permanente en un proceso de planeación garantizará que las acciones de cooperación transfronteriza que posteriormente se formulen, sean pertinentes de acuerdo al sector donde se apliquen y cumplan los objetivos que se les asignen. La participación de la comunidad permitirá además que los procesos de cooperación espontánea o informal existentes se formalicen y traduzcan en proyectos concretos.

El Plan debe ser claro en diferenciar las situaciones y necesidades de las tres áreas en las que se divide la frontera, y dentro de cada una identificar ejes de desarrollo, grados de relación e interdependencia entre gobiernos locales y niveles de organización social. Esto tiene la finalidad de diseñar estrategias de intervención

diferenciadas para decidir adecuadamente qué tipos de proyectos se desarrollan en cada una y con qué socios locales.

Finalmente, los Estados deben reevaluar el papel que en todo este proceso puede desempeñar la Comunidad Andina. Ya que no ha sido un organismo que haya logrado profundizar el proceso de integración regional en términos políticos y económicos, sus objetivos deben ser rediseñados y limitados a actividades concretas. Entre éstas a promover la integración fronteriza mediante el apoyo a la ejecución del Plan Binacional, a la consecución de recursos, a la gestión de los proyectos cuando sea necesario, a la organización de encuentros binacionales y de intercambio de experiencias. Así, puede convertirse, para las labores específicas relacionadas con la integración fronteriza, en una organización parecida a la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa y no, como lo ha pretendido sin éxito, a la Unión Europea. Todo el bagaje normativo que ha sido creado en la CAN en torno a la integración fronteriza, puede ser asumido y redefinido a nivel binacional a través del Plan y de los acuerdos jurídicos que sean necesarios para facilitar su ejecución.

Concentrando los esfuerzos en estas primeras tareas, se irá labrando el camino para que se puedan llevar a cabo en algunas áreas de la zona de frontera colombo-ecuatoriana iniciativas basadas en la gestión transfronteriza de problemas comunes entre actores locales, y así lograr poco a poco la consolidación de la cooperación transfronteriza como un efectivo instrumento de desarrollo regional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR ALTO Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Situación Colombia: Panorama regional (Colombia, Ecuador, Venezuela y Panamá)*. Bogotá: ACNUR, 2011.
- ACNUR ALTO Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, MINISTERIO de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y PLAN Ecuador. *Perfil de la población colombiana en necesidad de protección en el Ecuador. Encuesta 2007. Informe Nacional*. Quito: ACNUR, 2009.
- AEBR ASSOCIATION of European Border Regions. *Cross-border Cooperation in Latin America. Contribution to the regional integration process*. Final Report. Octubre 2010.
- AEBR ASSOCIATION of European Border Regions. *European Charter for Border and Cross-border Regions. Draft New versión*. Gronau: AEBR, 2011.
- ALADI ASOCIACIÓN Latinoamericana de Integración. Secretaría General. *Informe Preliminar sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros* [en línea]. ALADI/SEC/di 1543. Montevideo: 11 de julio de 2001. [Fecha de consulta: 19 de octubre 2011]. Disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/vpubliantterioresweb/-7091163FFCDBA90703256E63006482AD>
- ALADI ASOCIACIÓN Latinoamericana de Integración. Secretaría General. *Comercio Exterior Global: Ecuador Enero – Marzo 2011*. Montevideo: 13 de mayo de 2011.
- ANDRADE, Pablo. “Diagnóstico de la Frontera Ecuador-Colombia”. *Revistas del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (4): 189-240, 2002.
- ANDUIZA, Eva, CRESPO, Ismael y MÉNDEZ, Mónica. *Metodología de la Ciencia Política. Colección Cuadernos Metodológicos Núm. 28*. 2ª ed. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- ARFE ASOCIACIÓN de Regiones Fronterizas Europeas. *Carta Europea de las regiones fronterizas y transfronterizas*. 1981, reedición 1995.
- BAUD, Michiel. “State-Building and Borderlands”. En: VAN DIJCK, Pitou, OUWENEEL, Arij y ZOOMERS, Annelies (eds). *Fronteras: towards the Nation State and Beyond*. Amsterdam: CEDLA, 2000, pp. 41-79.
- BOLOGNESI-DROSDOFF, María Cecilia. “Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza”. *Integración Latinoamericana*, (118): 13-30, noviembre 1986.
- BOLOGNESI-DROSDOFF, María Cecilia. “Iniciativas de Integración Fronteriza en América Latina”. *Integración Latinoamericana*, (156): 14-27, mayo 1990.
- BORJA, Fernando. “Programa para el Desarrollo de la Frontera Norte”. En: RAMÍREZ, Socorro (coord.). *Colombia-Ecuador construyendo puentes. Políticas de paz y desarrollo para la frontera*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, OEA y PNUD, 2009, pp. 246-252.
- CABERO, Valentín. *Iberismo y Cooperación. Pasado y futuro de la Península Ibérica*. Porto: Campo Das Letras Editores, 2004.

- CABERO, Valentín. “El ámbito de cooperación transfronteriza en Castilla y León: entre la frustración y la esperanza”. En: DOMÍNGUEZ, Luis (dir.). *A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha*. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, 2008, pp. 175-197.
- CARAMELO, Sérgio. *União Europeia, fronteira e território*. Porto: Campo das Letras, 2007.
- CHAMORRO, Bolívar. “Relaciones políticas diplomáticas. Opciones de integración regional. Debate”. En: RAMÍREZ, Socorro y MONTÚFAR, Cesar (eds.). *Colombia-Ecuador: cercanos y distantes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Andina Simón Bolívar, 2007, pp. 74-76.
- CAN COMUNIDAD Andina. *Zonas de Integración Fronteriza de los países miembros de la Comunidad Andina. Información socioeconómica. Análisis estadístico. SG/de 252*. Lima: 21 de abril de 2009.
- CE COMISIÓN Europea. *Guía práctica de la cooperación transfronteriza*. Tercera Edición. Gronau: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), 2000.
- CEBALLOS, Marcela. “El impacto de las migraciones de colombianos hacia Ecuador en las relaciones binacionales”. En: RAMÍREZ, Socorro y MONTÚFAR, Cesar (eds.). *Colombia-Ecuador: cercanos y distantes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Andina Simón Bolívar, 2007, pp. 170-184.
- COLETTI, Raffaella. “Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea”. *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* 10(1): 154-173, 2010.
- CONSEJO Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. *Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina*. Valencia: 22 de junio de 2001.
- CONSEJO de Europa. *Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales*. Madrid: 21 de mayo de 1980.
- DANE DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística. *Perfiles Censo General 2005*. Bogotá: DANE, 2010. [Fecha de consulta: 20 de febrero 2012]. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124
- DGR DIRECCIÓN General de Refugiados. *Política del Ecuador en Materia de Refugio*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008.
- DNP DEPARTAMENTO Nacional de Planeación. *Instrumentos para la integración y el desarrollo fronterizo*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, julio de 2007.
- DONOSO, Maximiliano. “Desarrollo y seguridad ciudadana en la zona fronteriza”. En: *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos: Colombia-Perú*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, 2005, pp. 227-237.
- EGAS, Miguel, FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA, Manuela, GARCÍA, Daniela y MUÑOZ, María Cristina. “Interdependencia fronteriza entre Ecuador y Colombia”. *Revista de la Asociación Iberoamericana de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos*, (1): 1-31, 2009.
- ESPINOSA, Roque. “Anotaciones sobre los discursos en torno a la frontera colombo-ecuatoriana”. *Comentario Internacional*, (6): 271-298, 2005.
- ESPINOSA, Roque. “Desdramatizar y no criminalizar la frontera”. En: RAMÍREZ, Socorro (ed.). *Una mirada al Ecuador*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2007, pp. 363-375.
- ESPINOSA, Roque (ed.). *Las fronteras de Colombia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2008.

- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos. “Fundamento y marco normativo de la cooperación transfronteriza entre entidades locales”. En: CANALS, Dolors y GALÁN, Alfredo (dirs.). *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*. Barcelona, Estudiis 24, Fundació Carles Pi I Sunyer, 2008, pp. 19-48.
- GÓNZALEZ Posse, Ernesto. “Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza”. *Integración Latinoamericana*, (156): 3-13, mayo 1990.
- GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel. “Entre las ciudades y los procesos de integración regional: una apuesta a la governance multinivel”. En: MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel y ODDONE, Nahuel (comps.). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Unión Iberoamericana de Municipalistas y Instituto de Investigación Urbana y Territorial, 2010, pp. 223-241.
- GRIMSON, Alejandro (Comp.). *Fronteras, naciones e identidades*. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía, 2000.
- GRIMSON, Alejandro. “Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad”. En: GARCÍA, Clara Inés (Comp.). *Fronteras, territorios y metáforas*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales (INER) – Hombre Nuevo Editores, 2003, pp. 15-33.
- HERNÁNDEZ, Aurora, JIMÉNEZ, Alicia y PICÓN, Juan Carlos. “Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: Aportes al proceso de integración regional” [en línea]. *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*, 2007, pp. 209-235. [Fecha de consulta: 4 de marzo 2011]. Disponible en: <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=309>.
- INTAL INSTITUTO para la Integración de América Latina. “Editorial: La frontera: un factor de integración”. *Integración Latinoamericana*, (156): 1-2, mayo 1990.
- ICG INTERNATIONAL Crisis Group. *Más allá de las ganancias fáciles. Las fronteras de Colombia*. Informe sobre América Latina N° 40. Bogotá/Bruselas: 31 de octubre de 2011.
- ITURRIZA, Jorge. “Integración fronteriza: un enfoque metodológico”. *Integración Latinoamericana*, (118): 3-12, noviembre 1986.
- JARAMILLO, Grace. “Estudio introductorio: Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura”. En: JARAMILLO, Grace (ed.). *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: Serie Foro Flacso, 2009, pp. 15-32.
- KOFF, Harlan. “La política fronteriza comparada y las estructuras del poder”. *Estudios Políticos*, (32): 119-134, enero/junio 2008a.
- KOFF, Harlan. “El poder político y la política fronteriza en Europa: la utilidad de comparar las fronteras internas y externas de la Unión Europea”. *Estudios Políticos*, (32): 195-226, enero/junio 2008b.
- LAURET, Sander. *La frontera Norte Ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2009.
- MAYA, Antonio. “Las políticas e instrumentos de cooperación transfronteriza en la Unión Europea”. En: LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (coord.). *Fronteras Europeas y Latinoamericanas. De la geohistoria y los conflictos a los procesos de cooperación e integración*. León: Universidad de León, 2007, pp. 57-96.
- MCDS MINISTERIO Coordinador de Desarrollo Social. *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Indicadores Censo 2010* [en línea]. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2012. [Fecha de consulta: 20 de febrero 2012]. Disponible en: <http://www.siise.gob.ec:8888/Indicador/>
- MCS MINISTERIO de Coordinación de Seguridad. *Plan Ecuador*. Quito: Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2007.
- MINISTERIO DE AMBIENTE de Colombia, Ministerio del Ambiente de Ecuador, y Ministerio del Ambiente de Perú. *Programa Trinacional Colombia – Ecuador – Perú* [en línea]. Bogotá, julio de

2011. [Fecha de consulta: 20 de marzo 2012]. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/61383349/Programa-Trinacional-La-Paya-Colombia-Cuyabeno-Ecuador-Gueppi-Peru>

- MRE MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Colombia. *Reunión Binacional entre Ecuador y Colombia*. Ipiales: Ministerio de Relaciones Exteriores, septiembre de 2009.
- MRE MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Colombia. *Plan Fronteras para la Prosperidad*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, diciembre de 2010.
- MRE MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Colombia. *Informe Final del Beneficiario. Plan Fronteras para la Prosperidad*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, julio de 2011.
- MONTENEGRO, Ricardo. “Frontera colombo-ecuatoriana: historia y destino común”. *Aldea Mundo Revista Sobre Fronteras e Integración*, (18): 20-28, mayo 2005.
- MONTENEGRO, Ricardo. “Decisión con las fronteras, no a pesar de ellas”. En: RAMÍREZ, Socorro (ed.). *Una mirada al Ecuador*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2007, pp. 377-389.
- MONTÚFAR, César. “Agenda positiva y seguridad en las relaciones vecinas, en medio de la, por ahora, irresoluble ruptura diplomática”. En: RAMÍREZ, Socorro (coord.). *Colombia-Ecuador construyendo puentes. Políticas de paz y desarrollo para la frontera*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, OEA y PNUD, 2009, pp. 302-319.
- MOREANO, Hernán. “Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades”. En: JARAMILLO, Grace (ed.). *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: Serie Foro Flacso, 2009, pp. 35-56.
- OLIVEROS, Luis Alberto. *La integración de las fronteras andinas. Elementos de una propuesta para el estudio, clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la Comunidad Andina*. SG/di 439. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina, 31 de julio de 2002.
- ORTEGA, Hernando. “La migración colombiana hacia Ecuador: entre la invisibilidad, la cotidianidad y el desconocimiento”. En: RAMÍREZ, Socorro y MONTÚFAR, Cesar (eds.). *Colombia-Ecuador: cercanos y distantes* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Andina Simón Bolívar, 2007, pp. 164-170.
- PARLAMENTO Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Reglamento (CE) N° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)*. Diario oficial de la Unión Europea L 210/19, 31 de julio de 2006.
- PERKMANN, Markus. “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”. *European Urban and Regional Studies*, 10 (2): 153-171, 2003.
- PIÑA, Efrén. “Hacia una agenda pública para la frontera colombo-ecuatoriana (Comentarios desde una experiencia de trabajo en el Putumayo colombiano)”. En: JARAMILLO, Grace (ed.). *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: Serie Foro Flacso, 2009, pp. 267-283.
- PRESCOTT, Victor y TRIGGS, Gillian. *International frontiers and boundaries: law, politics and geography*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- RAMÍREZ, Socorro. *Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2006.
- RAMÍREZ, Socorro. “Colombia-Ecuador: ¿relación en crisis o más compleja?”. En: RAMÍREZ, Socorro y MONTÚFAR, Cesar (eds.). *Colombia-Ecuador: cercanos y distantes* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Universidad Andina Simón Bolívar, 2007, pp. 45-53.
- RAMÍREZ, Socorro. “Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances”. *Estudios Políticos*, (32): 135-169, enero/junio 2008.

- RAMÍREZ, Socorro. “Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos”. En: JARAMILLO, Grace (ed.). *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: Serie Foro Flacso, 2009a, pp. 131-144.
- RAMÍREZ, Socorro. “Colombia-Ecuador: un acuerdo hacia adelante”. En: RAMÍREZ, Socorro (coord.). *Colombia-Ecuador construyendo puentes. Políticas de paz y desarrollo para la frontera*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, OEA y PNUD, 2009b, pp. 319-344.
- RESTREPO, Victoria. “Programa Presidencia contra Cultivos Ilícitos”. En: JARAMILLO, Grace (ed.). *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: Serie Foro Flacso, 2009, pp. 291-297.
- RHI-SAUSI, José Luis y COLETTI, Raffaella. “Integración regional y cooperación transfronteriza en América Latina: experiencias y perspectivas” [en línea]. *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*, 2010, pp. 191-214. [Fecha de consulta: 4 de marzo 2011]. Disponible en: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-347.pdf>
- RHI-SAUSI, José Luis y ODDONE, Nahuel. “Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas”. En: RHI-SAUSI, José Luis y CONATO, Dario (Coords.). *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina: La experiencia del proyecto fronteras abiertas* [en línea]. Roma: Proyecto IILA – CESPI Fronteras Abiertas, 2009, pp. 6-37. [Fecha de consulta: 4 de marzo 2011]. Disponible en: <http://www.cespi.it/libreria.html>.
- RODRIGUEZ, Juan Pablo. “Integración regional y desarrollo fronterizo”. En: RAMÍREZ, Socorro (coord.). *Colombia-Ecuador construyendo puentes. Políticas de paz y desarrollo para la frontera*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, OEA y PNUD, 2009, pp. 233-238.
- SCOTT, James. “Dutch-German Euroregions. A model for transboundary cooperation?”. En: GANSTER, Paul, SWEEDLER, Alan, SCOTT, James y DIETER-EBERWEIN, Wolf (eds.). *Borders and border regions in Europe and North America*. San Diego: Institute for Regional Studies of the Californias, 1997, pp. 107-140.
- SCOTT, James, SWEEDLER, Alan, GANSTER, Paul y DIETER-EBERWEIN, Wolf. “Dynamics of Transboundary Interaction in Comparative Perspective”. En: GANSTER, Paul, SWEEDLER, Alan, SCOTT, James y DIETER-EBERWEIN, Wolf (eds.). *Borders and border regions in Europe and North America*. San Diego: Institute for Regional Studies of the Californias, 1997, pp. 3-23.
- SELA SISTEMA Económico Latinoamericano y del Caribe. Secretaría Permanente. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe* [en línea]. SP/Di N° 05-11. Caracas, febrero 2011. [Fecha de consulta: 19 de octubre 2011]. Disponible en: <http://www.upnfm.edu.hn/bibliod/images/stories/nlibrosdigital/Integracion%20Fronteriza.pdf>
- SOTO, Mauricio. *Análisis de la legislación internacional y la normatividad de integración y desarrollo fronterizo de los países. Vol. 2. Colombia y Ecuador*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2007.
- UNALC UNIVERSIDAD Nacional de Colombia. “Las encrucijadas de la integración. El caso de la frontera colombo-venezolana”. En: BERNAL, Henry Yesid et al. (coords.). *Siete cátedras para la integración. Serie: la Universidad y los procesos de integración social*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2005, pp. 77-126.
- VALENCIANO, Eugenio. “La frontera: un nuevo rol frente a la integración – la experiencia en el MERCOSUR”. *Ensaïos FEE*, 1(1): 185-205, 1996.
- VALENCIANO, Eugenio. “Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia”. *Integración Latinoamericana*, (156): 40-46, mayo 1990.
- VELASCO, Pedro. “La integración fronteriza desde lo local”. En: JARAMILLO, Grace (ed.). *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: Serie Foro Flacso, 2009, pp. 181-194.

- WALSH, Catherine y SANTACRUZ, Lucy. *Cruzando la raya: las dinámicas socioeducativas e integración fronteriza. El caso del Ecuador con Colombia y Perú*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2006.
- WILSON, Thomas. “Nación, Estado y Europa en la frontera de Irlanda del Norte”. En: GRIMSON, Alejandro (Comp.). *Fronteras, naciones e identidades*. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía, 2000, pp. 121-138.
- ZÁRATE, Carlos. “El esfuerzo de la Universidad Nacional”. En: RAMÍREZ, Socorro (coord.). *Colombia-Ecuador construyendo puentes. Políticas de paz y desarrollo para la frontera*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, OEA y PNUD, 2009, pp. 39-42.

Noticias

- “ANDINOS concluyen propuesta para fortalecer banco de proyectos de integración”. *Andina Agencia Peruana de Noticias* [en línea]. Lima, 12 de marzo de 2012. [Fecha de consulta: 13 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=LeRO7t8BA9U>
- “BAJARÁN las tarifas de los vuelos entre Ecuador y Colombia”. *El Tiempo* [en línea]. Bogotá, 19 de diciembre de 2011. [Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2011]. Disponible en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10919687.html
- “CANCELLERES de Colombia y Ecuador se reunirán en Ipiales”. *El Espectador* [en línea]. Bogotá, 28 de septiembre de 2011. [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-302379-cancilleres-de-colombia-y-ecuador-se-reuniran-ipiales>
- “COLOMBIA y Ecuador acordaron punto en donde se inicia su frontera marítima”. *Noticias Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia* [en línea]. Bogotá, 2 de febrero de 2012a. [Fecha de consulta: 4 de febrero 2012]. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/2391>
- “COLOMBIA y Ecuador se alistan para inaugurar el primer Centro Binacional de Fronteras”. *Noticias Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia* [en línea]. Bogotá, 3 de abril de 2012b. [Fecha de consulta: 4 de abril 2012]. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/2909>
- “CONFLICTO DE camioneros termina con un acuerdo”. *Expreso.ec* [en línea]. Quito, 28 de noviembre de 2011. [Fecha de consulta: 29 de noviembre 2011]. Disponible en: <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=2764002&idcat=19408&tipo=2>
- “ECUADOR CIERRA provisionalmente su frontera con Colombia”. *Noticias 24* [en línea]. Caracas, 2 de marzo de 2008. [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2012]. Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/12473/ecuador-cierra-provisionalmente-su-frontera-con-colombia/>
- “ECUADOR ESPERA que camioneros colombianos no impidan paso a ecuatorianos”. *Semana.com* [en línea]. Bogotá, 29 de septiembre de 2011. [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://www.semana.com/mundo/ecuador-espera-camioneros-colombianos-no-impidan-paso-ecuatorianos/164984-3.aspx>
- “ECUADOR SOLICITA la realización de una cumbre urgente de Comunidad Andina”. *Agencia Peruana de Noticias* [en línea]. Quito, 12 de octubre de 2011. [Fecha de consulta: 13 de octubre de 2011]. Disponible en: <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-ecuador-solicita-realizacion-una-cumbre-urgente-comunidad-andina-381771.aspx>
- “EL TRANSPORTE en la frontera con Colombia sigue frenado”. *El comercio.com* [en línea]. Tulcán, 24 de noviembre de 2011. [Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2011]. Disponible en: http://www.elcomercio.com/negocios/transporte-frontera-Colombia-sigue-frenado_0_596340569.html

“FORTALECEN proyectos binacionales”. *El Norte* [en línea]. Tulcán, 21 de febrero de 2012. [Fecha de consulta: 22 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://www.elnorte.ec/carchi/tulcan/17070-fortalecen-proyectos-binacionales.html>

GÓMEZ, Víctor. “6 millones de dólares para Plan Ecuador en 2011”. *El radar de la frontera. Blog* [en línea]. Lago Agrio, 13 de diciembre de 2010. [Fecha de consulta: 16 de mayo 2011]. Disponible en: <http://elradardelafrontera.blogspot.com/2010/12/6-millones-de-dolares-para-plan-ecuador.html>

“IPIALEÑOS y tulcaneños se unen por una mancomunidad”. *El País* [en línea]. Quito, 5 de febrero de 2010. [Fecha de consulta: 6 de febrero 2010]. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional>

“MUNICIPIOS de Colombia y Ecuador firman acuerdo para iniciar un nuevo proyecto en su frontera común”. *Notas de Prensa de la Comunidad Andina* [en línea]. Lima, 9 de abril de 2009. [Fecha de consulta: 10 de octubre 2011]. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np1-4-09.htm>

PACHECO, Elizabeth. “Puente Internacional Rumichaca desde hoy abierto las 24 horas al día”. *CRE Satelital Ecuador* [en línea]. Guayaquil, 1° de marzo de 2012. [Fecha de consulta: 19 de febrero 2011]. Disponible en: <http://www.cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=143&e=162688>

Entrevistas

DÍAZ, Jairo. Director Relaciones Internacionales y Fronterizas de la Alcaldía Municipal de Tumaco. Entrevista realizada el 16 de febrero de 2012 (vía correo electrónico). Tumaco.

ESTUPIÑAN, Eugenio. Exgerente del Pacífico de la Gobernación de Nariño. Entrevista realizada el 2 de febrero de 2012 (vía telefónica). Bogotá.

GRISALES, Germán. Funcionario de la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo. Entrevista realizada el 7 de diciembre de 2011 (personal). Bogotá.

GUZMÁN, Jorge. Director del Plan Fronteras para la Prosperidad. Ministerio de Relaciones Entrevista realizada el 25 de enero de 2012 (personal). Bogotá.

NIETO, Raúl. Representante de la Secretaría General de la Comunidad Andina en lo concerniente a la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo. Entrevistas realizadas el 1 de febrero y el 28 de marzo de 2012 (vía skype). Lima.

OBANDO, Álvaro. Director de la Agencia de Desarrollo de Nariño. Entrevista realizada el 6 de febrero de 2012 (vía correo electrónico). Pasto.

URBANO, Patricia. Exdelegada de Cooperación Internacional, frontera y asuntos binacionales de la Gobernación de Nariño. Entrevista realizada el 26 de enero de 2012 (vía skype). Pasto.

Páginas Web

ASSOCIATION of European Border Regions. *Regions List* [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de enero 2012]. Disponible en: http://www.aebr.eu/en/members/list_of_regions.php

CAF CORPORACIÓN Andina de Fomento. *Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF)* [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de marzo 2012]. Disponible en: <http://www.caf.com/view/index.asp?ms=19&pageMs=61639>

CENTRO Andino de Integración's Blog. *Integración Subregional y Fronteriza* [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de febrero 2012]. Disponible en: <http://centroandinodeintegracion.wordpress.com/2011/04/15/integracion-subregional-y-fronteriza/>

- COUNCIL of Europe. *Euroregions existentes* [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de enero 2012]. Disponible en: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Areas_of_Work/Transfrontier_Cooperation/Euroregions/Euroregions_en.asp
- DANE DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística. *Necesidades Básicas Insatisfechas* [en línea]. [Fecha de consulta: 27 de febrero 2012]. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=231&Itemid=66
- EMBAJADA de Chile en Argentina. *Cooperación Internacional* [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://chileabroad.gov.cl/argentina/relacion-bilateral/cooperacion-internacional/>
- EUROPEAN Commission. *European Territorial Co-operation* [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de mayo de 2012]. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/cooperation/index_en.cfm
- IIRSA INICIATIVA para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Proyectos [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de marzo 2012]. Disponible en: <http://www.iirsa.org/Cartera.asp?CodIdioma=ESP>
- INEC INSTITUTO Nacional de Estadísticas y Censos. *Pobreza por Ingresos* [en línea]. [Fecha de consulta: 27 de febrero 2012]. Disponible en: http://www.inec.gov.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=65&Itemid=35&TB_iframe=true&height=533&width=1164
- PRESIDENCIA de la República del Ecuador. *Plan Ecuador* [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de febrero 2012]. Disponible en: <http://www.planecuador.gob.ec/>
- PROYECTO de Integración y Desarrollo Mesoamérica. *Portal Oficial del Proyecto Mesoamérica* [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de enero 2012]. Disponible en: <http://www.proyectomesoamerica.org/>

ANEXOS