

## FRONTERA COLOMBO - ECUATORIANA: HISTORIA Y DESTINO COMÚN

Ricardo Montenegro Coral\*

### Resumen

*En este artículo se analiza el proceso de conformación de una Zona de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador. Un primer factor que se considera es la histórica relación socio-cultural que ha existido entre los pueblos fronterizos que constituyen la actual frontera colombo-ecuatoriana. Analizado en sí el tema de las ZIF, el autor realiza una reseña de los antecedentes de esta iniciativa de Integración Fronteriza en el marco de la normativa andina. Luego se realiza un detallado estudio de la conformación de la ZIF y su ámbito espacial. Al final se presentan algunas conclusiones.*

**Palabras clave:** Colombia, Ecuador, Integración, Fronteras.

### The Colombian Ecuadorian Borderland: History and Common Destiny

**Abstract:** *This essay examines the setting up of a Border Integration Regime between Colombia and Ecuador. Firstly the author considers the historic and socio-cultural relation between the people living in the territory that currently constitutes the Colombia's and Ecuador's borderland. Another section of the paper is devoted to examine the previous initiatives of border integration in this region and the regulative framework established by the Andean Community. The author examines in detail the delimitation of the border regime between both countries. The paper ends with some conclusions.*

**Key words:** Colombia, Ecuador, borderland, integration.

“La frontera dejó de ser el punto de separación entre lo conquistado y lo por conquistar, entre lo conocido y lo por descubrir, para convertirse en un lugar, en un espacio, en un modo de vivir”<sup>1</sup>.



En un juicioso análisis Benhur Cerón Solarte (2003), entre otros temas de interés regional, ha develado importantes hallazgos sobre la dinámica que desde épocas anteriores a la conquista se venían

dando en la región que hoy conforma el norte de Ecuador y el sur de Colombia y que recalca el hecho común a la mayoría de los límites territoriales en el sentido de dejar claro que las fronteras dividen realidades y dinámicas históricas, que es necesario volver a integrar.

Según el autor, en el período histórico llamado de desarrollo regional (500 años A.C. y 500 años D.C.), “... se establecen definitivamente las primeras etnias del altiplano sur de Nariño, probablemente por desplazamientos colonizadores de la sierra central del Ecuador, que copa en sentido longitudinal los más ricos ecosistemas de los Andes”. Posteriormente, citando a Uribe hace una

afirmación que afianza la interacción no solo norte – sur que tenía esta región, sino también entre la costa, sierra y amazonia, “especialmente entre 1900 y 1200 A P, se da el mayor desarrollo de la complejidad política de estas culturas (Capulí y Piartal); algunos cacicazgos alcanzan su máximo esplendor con base en un activo comercio con las tierras cálidas de la Amazonia y la Costa, en el intercambio de objetos lujosos exclusivos para la élite social durante los siglos IX y X”... “Los contactos con Kofanes, Sionas e Inganos de la vertiente Amazónica, están motivados por las variadas plantas medicinales que constituyen auténticos artículos de lujo, incluyendo considerables volúmenes de coca indispensables para las ceremonias religiosas. De las costas provienen artículos variados que incluyen pescado seco, obsidiana, piedras semipreciosas, telas finas, productos de orfebrería y metalúrgicos como hachas de cobre y otros artefactos que al parecer constituyen las primeras formas de dinero” (Benhur Cerón Solarte, 2003).

Un intercambio similar lo atribuye a la cultura Capulí, ubicada en el sur de Nariño, especialmente en Ipiiales y al rededores y a la cultura Piartal, ambas andinas, con la cultura la Tolita – Tumaco, una de las más importantes y avanzadas en su producción cultural, de orfebrería y cerámica, que se ubicó en la región del Pacífico, con quien era muy habitual el comercio de sal, piezas de oro, agujas, lanzaderas, entre otros utensilios. Para la cultura la Tolita, Tumaco, dice, “merece especial atención el desarrollo de la navegación ... numerosas barcas se desplazan entre Tumaco y Ecuador”.

Adicionalmente según Cerón, para la misma época la cultura Pasto (O Tuza): “En el Ecuador ocupa las dos vertientes del río Chota y el altiplano del Carchi, mientras que en Colombia está presente por todo el altiplano de Túquerres, Cumbal,

*Ipiiales e Iles donde están los principales asentamientos dados entre el siglo XII al XVI d. C. que se asocian al período de integración”*<sup>2</sup>.

El proceso de intercambios entre comunidades indígenas de lo que hoy es la frontera con Ecuador se fortaleció hacia la época de la conquista. Menciona Rosario Coronel que cuando llegan los conquistadores españoles el Chota, valle ubicado entre las provincias de Carchi e Imbabura en Ecuador, se convirtió “en una zona de confluencia multiétnica con una considerable población flotante debido a los pactos intercaciales entre los Pastos, Carangues, Otavalos y los señores locales. El carácter mercantil del Valle se afianza aun más en el periodo colonial, pues la existencia de sal y productos de lujo imprimen una dinámica del mayor provecho para los caciques locales que se respaldan en los encomenderos. Por ejemplo, la tasación de los Pastos en 1559 incluye un tributo en sal que se extrae de las salinas del Chota” (Rosario Coronel, 1991: 28-29).

En el mismo libro Rosa Isabel Zarama, al analizar la época subsiguiente a la conquista en la zona afirma: “En la colonia, San Juan de Pasto fue un distrito. Comprendió un amplio espacio que se extendió en el territorio de los actuales departamentos de Nariño y de Putumayo, y que circunscribió dos corregimientos de indios. Un corregimiento se llamó “Provincia de Pastos” o “corregimiento de Pasto”, y, el otro “provincia de los Pastos” o “corregimiento de los Pastos”. El primero incluyó a los descendientes de quillacingas y de abades, y el segundo a los pastos. Las dos divisiones tuvieron como frontera común el río Guáitara. En la margen derecha del río se encontraba “provincia de Pasto”, que cubrió hasta el sur de la Gobernación de Popayán, y en la margen izquierda se localizó la “provincia de los pastos”. Divididas

por la corriente en referencia, ambas provincias colindaron al norte con Almaguer y al sur con la provincia de Ibarra” (Rosario Coronel, 1991: 57).

Es necesario anotar que ese fuerte intercambio cultural no solo se dio por la posesión común de territorios por parte de etnias tradicionales que ocuparon todo el espacio de lo que hoy es frontera común entre Colombia y Ecuador. También se dieron hechos de fuerza o al menos acciones en las cuales no intervino la voluntad manifiesta de los indígenas para trasladarse a determinados lugares. Al analizar la importancia de la mano de obra de la gente que habitaba Túquerres, Zarama indica la numerosa migración que se presentó fruto de la explotación aurífera en la zona y recalca que “Igualmente, hubo una importante emigración de indígenas pastos hacia Otavalo e Ibarra y a otros lugares de la provincia de Quito, quienes laboraron especialmente en trapiches y en obrajes, y fueron enganchados a través de la mita. Aunque la ley afirmaba que debían trabajar solamente ocho meses, en la práctica muchas de esas migraciones fueron sin retorno y algunas incluyeron a familias enteras” (Rosario Coronel, 1991: 83).

Por último, para complementar este somero recorrido histórico que confirma los nexos entre lo que hoy conforma esta importante frontera binacional, que conserva características que persisten a pesar del paso del tiempo, la misma autora afirma “La tradición comercial que las actuales poblaciones del suroccidente de Colombia y norte del Ecuador tuvieron durante la época prehispánica se conservó durante la colonia. Tan notoria fue la dinámica, que llegaron a constituir un solo territorio mercantil, porque eran economías complementarias” (Rosario Coronel, 1991: 108). Nada más parecido a lo que ocurre aun hoy, a pesar de que muchos se esfuerzen

en pretender demostrarnos que somos dos países diferentes y que el límite se encargó de borrar huellas que indelebles permanecen marcadas en el carácter y la idiosincrasia de la gente que habita lo que para los demás es frontera, pero para los que la vivimos es historia común.

A lo largo del siglo XIX y comienzos del XX, debieron pasar varias décadas de disputas permanentes entre neogranadinos y quiteños, verbales unas, bélicas otras, para establecer finalmente una frontera entre lo que tradicionalmente había sido territorio de comunes encuentros, vivencias y hermandades. La suscripción del Tratado de límites Suárez – Muñoz Vernaza entre Colombia y Ecuador, del 15 de julio de 1916, avalado por el canje de instrumentos de ratificación el 26 de enero de 1917, enfatizó en la fijación de un límite sobre el que un siglo después promovemos esfuerzos conjuntos para tratar de deleznar con miras a consolidar un proceso de integración.

#### **ANTECEDENTES DE LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF)**

Para el caso colombiano la legislación interna reguló con anterioridad a las definiciones andinas lo concerniente a las ZIF. Inicialmente, enfocado específicamente al fortalecimiento del intercambio comercial, el Ministerio de Comercio Exterior, dentro de la reglamentación de la ley 10 de 1991 o Ley Marco de Comercio Exterior, introdujo el tema a través del decreto 612 de 1992, que dice:

*“Artículo 8. Serán, ZIF aquellas áreas formadas por una o más Zonas de Frontera de Colombia con las de los países colindantes, que se establezcan mediante acuerdos con dichos países. Los acuerdos buscarán en lo pertinente el otorgamiento de recíprocas facilidades en procura de*

*legitimar procesos de acercamiento y relaciones de intercambio, propendiendo por la integración económica de la zona y el bienestar de sus habitantes”. “Para el desarrollo de los acuerdos previstos en este artículo se promoverá el funcionamiento de Comisiones Nacionales de Integración Fronteriza con los países colindantes. Respecto de aquellas fronteras donde ya existen tales comisiones los procesos de integración seguirán adelantándose por las mismas, según los acuerdos suscritos por las partes”. “Artículo 9. El Ministerio de Relaciones Exteriores concertará y celebrará los convenios internacionales necesarios para que las zonas de frontera se puedan constituir o hacer parte integral de una Zona de Integración Fronteriza, ZIF, cuando los avances y desarrollo de las áreas colindantes así lo exijan” (Decreto 612 de 1992).*

Las anteriores disposiciones fueron posteriormente reemplazadas por la ley 191 de 1995 o ley de fronteras, que en desarrollo de los artículos 289 y 337 de la Constitución Política estipula en su artículo 4º algunas definiciones.

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

Como antecedentes de la ZIF entre Colombia y Ecuador, y como fruto del tradicional interés existente

entre Colombia y Ecuador de fortalecer las condiciones que permitan promover la integración binacional y facilitar el acercamiento entre las zonas fronterizas, el final de la década de los ochenta fue especialmente importante en la consolidación de acciones en este sentido.

El interés manifiesto de estrechar los niveles de interacción llevó a los presidentes Virgilio Barco y Rodrigo Borja a aprovechar la visita oficial realizada a Colombia el 20 de junio de 1989 para suscribir una declaración conjunta en la que se estableció la conformación de una Comisión de Vecindad e Integración Colombo – Ecuatoriana. El año siguiente, el 18 de abril de 1990, en Esmeraldas, Ecuador, los cancilleres Julio Londoño Paredes y Diego Cordovez suscribieron el “Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves”, en el cual, en su título 1, capítulo 1 establece que la “Zona de Integración Fronteriza es la que comprende, en territorio ecuatoriano, las provincias del Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos; y en territorio colombiano, el Departamento de Nariño y la Intendencia del Putumayo, además de otras que en el futuro incorporen las partes”.

Posteriormente se incorporaron los siguientes territorios: departamento del Cauca (Colombia), mediante canje de notas del 23 de agosto de 1993. Las ciudades de Cali (Colombia) y Quito (Ecuador) para efectos turísticos, por acuerdo mediante canje de notas N° 18829-27 del 12 de septiembre de 1997. Los puertos de Buenaventura (Colombia) y Manta (Ecuador), para efectos del transporte marítimo, incorporados por acuerdo mediante canje de notas N° 18330-28 del 12 de septiembre de 1997. Los departamentos de Huila y Amazonas (Colombia) y las Provincias de Orellana y Manabí (Ecuador), para efectos turísticos y

los aeropuertos de sus respectivas capitales y el aeropuerto de Manta al sistema de transporte aéreo transfronterizo, incorporados por acuerdo, mediante canje de notas N° 23465 del 24 de agosto de 2000.

El esquema de la Zona de Integración Fronteriza, promovido desde la Comisión de Vecindad, facilitó la suscripción de importantes acuerdos binacionales, entre los que se destacan: plan de ordenamiento y desarrollo sostenido de las cuencas binacionales de los ríos Mira y Mataje; acuerdo para el saneamiento y control de la contaminación de la cuenca Carchi-Guáitara; acuerdo sobre desastres naturales; acuerdo constitutivo del comité técnico para la gestión de la carretera Tumaco-Esmeraldas; acuerdo sobre indocumentados; acuerdo sobre régimen de ferias y eventos fronterizos; acuerdo sobre migrantes ilegales; reglamento de recuperación y devolución de embarcaciones y vehículos hurtados; reglamento de tráfico marítimo y fluvial transfronterizo; reglamento de tránsito transfronterizo aéreo y terrestre y reglamento de grupos turísticos, para mencionar algunos.

Sin embargo, con el paso del tiempo y con la vocación tradicional de los procesos de integración de privilegiar el intercambio comercial, el compromiso inicial de las dos naciones en torno a la generación de acciones y estrategias que promovieran el desarrollo de la frontera común, como elemento central del proceso de integración, se vio disminuido en la medida que la frontera se amplió hacia el interior de los dos países y al peso predominante de los temas nacionales sobre los regionales fronterizos, que se dio en determinadas épocas. Esto subrayado por etapas de mayor y menor énfasis en la incorporación del tema fronterizo en las agendas binacionales, que depende mucho de las coyunturas internas y de las prioridades de cada país, entendiendo que para integrarse se requieren dos.

### LA COMUNIDAD ANDINA Y LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Con la expedición de la Decisión 459, sobre política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo, la Comunidad Andina (CAN), dio el primer paso fundamental para reorientar el proceso de integración, que tradicionalmente se había enfocado en el fortalecimiento de un mercado común, para darle un sentido más social, a partir de entender que si bien la complementación de mercados garantiza mejoramiento en las condiciones de desarrollo empresarial e industrial de algunas regiones de los países, no necesariamente genera desarrollo social, entendido como el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los respectivos países.

Dicho de otra manera, se incorpora a la agenda de la CAN el tema social, entendiendo que una de las mejores maneras para fortalecer los procesos de interacción es propiciar la integración vecinal entre los países, propiciando que las comunidades fronterizas, que conviven, comparten frustraciones y establecen nexos cotidianos y espontáneos de interacción sean el objetivo principal de ese proceso de integración.

La Decisión 501 del 21 de junio de 2001, de la Comunidad Andina que regula las ZIF las define de la siguiente manera:

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

*correspondencia con las características de cada uno de ellos".*

Tanto la definición planteada en Colombia con la ley 191 de 1995, como la expresada en la Decisión 501 son perfectamente compatibles y tienen como fin último el mismo cometido frente a la planeación conjunta, que genere desarrollo regional en las fronteras comunes. La propuesta de la CAN incluso va más allá al adoptar el concepto de sostenibilidad como componente fundamental del desarrollo.

Es importante que dentro de los considerandos del proyecto se retoma como fundamental la directriz del Acuerdo de Cartagena de *"Emprender acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y andinas"*, lo cual significa que la constitución de las ZIF debe convertirse en la principal herramienta para la formulación de propuestas que de manera integral promuevan el bienestar de estas zonas.

Teniendo como objetivo esta nueva orientación, que se desprendió del debate y consenso logrado por los cinco países en el Grupo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo de la CAN, se comenzó la tarea de renovar el esquema de la ZIF surgido desde 1989 y que requería de una urgente actualización, a la luz de las nuevas tendencias de la complementación y el entendimiento entre los países y de la voluntad de Ecuador y Colombia en cumplir con el artículo transitorio de la Decisión 501 que imponía el compromiso a los países miembros de conformar al menos una ZIF entre cada par de países, a más tardar un año después de haber sido firmada la norma.

A continuación se tratará de describir parte del proceso que de manera conjunta con Ecuador se siguió para contemplar la ZIF que hoy se comparte y sobre la que se



avanza en términos de propiciar la implementación de un Plan de Desarrollo Binacional.

### CONDICIONES ACTUALES DE LA FRONTERA Y CONFORMACIÓN DE LA ZIF

La línea limítrofe entre Colombia y Ecuador tiene una extensión de 586 Km., la cual comparte territorios de los departamentos de Nariño y parte de Putumayo en Colombia y las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en Ecuador. Precisamente la extensión de la frontera es el primer elemento que se debió considerar para la definición de la ZIF no únicamente por su extensión, sino porque a lo largo de la misma existen tres áreas geográficas y culturales, perfectamente diferenciadas.

El principal paso fronterizo entre los dos países es el conocido como Rumichaca, ubicado entre los municipios de Ipiales, Nariño (Colombia) y Tulcán, Carchi (Ecuador), con alta importancia para el intercambio comercial y de carácter tradicional e histórico entre los dos países. Adicionalmente, aunque con un volumen mínimo de uso, se encuentra habilitado el paso por el puente internacional de San Miguel, entre Putumayo (Colombia) y Sucumbíos (Ecuador), como parte de la vía que uniría por terreno plano a Quito y Colombia a través de Lago Agrio – San Miguel – Mocoa – Pitalito y Neiva.

Se contempla además, dentro de los compromisos binacionales la construcción de la carretera y de un puente sobre el río Mataje entre Nariño (Colombia) y Esmeraldas (Ecuador), en la zona costera, que uniría los núcleos urbanos de Tumaco y Esmeraldas, promoviendo un corredor turístico y de movilización de mercancías por el Pacífico.

Adicional a la interconexión vial norte-sur que se da en estas tres subregiones, existe un proceso complejo de conectividad transversal que une el área de la

costa pacífica de Nariño con el Putumayo (Colombia) integra a su vez con Sucumbíos (Ecuador) y paralelo a la frontera en ese lado existen vías que interconectan a Sucumbíos con Carchi y Esmeraldas, generando un anillo vial de integración de mucha dinámica y complementariedad, al punto que, en algunos casos, ciudadanos de un país deben transitar por las carreteras del otro aún para conectarse entre puntos internos, sin contar con la vía preeminente, la llamada Panamericana, que une a toda el área andina, la de mayor población, intercambio comercial y actividad integracionista.

La frontera de Colombia con Ecuador en general es una zona rica en historia común, en diversidad cultural, étnica y ambiental lo que obligó a mirar con detenimiento durante el proceso de conformación de la ZIF, cada una de esas características particulares, a efectos de ser incorporadas en la propuesta final, labor que representó el empeño de las cancillerías de los dos países, con apoyo importante de otras entidades durante los meses siguientes a la expedición de la Decisión 501.

En primer lugar se contemplan tres áreas biogeográfica y culturalmente muy diferenciadas, la del Pacífico, el área andina y la de la Amazonía, cada una de ellas con nexos comunicantes muy fuertes que les permiten una interacción natural entre sí, aunque en la última década temas como la violencia o la siembra de cultivos ilícitos se hayan convertido en factores distractores de esa integración natural. Desde el punto de vista geográfico y ambiental, en cada una de ellas se establecen cuencas binacionales perfectamente diferenciadas, la Mira – Mataje en el Pacífico, la Carchi-Guáitara en el área andina y la San Miguel – Putumayo en la zona amazónica.

Adicionalmente, en lo cultural, la presencia de comunidades afrodescendientes, e indígenas por una

parte y una mezcla generada por la alta concentración poblacional en el área andina determinan no solo interacciones humanas muy particulares en estas tres subregiones, sino adicionalmente modelos productivos muy propios, que son muy similares y en mucho complementarios en cada una de ellas (aunque no en la práctica), a ambos lados de la frontera.

Luego de la Decisión 501 que tenía énfasis particulares para la definición geográfica de la ZIF se genera la expectativa, desde el interés de la región, de evitar que se pudiera perder la condición de Zona de Integración Fronteriza obtenida desde 1989. La primera propuesta que presentó Colombia a consideración de Ecuador contemplaba iniciar por la definición como ZIF sólo del corredor andino en la frontera, en el eje que incluye las ex provincias de Pasto, Túquerres e Ipiales (alrededor de 23 municipios) en Colombia y la provincia del Carchi en Ecuador (6 cantones). Pero la fuerza de la historia se impuso pues era muy difícil de justificar ante las poblaciones de qué forma lo que tradicionalmente se había considerado frontera dejaría de serlo, para estos efectos, por una decisión administrativa. Por ello se mantuvo la esencia básica de la ZIF de 1989, pero dejando claro que la frontera no podría extenderse más allá de donde se evidencia el impacto del intercambio e interacción fronteriza cotidiana.

Fruto de estas coincidencias, en noviembre de 2002 los ministros de Relaciones Exteriores suscriben el canje de notas reversales que consagran el espíritu de la ZIF tradicional, pero enmarcándola en el área eminentemente fronteriza con la conformación de tres áreas estratégicas de desarrollo (AED), la Pacífica, Andina y Amazónica, para efectos de una mejor planificación y a fin de evitar una homogenización de la aplicación de políticas públicas a toda la frontera que diera al traste con esas

dinámicas históricas que se han dado al interior de cada una de ellas, pero a su vez evitando que el fortalecimiento del proceso de integración entre los dos países debilite el proceso de interacción interregional que de manera horizontal se da entre las mismas.

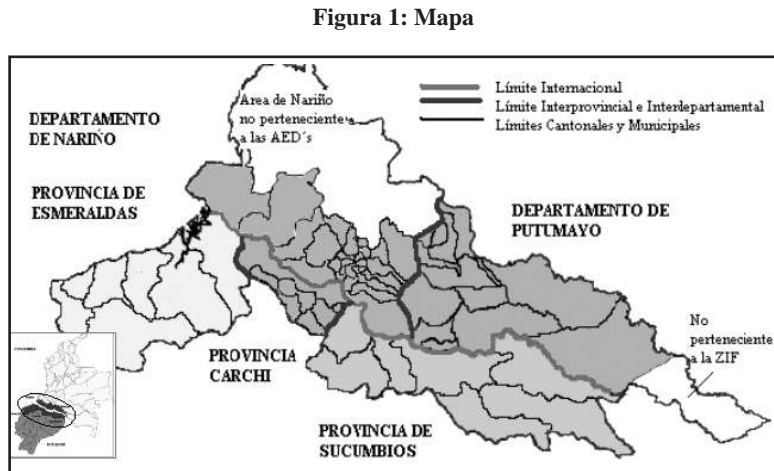
Lo anterior no implica que los dos gobiernos no sean conscientes de la dificultad que implica la aplicación de la Decisión 501 en zonas de la frontera que no son pobladas, teniendo claridad que el fin último del proceso de integración es fortalecer las comunidades asentadas a lado y lado de la frontera.

**ZIF: AED región costa pacífica<sup>4</sup>**

La zona costera del Pacífico la representa una amplia extensión fronteriza que va hasta el pie de monte andino, en Nariño, incluye a los municipios colombianos de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas y del Ecuador a la provincia de Esmeraldas. Existe conexión de transporte marítimo entre los puertos de Tumaco y Esmeraldas.

En desarrollo de acuerdos binacionales que promueven la construcción de la obra, el gobierno ecuatoriano ya pavimentó el tramo correspondiente a la vía entre Esmeraldas e inmediaciones al río Mataje, que conforma el límite natural entre los dos países, por su parte Colombia inició las actividades necesarias para la realización de la obra, que incluye adelantar el proceso de consulta previa a comunidades afrocolombianas, pero por inconvenientes de tipo ambiental se frenó, quedando en la actualidad supeditada a la adjudicación de recursos. Esta sería una tercera ruta, que junto con Rumichaca y San Miguel (Putumayo), mejoraría la conexión entre los dos países, generando alternativas como el establecimiento de corredores turísticos binacionales, y el aumento de la dinámica comercial.

Desde el punto de vista geográfico, se trata de una región



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

de selva húmeda costera, con alta pluviosidad. Algunos de los principales medios de subsistencia son: la pesca artesanal, las actividades agrícolas especialmente la siembra de plátano, coco y palma de aceite, y el turismo. Se destacan por ser unos de los mayores generadores de ingresos la extracción de madera, el cultivo de camarón y la recolección de piangua, que por sus excelentes características tienen alta comercialización.

El principal núcleo urbano en Colombia es el municipio de Tumaco, que tiene conexión por carretera con Pasto la capital del departamento de Nariño por vía aérea con Pasto, Cali y Bogotá y por vía marítima los principales destinos son Buenaventura (Colombia) y Esmeraldas (Ecuador), a través de cabotaje. En el caso de Ecuador la ciudad más importante es Esmeraldas, capital de la provincia del mismo nombre, de alta importancia por ser uno de los principales puertos de Ecuador y cuenta con componentes industriales, petroquímicos y turísticos. En la frontera la población de San Lorenzo es un punto fuerte de intercambio comercial y el eje articulador entre Tumaco y Esmeraldas.

Es preponderante en esta región

la presencia de comunidades afro - descendientes y por tanto las características culturales y productivos a ambos lados de la frontera son muy similares.

Otra característica común a ambos lados de la frontera es el abandono y aislamiento regional, que se empeora por la falta de alternativas económicas para la gente.

**ZIF: AED región andina**

Esta región se caracteriza por su geografía eminentemente montañosa, continuación de los Andes que llegan desde el sur y origen de las tres cordilleras que se extienden a lo largo de Colombia. Cuenta con diversidad climática, predominantemente fría. Son tierras altamente productivas que se dedican al sector agropecuario, que es una de las principales actividades económicas, conservando características productivas muy similares, tanto en modos de producción como en productos obtenidos, a ambos lados de la frontera.

En el caso colombiano los municipios directamente limítrofes son: Cumbal, Carlosama e Ipiales que conforman con nueve municipios más la llamada exprovincia de Obando, y que extienden el área de influencia del

fenómeno fronterizo hacia la llamada provincia de Túquerres y el eje que desde Ipiiales conduce a Pasto. En el caso de Ecuador la provincia del Carchi y su principal núcleo poblado, el municipio de Tulcán tienen la mayor incidencia de intercambio tradicional en términos económicos, sociales y culturales, pero eventualmente se extiende la influencia fronteriza, en ese país, hasta la provincia de Imbabura.

El puente internacional de Rumichaca, sobre el río Guáitara que es el límite natural entre Colombia y Ecuador, es el principal paso fronterizo y único habilitado. Existen además como efecto del comercio informal, alrededor de 34 trochas o pasos vecinales. El puente internacional se encuentra ubicado a una distancia de 5 Km., tanto del casco urbano de Ipiiales como de Tulcán.

Es necesario considerar aquí que históricamente todo el departamento de Nariño y en particular las ex provincias de Obando, Túquerres y Pasto, han tenido una dinámica muy cercana frente a las relaciones fronterizas con Ecuador. Podemos afirmar sin temor que en las tres exprovincias se da con plenitud la llamada integración espontánea, es decir aquella que construyen cotidianamente los diversos actores regionales que comparten motivaciones socio - económicas con sus similares del otro lado de la frontera y en particular con la provincia del Carchi, de ahí que en miras a la toma de decisiones que enmarcó la determinación de una ZIF se consideró a estas tres ex provincias de la región andina como área de influencia mediata, en complemento con la provincia del Carchi en Ecuador.

Como área de influencia fronteriza directa se debe considerar a la llamada exprovincia de Obando, conformada por Cumbal, Guachucal, Cuaspud (Carlosama), Aldana, Ipiiales, Pupiales, Gualmatán, Contadero, Iles, Funes, Córdoba, Puerres y Potosí. Lo

anterior a fin de fomentar ejercicios de planificación conjunta y búsqueda de acciones complementarias.

El municipio de Ipiiales cuenta con un total de 1.642 kilómetros cuadrados (5% área de Nariño) y la provincia de Obando (Corponariño, 1993)<sup>5</sup> tiene una extensión de 4.375 km<sup>2</sup>, que corresponden al 13,15% de la extensión total de Nariño. En dicha área los municipios que la componen colindan con la república del Ecuador en 184,5 km.

Esta región, incluida el área ecuatoriana, tiene como característica económica, una base eminentemente agropecuaria, en donde la producción de papa y leche la destacan no sólo como importante productor frente al departamento de Nariño, sino a nivel nacional, característica que comparte en igual magnitud con la provincia del Carchi al otro lado de la frontera. Sin embargo, el generalizado minifundio, no como un problema en sí mismo, sino como factor que no permite la concreción de economías de escala como mecanismos de racionalidad productiva, aunado al nulo aprovechamiento agroindustrial para generar valor agregado, al deterioro de los suelos producto del excesivo uso de pesticidas y abonos químicos y a los altos costos de producción, hacen que el sector agropecuario, a pesar de ser el bastión de la economía regional presente graves problemas de competitividad y rentabilidad, características de producción que son muy similares en la provincia del Carchi (Ecuador).

En general la zona carece de procesos industriales y de una vocación empresarial fuerte, aunque la tradición en la elaboración de artesanías en toda la zona es reconocida, por su calidad y belleza y se desarrolla sólo a nivel de empresa familiar. Se puede afirmar que esta AED andina, ante la ausencia de procesos de transformación se ha convertido en un productor de materias primas,

que suministran insumos para generación de valor agregado en las economías de otras regiones, especialmente Valle del Cauca, el eje cafetero y Bogotá en Colombia e Imbabura y Pichincha en Ecuador.

Otra característica fuerte de la economía regional es el comercio informal originado por el diferencial cambiario, que se mantiene con el proceso de dolarización de la economía ecuatoriana. Si bien el comercio informal se ha constituido en una manera alternativa de subsistencia, su rentabilidad es mínima y las condiciones de vida de quienes lo practican son precarias, sin contar con que no genera márgenes de ahorro.

El sector transporte es particularmente fuerte en la AED andina, tanto en Nariño como en Carchi, debido a que es un factor asociado a la producción agropecuaria. De esta manera, generalmente quien tiene volúmenes considerables de productos agrícolas tiene sus camiones para sacar el producto hasta los mercados de Cali, Manizales, Bogotá ó Quito y Guayaquil.

#### **ZIF: AED región amazónica**

En esta región el paso fronterizo entre Ecuador y Colombia, el puente internacional de San Miguel, se encuentra ubicado entre Putumayo y la provincia de Sucumbíos y conecta a las poblaciones de San Miguel (Colombia) – La Punta y Lago Agrio (Ecuador).

En el lado colombiano el paso se encuentra cerca de ciudades como San Miguel, Puerto Asís y Mocoa, esta última capital departamental, de la cual lo separa una distancia de 168,5 km y que cuenta con una población de 32.590 (Departamento Nacional de Estadística, 2000) en el caso de Ecuador la capital provincial es Lago Agrio, de alta importancia en la economía regional por ser centro de producción petrolera.

Esta AED amazónica está conformada por el territorio del Putumayo, ubicado en la parte

suroriental de Colombia y cuenta con trece (13) municipios, situados en tres zonas fisiográficas diferentes: alto Putumayo, que constituye la zona andino-amazónica del departamento, con ecosistemas de páramo, escarpas cordilleranas y el valle de Sibundoy; el medio Putumayo constituido por el piedemonte de la cordillera Central y Oriental, y el bajo Putumayo constituido por la llanura amazónica. En el caso de Ecuador se incorpora a esta AED todo el territorio de la provincia de Sucumbíos conformada por siete cantones que conforman una llanura selvática de exuberante vegetación y fauna, que se extiende desde áreas de sierra a más de 3.000 msnm a la selva húmeda tropical a menos de 400 msnm en el Putumayo. Entre sus elevaciones se destaca el Reventador (3.562 m), volcán activo hasta 1933, al noreste se encuentra la cordillera Oriental de los Andes; al norte el cerro Mirador; al sur se desprenden las cordilleras de Pimampiro, Mainas, Cresta del Gallo y el cerro de Aulucunga que luego se une con el Cayambe. En el caso de ambos países, la zona se extiende hacia el oriente hasta el límite común con Perú.

Región de importante riqueza hidrográfica confluye en los ríos Putumayo y Caquetá, pertenecientes a la cuenca amazónica, con tributarios importantes como los ríos San Miguel, San Juan, Mecaya y Mocoa y en Ecuador el Cofanes, Dué, Cuyabeno, Güepí, Coca y Napo.

Aparte de las culturas aborígenes tradicionales, el origen poblacional de esta región se da a partir de procesos migratorios y colonizadores que se realizan durante los siglos pasados a fin de encontrar nuevas actividades productivas y nuevas rutas para el comercio, a partir de las cuales se pueden distinguir las siguientes etapas de colonización: la cauchera, iniciada a finales del siglo XIX y extendida hacia comienzos del siglo XX, siendo especial y tristemente

famosa la promovida por la “Casa Arana”, que en su momento trajo como consecuencia la muerte de unos 5.000 indígenas de toda la región. Posteriormente, en la década de los sesenta la colonización se aceleró por el descubrimiento y perforación de pozos petroleros.

Es una región de aporte significativo para la economía de los dos países a partir de la producción petrolera, aunque dicha riqueza no se ve reflejada en los niveles de desarrollo ni de Putumayo, ni de Sucumbíos.

### CONCLUSIONES

- Por las consideraciones anteriores, a efectos de dar cumplimiento a la decisión 501 de la Comunidad Andina, que prevé la conformación de por lo menos una ZIF con cada país antes del primer año de entrada en vigencia de la misma, se debía partir de considerar a esta frontera con criterios de especificidad sobre sus características visiblemente diferenciadas, para no conformar una única ZIF en todo el corredor fronterizo.
- Se requería un esquema que promoviera la conservación y fortalecimiento de la idiosincrasia, costumbres y tradiciones de las personas que habitan la frontera común. Para ello se requería identificar características particulares que definieran la existencia de una zona o zonas que tuvieran un pasado histórico común, con condiciones geográficas similares, con fuertes lazos familiares y con actividades productivas complementarias o similares. Dichas costumbres y tradiciones, al igual que las dinámicas turística, comercial y productiva, varían sustancialmente cuando se trata de quienes habitan las subregiones fronterizas de la costa pacífica, andina o del Putumayo.
- Una característica común a ambos lados de la frontera es ser marginada, entre otras cosas por decisiones centralistas que han

permitido que se mantengan dentro de un desequilibrio constante en relación con el resto de sus respectivos países. Ninguna de los dos lados goza de políticas claras para fomentar su desarrollo económico y social<sup>6</sup>, que tienen como base evidente el generalizado nivel de atraso en sus condiciones de vida. La inversión en infraestructura es escasa o casi inexistente. Los niveles de cobertura en servicios básicos, educación, salud, energía, acueducto etc, están dentro de los rangos más bajos con respecto al resto del respectivo país.

• Aún entendiendo que existen zonas de la frontera poco habitadas y a pesar de que la ZIF binacional incluye todo el cordón limítrofe, la acción de los países se deberá concentrar en las zonas de mayor dinámica por intercambio comercial y de personas, y por dar las mejores condiciones para iniciar: acciones de planificación conjunta, proyectos de desarrollo económico y social compartidos, mejoramiento en infraestructura básica común, educación, salud, servicios públicos, etc.

• El florecimiento de la economía local de la frontera va al vaivén de las decisiones de los niveles centrales, en intereses que normalmente no coinciden. Son constantes las diferencias en el manejo de las economías de los dos países y grande la incidencia de estas en la economía regional, donde cualquier variación en la política macroeconómica se siente inmediatamente en el cambio monetario, en el cierre del paso fronterizo como mecanismo de protesta y en el elevado costo de vida. Se requiere pensar en armonización de políticas económicas para la frontera.

• Mas allá de las características macro económicas que provocan esa economía pendular, es necesario recalcar que las condiciones regionales en la frontera colombo-ecuatoriana son



propicias para el establecimiento de un trabajo conjunto, complementario, verdaderamente integrador, que parta por propiciar el interés de los gobiernos en adelantar un plan de desarrollo binacional para la ZIF colombo – ecuatoriana, como el que ambos vienen empeñados en sacar adelante.

•Una labor independiente en cada una de las tres áreas estratégicas de desarrollo, en un trabajo dirigido, coordinado y armónico permitiría lograr economías de escala en suministro de servicios públicos, en complementación de infraestructura para desarrollo de procesos productivos y en generación de estrategias comunes que permitan solventar carencias evidentes como tener niveles inadecuados de cobertura y calidad en servicios sociales y públicos. Es necesario comenzar a buscar la implementación conjunta, binacional de proyectos productivos que dinamicen la economía regional, acordes con las características de cada AED, que permitan generar valor agregado a la tradicional producción de materias primas donde las deficiencias de un lado de la frontera se vean equilibradas por las fortalezas o complementación del otro lado y viceversa.

•En todo caso, cualquier tipo de proyección de la planeación regional que se piense con carácter binacional debe considerar un adecuado nivel de participación y concertación con autoridades, gremios y líderes comunitarios del nivel local, pues son las personas a las que afectarán directamente cualquier tipo de medida que se establezca.

### Notas

<sup>1</sup>José Luis Gómez-Martínez, "Mestizaje" y "Frontera" como categorías culturales iberoamericanas.

<sup>2</sup>El período de Integración corresponde a entre 1500 - 500 A.P.

<sup>3</sup>El río Guátara es parte del actual límite geográfico entre Colombia y Ecuador en el área andina.

<sup>4</sup>Consideraciones para el establecimiento de una Zona de Integración Fronteriza Colombo – Ecuatoriana. Ricardo Montenegro, PNUD - Ministerio de Relaciones Exteriores, documento interno de trabajo, 2002.

<sup>5</sup>Plan de desarrollo de la provincia de Obando, Corponariño, 1993.

<sup>6</sup>En el caso colombiano, la ley 191 del 95 o ley de fronteras fue un espejismo. Entre una de las principales causas para su fracaso no miró las condiciones reales de desarrollo en las fronteras del país y su heterogeneidad.



### Bibliografía

•Benhur Cerón, Rosa Isabel, Zarama (2003), *Historia socio espacial de Túquerres, de Barbacoas hacia el horizonte Nacional*. Universidad de Nariño, mayo.

•Corponariño (1993), *Plan de desarrollo de la Provincia de Obando*.

•Decreto 612 de 1992.

•Colección tesis historia (1991), *El Valle Sangriento*, Cayambe, p. 28 - 29.

•Gómez Martínez, José Luis (1992), "Mestizaje" y "Frontera" como categorías culturales iberoamericanas.

•Montenegro, Ricardo, (2002), *Consideraciones para el establecimiento de una Zona de Integración Fronteriza Colombo – Ecuatoriana*, PNUD - Ministerio de Relaciones Exteriores, documento interno de trabajo.

•Proyección Departamento Nacional de Estadística (DANE), (2000).



#### Ricardo Montenegro Coral

Secretario Ejecutivo de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo – Ecuatoriana, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

#### Email:

ricardo.montenegro@minrelext.gov.co

#### Fecha de recepción:

18/01/05

#### Fecha de aceptación definitiva:

03/03/05