

DESARROLLO REGIONAL E INTEGRACION FRONTERIZA

Por: **Guillermo Chulde T.**

Actualmente hay quienes plantean que el nivel regional tiende a la configuración de sistemas autorregulados que no ameritan la intermediación del Estado, mientras que otros consideran necesario. Los que plantean la necesidad de la intervención del Estado en el desarrollo regional consideran que debe sustentarse en una planificación estratégica para cada región homogénea, (1) que no es una política nacional de desarrollo regional, sino es una política de legitimación que se expresa de manera diferente de acuerdo a la problemática de cada región. Lo que se trata es de auscultar las reivindicaciones de los llamados sectores sociales regionales y las posibilidades de formular mecanismos de concertación que permitan legitimar la presencia del Estado a través de un consenso político entre las distintas fuerzas que se enmarcan en lo que se ha llamado

"planeación participativa" o "participación comunitaria" en la gestión de las políticas del gobierno.

El gran paradigma dentro de la planificación regional parecería que está en la identificación de los actores, la promoción de estrategias, de alianzas y el encuentro de la viabilidad política para una propuesta de desarrollo regional.

Los paradigmas que de algún modo han influido en la forma de actuar de los estados, se basan en tres elementos centrales:

- Promover el proceso de acumulación.
- Promover el proceso de regulación en las actividades económicas y en la dinámica social.
- Legitimar la idea de que solo los Estados son capaces de mejorar las condiciones de vida no solamente en unos puntos del territorio, sino dentro de lo que ellos ejercen su soberanía.

De algún modo, los paradigmas, como es el caso keynesiano, hasta los más críticos que han surgido a partir de la denominada concepción de la planificación estratégica han buscado estas tres opciones.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, por más de un cuarto de siglo, con el ejercicio de la planificación regional, no han podido solucionar los problemas que les son comunes, como es la concentración económica, la concentración poblacional, disminución de las condiciones de vida, etc.

En los últimos decenios se han hecho una infinidad de planteamientos, incluso se crearon estructuras político-administrativas, que son las representantes del Estado central, en esas entidades de desarrollo regional que tiene incluso como finalidad hacer una mejora de la distribución del ingreso, no se ha cumplido con los objetivos por la falta de participación de los actores básicos. A pesar de los inconvenientes, es necesario darle validez a la idea del desarrollo regional a partir de un proceso generado racionalmente, conocido como planificación.

La planificación regional es, en lo político, una política interior, es decir, el Estado con ello desea extender a todo el ámbito dentro del cual ejerce su influencia a fin de mejorar las condiciones de vida necesarias, pero esto trae consecuencias que, en la medida que la planificación regional es una política interior, se pierde en perspectiva que pertenece a una comunidad mayor que es un territorio que excede a los límites de los países, como por ejemplo, el Pacto Andino.

Entonces la política de desarrollo regional, pensada como política interior, se convierte en acciones estatales que en vez de propugnar la integración multinacional andina, se

convierte en factor disociante de las relaciones entre países. Por lo tanto, en un momento tan complejo donde estamos unidos a las influencias severas de organismos que representan los intereses del capital transnacional (FMI, BM, etc.), en el cual a través de supuestas políticas tendientes a mejorar las condiciones de vida, están promoviendo la disociación de nuestras economías y, a su vez, la pérdida de importancia del sentido de la planificación regional, porque ahora no solo interesa tanto la colectivización de los beneficios sociales, sino el mejor uso desde el punto de vista económico de algunos de los recursos existentes en las diferentes zonas.

La idea de la integración latinoamericana necesariamente tiene que iniciar con la planificación regional fronteriza, porque las fronteras siempre han sido una porción del territorio nacional consideradas como zonas lejanas a los centros de influencia de la dinámica económica de los servicios sociales y de la presencia del Estado.

La revisión que se ha hecho sobre las restricciones del proceso de integración multinacional, surge de la idea de que es posible buscar un mecanismo económico y político que tienda a revitalizar a este proceso. Esta revitalización no tiene que venir de una política general impuesta de los Estados, sino que se debe tomar en cuenta las condiciones prevalecientes en las relaciones económicas y territoriales de los países vecinos y, además, se debe tener un conocimiento cabal de las condiciones de vida que existen en los puntos de contacto territorial, en donde generalmente las personas tienen una coexistencia de carácter espontáneo, es decir, los habitantes en la frontera se sienten parte de un país, que pertenecen como nacionalidad, pero ven a los vecinos como parte de sí

misimos; porque de algún modo existe una relación muy estrecha con o sin intermediación de los organismos del Estado.

Surge de hecho la necesidad de reiniciar el carácter de la planificación incorporando la variable frontera, lo suficientemente compleja en los momentos actuales, pero que hay necesidad de repensar en una línea teórica que inserte el concepto de planificación regional fronteriza, aspecto que va mucho más allá de lo que hasta ahora se viene pensando y haciendo en la Comisión de Vecindad Ecuatoriana-Colombiana.

Otro elemento que hay que tomar en consideración desde el ámbito científico o empírico es que la planificación regional fronteriza no es solo una política interior, sino que también es una política exterior. Nos encontramos actualmente, desde el punto de vista teórico, ante un cambio pragmático, entre seguir pensando que lo prevaeciente es la localización de recursos, que pueden generar beneficios económicos y sociales a las colectividades en forma aislada, o mejor se toma en consideración las respuestas del Estado vecino que con las mismas pretensiones está actuando de manera simultánea en un territorio con características comunes en la frontera. Por lo tanto, la planificación regional fronteriza va mucho más allá de lo que hasta ahora se la concibe. Anteriormente la variable fronteriza no fue incorporada en ninguno de los paradigmas prevaecientes. Es un momento propicio, ante la crisis que vive el Pacto Andino, para incursionar en la concepción de un proceso económico y político que hasta ahora ha sido visto desde una sola perspectiva como si se tratara de una política interior. De allí la necesidad de crear otra concepción distinta a la integración fronteriza, como un

resultado político de la combinación racional de dos formas de acción del Estado que antes había estado separada y que ahora tienen que articularse a través de la política interior y exterior hacia las zonas de influencia fronteriza y hacia el país vecino con el cual se comparte una porción territorial.

Otro elemento adicional en el cambio paradigmático de la planificación regional, es la posibilidad de la planificación regional compartida, es decir, ya no solamente un Estado puede plantear acciones de desarrollo de su frontera sino que debe tomar en cuenta las aspiraciones del Estado vecino con la finalidad de conciliar objetivos, intereses y acciones comunes en esas regiones fronterizas.

2.- INTEGRACION FRONTERIZA Y COMISION DE VECINDAD

Ecuador no solo que tuvo una participación activa conjuntamente con Colombia en la conformación del Pacto Andino, sino que históricamente siempre ha mantenido una frontera viva de buena vecindad. Jurídicamente toma fuerza en julio de 1942 a raíz de la firma de Bogotá, de un tratado que establece libertad recíproca de comercio y navegación. Respecto al comercio, deciden otorgarse mutuamente concesiones y ventajas, especialmente las de orden arancelario. Posteriormente, (julio 1962) se suscribieron en la capital colombiana diversos acuerdos de cooperación técnica, económica e industrial con una buena predisposición para acelerar el desarrollo económico y social de los dos países. En estos acuerdos se menciona expresamente

sobre la importancia de la integración fronteriza ecuatoriana-colombiana, para el mejor tratamiento de las condiciones de vida de los pueblos.

En 1964, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentó un programa de desarrollo regional para la frontera ecuatoriana-colombiana, considerando el tráfico fronterizo, la división política desde el punto de vista jurisdiccional, aspectos del tráfico comercial, movimientos de personas, etc.

Para la conformación de la zona de Integración fronteriza (ZIF) consideraron que debe estar ligado suficientemente por vías de comunicación, que las relaciones comerciales estén orientadas en mayor proporción hacia el otro lado de la frontera y que la población en las dos partes mantengan cierta equidad. Este criterio primó para la conformación de la ZIF en las que se incluyen las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Napo, el Departamento de Nariño y la Intendencia de Putumayo. Esta delimitación fue ratificada por la Comisión de Vecindad en 1989.

El BID propuso una serie de proyectos para desarrollarse en el corto, mediano y largo plazo, pero ninguno de ellos se ha materializado en los 28 años transcurridos, fuera de la construcción del Puente Internacional de Rumichaca. No se puede desconocer que los gobiernos han realizado considerables inversiones en servicios básicos a nivel urbano y rural, pero no contribuyen a los objetivos y espíritu integracionista. Las ferias de exposición, el intercambio de actos culturales y deportivos han fortificado los lazos de amistad y buena vecindad, pero no la integración fronteriza tal como fue delineada. A tal extremo llegó que fue olvidada por más de un decenio, hasta que los Presidentes Rodrigo Borja y Virgilio Barco (20 de

Junio de 1989), constituyeran la Comisión de Vecindad. Esta decisión de los dos mandatarios fue complementada por el impulso que dieron los cancilleres Diego Cordovez y Julio Londoño, para que las delegaciones de los dos países se reunieran periódicamente (en Ipiales, Tulcán, Pasto y Esmeraldas) y plantearan soluciones a los problemas binacionales y fronterizos.

En sus inicios la Comisión tuvo gran dinamismo a tal punto que las subcomisiones de tránsito y transporte, desarrollo económico, social y cultural, infraestructura, temas especiales y sector privado, dichas comisiones plantearon alternativas de solución a diversos problemas coyunturales como: regulación del tráfico en la frontera, solución a la incautación de vehículos, reforma al Acuerdo de 1977 sobre migraciones, delimitación de una zona para la libre circulación de vehículos de servicio público, formulación de un proyecto piloto para el transporte regular de pasajeros, negociación para el acuerdo sobre transporte aéreo fronterizo, preparación de acuerdos sobre programas de planificación y desarrollo regional, programación un acuerdos sobre proyectos de fomento artesanal bilateral, impulso al comercio bilateral y fronterizo, convenio sobre ferias fronterizas, cooperación en el campo geológico-minero, control de la contaminación de la cuenca de los ríos Carchi-Guáytara, estudio y construcción de la carretera Esmeraldas-Tumaco, muelles en el Puerto Ospina y El Carmen y otros lugares de navegación de los ríos San Miguel y Putumayo; evaluación del plan de ordenamiento y desarrollo de la región AWA, acuerdo en materia de riesgos naturales, impulso a la formación de empresas binacionales para la producción de materiales requeridos para obras específicas del sector

público.

De todas las propuestas de la Comisión de Vecindad, las Cancillerías de Ecuador y Colombia, solo protocolizaron seis Acuerdos y dos Convenios en la ciudad de Esmeraldas, el 18 de abril de 1990 (ver anexo), los cuales parcialmente están cumpliendo los relacionados con desastres naturales y salud.

Los acuerdos y convenios de la Comisión de Vecindad no tienen la agilidad necesaria por ser de ámbito binacional antes que fronterizo, excepto el de saneamiento y control de la contaminación. Es necesario la formulación de un plan de desarrollo regional fronterizo que contemple programas integrados de producción y circulación de mercancías, previa una nueva delimitación de la zona, de tal manera que se logre la "complementación y cooperación en lo económico, la asistencia social y el emprendimiento de actividades conjuntas en los ámbitos de interés". (3)

La extensión actual de la zona de integración fronteriza ecuatoriana-colombiana (133.076 Km²) (4) obedece a una definición apriorística. Esta debe ser concebida en base a la interacción económica y social de las dos regiones vecinas, considerando la base económica común en las jurisdicciones políticas de menor jerarquía, en las que se puedan establecer programas de exploración, estudio y explotación de recursos, programas agropecuarios, comercio zonal, cooperación en materia de salud y educación.

La nueva delimitación tendrá que partir de un trato diferencial para esa zona. Si se trata, por ejemplo, de armonizar la producción y circulación agrícola y ganadera no solo que deberá dictar normas relativas al sistema de producción e intercambio, sino que también cada país debería

regular las posibilidades de internación de esos productos y de sus derivados en el resto del territorio. De tal manera, que la integración fronteriza se base en algún sustento material principal y pueda contar con otros elementos secundarios, encontrándose institucionalizada en distinto grado a fin de que pueda extenderse en un área de comprensión variable y abarcar los campos económico, social y político con una intensidad de contenido integracionista, considerando las particularidades en cada punto de contacto de la frontera.

La Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Noemí Samín de Rubio, está decidida a impulsar el trabajo de la Comisión de Vecindad y a viabilizar los compromisos de los proyectos binacionales y fronterizos; iniciativa que debería ser compartida por la ecuatoriana para avanzar en el proceso integracionista fronterizo a través de una planificación regional compartida, dando relevancia a la agricultura, ganadería, turismo, manufactura, etc.

La economía de esta zona de la frontera y el nivel de vida de sus habitantes se caracteriza claramente por la debilidad de su estructura productiva y precaria capacidad de dar respuestas positivas ante cambios de las políticas internas y del país vecino.

La provincia del Carchi y la parte central del departamento de Nariño están localizados entre los 2.000 y 2.800 msm, zona apta para la agricultura y ganadería; sin embargo, la agricultura zonal se encuentra afectada por procesos de deterioro del suelo, de parcelación acentuada de la superficie, deficiencia técnica de los cultivos y la desruralización, son algunos de los componentes que limitan la potencialidad productiva.

Es elevado y permanente el

riesgo a que están expuestos los actores económicos, ante las medidas de política fiscal y monetaria que tienen efectos directos en la subida de los precios de los insumos, hace que la producción muestre una tendencia a la disminución y más bien estimula la fase circulatoria.

La provincia del Carchi y la región andina de Nariño deben emprender en una participación comunitaria por la similitud en la producción agropecuaria de gran significado para ambos países, puesto que en promedio anual producen 450 toneladas de tubérculos, 50 mil toneladas de cebada, 63 mil toneladas de maíz y 20 mil toneladas de fréjol.

En cuanto a las actividades pecuarias, está centrada en el ganado lechero, 50 mil cabezas con un promedio de 6.5 litros por vaca. Por lo que es necesario impulsar estas actividades que abastecen el mercado zonal y gran parte de las ciudades que comprenden el eje

Quito-Call.

La recomendación que hizo la Comisión de Vecindad al CONADE y a la CORPONARINO, para que elabore un programa de desarrollo regional fronterizo, deberá contener respuestas de programas y proyectos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y la estrategia de la integración fronteriza de los países, entre ellos, necesariamente deberá contemplar al sector agropecuario.

NOTAS

- (1) El concepto de región homogénea se basa en la idea de que las áreas geográficas podrían estar vinculadas conjuntamente como una región única, cuando comparten características uniformes. Richardsen H.: Elementos de Economía Regional, pp.19
- (2) *Ibid.* pp.24
- (3) BID-INTAL: La Frontera un factor de integración, Buenos Aires, 1989, pp.4
- (4) Las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Imbabura y Napo, tienen una extensión de 75.923 Kms. cuadrados; el Departamento de Nariño y la Intendencia de Putumayo 57.153 Km. cuadrados.



ANEXO
COMISION DE VECINDAD ECUATORIANO-COLOMBIANA
ACUERDOS Y CONVENIOS FIRMADOS EN ESMERALDAS EL 18 DE ABRIL DE 1990

NOMBRE DOCUMENTO	OBJETIVO	COMPROMISOS
Acuerdo Constitutivo del Comité Técnico Ecuatoriano-Colombiano de gestión	Alta Prioridad de la carretera asfáltica Esmeraldas-Tumaco	Hacer estudios, gestión de financiamiento y construcción de la obra. Instalar el Comité Técnico para la carretera, el 3 de mayo de 1990
Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Indocumentados.	Adoptar un procedimiento de legalización para los Indocumentados	Los ecuatorianos que al 31 de diciembre de 1982 se hallaban radicados en Colombia, pueden legalizar su visa de residencia definitiva hasta abril de 1992. Los colombianos que tengan problemas en la Dirección de Extranjería del Ecuador, podrán solucionar su problema hasta después de la notificación de la Cancillería Ecuatoriana.
Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Régimen de Ferias y Eventos Fronterizos	Realizar ferias y eventos de integración fronteriza con participación binacional	Cada parte establecerá un reglamento para zonas francas transitorias. Las mercancías objeto de exhibición y venta se atenderán a las Decisiones y Regulaciones de la JUNAC y ALADI. Tendrá validez hasta 1995
Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre desastres naturales	Cooperar a través de la Dir. Nacional de Defensa Civil y la Oficina Nacional para la Prevención Y Atención de Desastres por Colombia, en atención y rehabilitación en caso de desastres.	Realizar estudios conjuntos en la ZIF sobre amenazas de origen natural o generados por el hombre. Establecer un sistema permanente de intercambio de información. Intercambiar personal técnico por periodos determinados.
Acuerdo para saneamiento y control de contaminación de la Cuenca Hidrográfica Binacional E-C Carchi-Guaytacara	Dar prioridad al saneamiento y control de la contaminación de la Cuenca Carchi Guaytara	Buscar financiamiento en IEOS y Municipio de Ipiales. Crear un Comité Binacional. Los Gobiernos darán las facilidades para el cabal cumplimiento.
Acuerdo para el Plan de Ordenamiento y Desarrollo sostenido de las cuencas binacionales de los ríos Mira y Mataje.	Lograr un armónico desarrollo sostenido económico y social de las cuencas hidrográficas de los ríos Mira y Mataje.	Efectuar los estudios necesarios para realizar un Plan de Ordenamiento y Desarrollo. Crear la Comisión Técnica Binacional. Esta Comisión en 30 días preparará el Reglamento operativo para su funcionamiento

NOMBRE DOCUMENTO	OBJETIVO	COMPROMISOS
<p>Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas, y aeronaves</p>	<p>Crear estímulos para la formación de empresas binacionales. Concebirse a la ZIF como una unidad económica social-cultural y de otros órdenes</p>	<p>El convenio tendrá duración de 5 años. Este convenio sustituye al acuerdo para regular el tránsito de personas y vehículos de 14 de octubre de 1977</p>
<p>Convenio entre la Rep. del Ecuador y la Rep. de Colombia y la OPS/OMS sobre un proyecto binacional de salud para la zona fronteriza ecuatoriana-colombiana.</p>	<p>Ampliar los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida y de salud en la ZIF y la región AWA.</p>	<p>Preparar un plan de trabajo en 30 días en el que se enumerará detalladamente los proyectos. Constituir una unidad técnica. La OPS/OMS nombrarán un coordinador general. Hacer evaluaciones trimestrales. Tendrá una duración de 4 años</p>

FUENTE: Ministerio de Relaciones Exteriores.
ELABORACION: IIE-UC