

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE
INTEGRACIÓN

DESARROLLO TRANSFRONTERIZO E INTEGRACIÓN ANDINA: ESCENARIOS PARA COLOMBIA

RESUMEN

El desarrollo transfronterizo y la integración andina se encuentran en un estado de incertidumbre. Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) colombo-ecuatoriana, colombo-venezolana y colombo-peruana todavía son provisionales. El mayor esfuerzo se ha centrado en su definición política y no en la organización de proyectos de desarrollo para dinamizar la integración fronteriza. Además, falta una política comunitaria de largo plazo para adelantar el proceso de integración andina. Sería necesario superar la informalidad, las medidas proteccionistas de un vecino con el otro y el existente nacionalismo. Con un exitoso desarrollo transfronterizo, Colombia y sus vecinos andinos podrían dinamizar proyectos energéticos, forestales, agrícolas y económicos. El fortalecimiento de las ZIF también sería esencial para acelerar el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones sociales de poblaciones en las zonas fronterizas. Por eso, solamente un acercamiento y una interacción entre los países vecinos en el ámbito de la Comunidad Andina generarían una integración andina sostenible. Pero, por el momento este escenario es el menos probable.

PRESIONES FRONTERIZAS Y DEFINICIONES ANDINAS

Desde el momento mismo de la conformación del Acuerdo de Cartagena, en 1969, se reconoció la importancia de una acción común de las naciones andinas frente a las zonas de frontera compartidas. De ahí que el Acuerdo estableciera que los países miembros debían impulsar el desarrollo integral de esas regiones e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y a la potencial economía andina. Sin embargo, durante veinte años estos buenos propósitos permanecieron en el papel. Fue necesario que desde la frontera surgieran presiones e iniciati-

vas concretas para que la situación comenzara a cambiar.

La zona limítrofe venezolano-colombiana llevó al Parlamento Andino la propuesta de estimular la conformación de asambleas regionales fronterizas como ámbitos de cooperación en las zonas compartidas. Con esa iniciativa Táchira y Norte de Santander buscaban garantizar la continuidad de una primera experiencia que, por iniciativa de autoridades y sectores locales, había surgido en 1986 y había funcionado durante cinco años, prescindiendo de las ocasionales tensiones entre los gobiernos centrales. La iniciativa se encontraba amenazada porque era considerada como un gesto de



La cuestión fronteriza ha sido igualmente destacada en las dos cumbres presidenciales sudamericanas del 2000 y 2002, que, al hacer énfasis en la interconexión física de la región, han señalado que las fronteras deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión y en un espacio privilegiado de cooperación.

independencia. En noviembre de 1992, el Parlamento Andino apoyó la iniciativa, pero su falta de poder de decisión en el ámbito comunitario llevó a que su recomendación al consejo de ministros no se abriera paso. La interesante experiencia de Táchira y Norte de Santander no pudo mantenerse.

La segunda iniciativa, surgida de esa misma frontera, fue conformar la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), que se crearía gracias al interés de autoridades locales, corporaciones de desarrollo y sectores económicos de ambos países por obtener, de parte de los gobiernos centrales de Colombia y Venezuela, aceptación y sustento legal a la particularidad de la zona, derivada de la mutua proximidad y de las relaciones transfronterizas permanentes, mantenidas por sus respectivas poblaciones. Casi dos décadas después de que fueran llevadas al ámbito andino, esas experiencias e ideas promisorias surgidas desde la misma frontera no han logrado tomar forma concreta en la frontera colombo-venezolana. También en la frontera entre Colombia y Ecuador surgió desde 1991 la idea de crear una ZIF, pero la iniciativa tampoco ha tenido resultados en más de una década. Las propuestas contribuyeron, sin embargo, a que el tema fronterizo volviera a ser considerado en la CAN.

Esas iniciativas, las colombo-venezolanas en particular, tuvieron diversos impactos. El protocolo de Quito de 1987 ratificó lo definido en la conformación del Pacto Andino sobre fronteras. La cuestión fronteriza apareció en mayo de 1989 en el manifiesto presidencial andino de Cartagena y, en octubre del mismo año, en la declaración de Galápagos, que contenía el diseño estratégico para los noventa. La declaración de La Paz, emanada en noviembre de 1990, hablaba de institucionalizar la integración fronteriza y para ello ordenaba delimitar las ZIF antes del 31 de diciembre de 1991, como el escenario principal de instrumentación de las políticas específicas para la integración fronteriza y la planificación conjunta de áreas binacionales. Todas estas referencias sirvieron para impulsar la «Programación de activida-

des de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina», que, con el soporte técnico y financiero del BID, fue ejecutada entre 1990 y 1991. Pero su resultado tampoco significó un avance. En parte, porque no ofrecía alternativas para la financiación de las iniciativas que identificó, pero, sobre todo, porque los gobiernos veían las propuestas como una invitación a relevarlos del papel que con la noción tradicional de soberanía y de frontera, les había correspondido cumplir siempre de manera exclusiva.

Una década después, el consejo presidencial andino de 1998 habló de crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras, y el de 1999 acordó la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo. Esta debía ser dirigida por el consejo andino de cancilleres que, al respecto, aprobó en Cartagena la decisión 459, con los principios, lineamientos, objetivos e institucionalidad necesarios para desarrollarla. Con el propósito de reforzar esa decisión, los consejos presidenciales andinos del 2000 y de 2001, y el consejo andino de cancilleres reunido en Valencia el 22 de junio del 2001, reiteraron esa política como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional. Para concretarla crearon las ZIF mediante la decisión 501, que busca, entre otras cosas, mayor cohesión entre los países a partir de la integración de las regiones aledañas al límite fronterizo, el mejoramiento de la infraestructura, la agilización del comercio, el desarrollo productivo y la agilización del paso en las fronteras. También definieron los centros binacionales de atención en frontera (CEBAF) con la decisión 502, y asumieron el compromiso de conformar, en un plazo de un año, al menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes. También en Valencia aprobaron la decisión 503, por la cual los nacionales de cualquier país andino podrán ingresar como turistas a los otros países miembros de la CAN con uno de sus documentos nacionales de identificación y sin el requisito de visa; la decisión 504 crea el pasaporte andino el cual debe entrar en vigencia, a más tardar el 31 de diciembre de 2005. Con el fin de que este ambicioso proceso despegara, los cancilleres le encomendaron su seguimiento a un grupo de alto nivel, crearon un fondo comunitario de integración y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo. Posteriormente, pusieron en marcha el grupo consultivo andino que, en

mayo de 2001, entregó su estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza. La cuestión fronteriza ha sido igualmente destacada en las dos cumbres presidenciales sudamericanas del 2000 y 2002, que, al hacer énfasis en la interconexión física de la región, han señalado que las fronteras deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión y en un espacio privilegiado de cooperación.

EVOLUCIÓN Y DESARROLLOS DE LAS ZIF DE COLOMBIA CON SUS VECINOS

Evaluar los avances de la política de desarrollo e integración fronteriza de la CAN pasa por una mirada a la evolución del tema desde Colombia, dado que es el país que tiene el mayor número y extensión de fronteras terrestres e involucra en esas relaciones de vecindad a doce de sus 32 departamentos a lo largo de 6.341 kilómetros, y está obligado a generar gran iniciativa y capacidad de concertación del poder central tanto con las autoridades y poblaciones locales como con los países contiguos.

La CAN define las ZIF como escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes con el fin tanto de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza, como de responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido por países miembros de la CAN. Se trata de generar mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas, que permita ampliar la infraestructura, mejorar el comercio y agilizar los pasos fronterizos.

Como ya lo señalamos, la propuesta de estructuración de la ZIF surgió por iniciativa del sector más poblado y activo de la frontera colombo-venezolana en una visión prospectiva de los asuntos fronterizos y de las relaciones de vecindad. En el desarrollo de esa iniciativa surgieron varias paradojas. Primera, mientras la propuesta empezó a perder vigencia en lo local, regional y nacional, en la CAN tomó fuerza. Los intereses locales, nacionales y binacionales unidos a las tradicionales divisiones político-administrativas de municipios, departamentos, estados y fronteras, se enfrentaron por la delimitación del área de la ZIF. El Parlamento Andino propuso en enero del 2002 una ZIF ampliada a partir de un proyecto tecnoló-

gico y cultural que de Colombia incluyera Norte de Santander y Santander, tal vez por los encadenamientos productivos que Bucaramanga está generando, y de Venezuela vinculara a los estados Táchira y Mérida, quizás por el interés de conformar un parque tecnológico. Esta posición, que fue en cierta forma compartida por los gobernadores, produjo malestar en la Cancillería venezolana que consideraba que la ZIF debía ser producto de un aprendizaje gradual de los beneficios y obstáculos que la integración fronteriza plantea para la cooperación transfronteriza. También fue rechazada en ciertos sectores de Norte de Santander, que asumían que Santander no hace parte de la zona fronteriza y, en particular, por diversas autoridades y distintos sectores económicos de Cúcuta, que quieren controlar cualquier opción que se establezca. Además, dentro del mismo Táchira surgieron diferencias entre varios alcaldes sobre si la ZIF estaría conformada por los municipios que colindan con la línea limítrofe y en ese caso no estaría su capital, San Cristóbal. Más recientemente, en el Táchira y Zulia se han expresado cuestionamientos sobre una posible inclusión en la ZIF de municipios al sur del lago de Maracaibo, a pesar de que están vinculados a la dinámica del eje fronterizo más activo. Esas tensiones están, además, cruzadas con las disputas políticas dentro de la actual polarización venezolana.

Desde 1991 Colombia y Ecuador, al firmar el Convenio de Esmeraldas, hablaron de conformar una ZIF. Colombia propuso incluir Nariño, Putumayo, Huila, Cauca, Valle con Cali y el puerto de Buenaventura, y Amazonas con Leticia para efectos turísticos. Ecuador a su vez propuso involucrar a Esmeraldas, Sucumbíos, Imbabura y Pichincha con Quito para los mismos efectos, así como los puertos de Manta y Esmeraldas. Abarcar un territorio tan amplio dificulta su carácter operativo y desdibuja el interés inicial de promover desarrollo e integración fronteriza al girar sólo alrededor de la libre circulación de bienes, personas y vehículos. Una dé-

La CAN define las ZIF como escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes con el fin tanto de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza, como de responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido por países miembros de la CAN.

La CAN no ha logrado ayudar a poner en marcha ni siquiera un marco permanente de articulación tanto entre los gobiernos centrales como entre las poblaciones fronterizas. La carencia de un marco similar hace imposible el adelanto de verdaderas políticas andinas de cooperación y desarrollo transfronterizo, indispensables, entre otras cosas, porque muchos de los problemas socioeconómicos, políticos y de seguridad que ocurren en esas zonas, no pueden ser resueltos a nivel nacional.

cada después no había mayores avances. Por eso, en el 2002 los gobiernos de los dos países volvieron a definir la ZIF pero ya en el marco de las decisiones de la CAN. Para superar los errores del convenio de Esmeraldas definieron tres áreas en función de los tres principales ejes viales

dentro de la región. La primera, la pacífica, con Tumaco, Barba-coas y Ricaurte, que tienen interacciones fuertes con Esmeraldas. La segunda, la andina, integrada por el círculo conformado por la exprovincia de Obando, con once municipios fronterizos, y las exprovincias de Ipiales, Túquerres y Pasto, con fuerte cohesión histórica y conexión con Carchi de Ecuador. La tercera, la amazónica, con Putumayo y Sucumbíos.

Esta última definición se ha enfrentado con los problemas de seguridad en la frontera, agravados por el conflicto colombiano y el desenvolvimiento de la política interna del Ecuador, todo lo cual ha retrasado la elaboración de un plan de desarrollo binacional y ha echado atrás diversas dimensiones de su funcionamiento. La presión por su definición encierra la pretensión de diversos sectores de beneficiarse de manera exclusiva de las ventajas de la ZIF en relación con la libre circulación de bienes y personas dentro de ella. Tampoco aquí su estructuración se hace alrededor de un polo de desarrollo capaz de jalonar un proyecto productivo. En la comisión de vecindad se ha hablado de formar una incubadora de empresas binacionales, pero los dos países no han mirado la frontera como una zona común, no existe una legislación similar que permita el desarrollo de estos proyectos productivos o posibilite la inversión en las regiones fronterizas, y en el departamento de Nariño no ha sido posible impulsar algo similar. Ni siquiera se ha podido generar una complementación en la producción lechera de Nariño y el Carchi porque toda ella se lleva a los mercados del interior de cada país para industrializarla. Los convenios de infraestructura vial, energética, de producción, firmados

desde comienzos de los noventa, no funcionan. Existe un problema que debería tener una alta prioridad para esta ZIF. Hay un sólo paso fronterizo habilitado, que es el puente de Rumichaca, el cual facilita una serie de interacciones fruto más de la integración espontánea que de las medidas que hayan tomado los dos gobiernos. El de San Miguel no ha podido entrar en funcionamiento porque es un puente sin carretera, a pesar de haber sido inaugurado en varias ocasiones y de que los estudios demuestran que sería el paso más eficiente en intercambio comercial desde Caracas hasta Lima. El tercer paso proyectado es una carretera que uniría los puertos de Esmeraldas en Ecuador con Tumaco en Colombia, pero ha estado paralizado por razones financieras y ambientales.

La posible ZIF entre Colombia y Perú, que a diferencia de la colombo-venezolana y de la colombo-ecuatoriana es poco poblada, definió con un canje de notas en noviembre del 2002 cuatro ámbitos. Primero, Puerto Leguizamo de Colombia con Soplín Vargas de Perú. Segundo, la fase media del río Putumayo con las comunidades del Estrecho y Flor de Agosto en el Perú y el Encanto y Puerto Alegría, del Amazonas colombiano. Tercero, en la convergencia de los ríos Putumayo y Atacuari con la comunidad del Alamo en Perú y Tarapacá y Arica también del Amazonas colombiano. Cuarto, el eje constituido por Caballo Cocha, Leticia y Atacuarí. En el 2003 comenzó un proceso de identificación de las posibilidades de articulación trinacional Colombia-Perú-Ecuador o con los comunes vecinos brasileños en el marco de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Es muy positivo que en estas definiciones andinas y suramericanas, así como en los desarrollos explorados por uno de los ámbitos de la frontera colombo-venezolana en particular, se comience a ver la necesidad de asumir los asuntos fronterizos no sólo como una cuestión nacional o binacional, sino como una construcción subregional que responda al incremento de interdependencias entre los países andinos. Esas definiciones, aunque toman aún las fronteras como un ente homogéneo y no diferencian sus distintos ámbitos, las asumen no como simples límites que definen un territorio articulado exclusivamente con el interior del propio país, de manera defensiva y de espaldas al país vecino, sino como zonas de gran inte-

racción –sea económica, social, cultural o ambiental– tanto en las áreas muy pobladas como en las habitadas por etnias y reservas como parques nacionales. En fin, asumen que es imprescindible contar con los vecinos para hacerle frente a los retos comunes de seguridad y desarrollo y para buscar inserción internacional.

No obstante esas definiciones e imperativos, en la relación real con las fronteras siguen primando los aspectos negativos de lo que acontece en ellas. Los gobiernos sólo las tienen en cuenta cuando les plantean problemas de seguridad o dificultades comerciales. Y la CAN no ha logrado ayudar a poner en marcha ni siquiera un marco permanente de articulación tanto entre los gobiernos centrales como entre las poblaciones fronterizas. La carencia de un marco similar hace imposible el adelanto de verdaderas políticas andinas de cooperación y desarrollo transfronterizo, indispensables, entre otras cosas, porque muchos de los problemas socioeconómicos, políticos y de seguridad que ocurren en esas zonas, no pueden ser resueltos a nivel nacional.

En la práctica, los gobiernos andinos, pese a sus definiciones comunitarias, no han asumido que desarrollo fronterizo e integración son dos procesos que posibilitan la colaboración y la complementariedad y que deben influirse y reforzarse mutuamente. Además, no han podido asumir los efectos diferenciados del nuevo dinamismo producido por la liberalización comercial entre vecinos, el cual, en las áreas internas de mayor desarrollo genera empleo y crecimiento, mientras que en los pasos fronterizos suprime buena parte de las fuentes de actividad económica local, provenientes de las anteriores restricciones a la circulación de personas y mercancías. La reconversión de estas zonas -que requiere del apoyo de una política comunitaria de largo plazo, tal como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea- no ha contado aún en la zona andina con una atención binacional o subregional. Su impacto negativo ha generado conflictos sociales, que han presionado a los gobiernos hacia medidas de protección local contra el vecino y que han hecho retroceder lo avanzado en diversos ámbitos andinos.

Las regiones de frontera más activas sienten que tuvieron más importancia antes de que se iniciara el proceso de integración pues entonces contaban con regímenes especiales para el comercio fronterizo. Con el establecimiento de la

zona de libre comercio en la CAN, el régimen especial pareció haber perdido vigor. Los pobladores de esas regiones piensan que perdieron con la integración andina, en particular, con el incremento de las corrientes comerciales que, en los años noventa, convirtieron a las zonas más dinámicas en lugar de mero tránsito, dado que el transporte desde el lugar de producción al de distribución buscaba ahorrar tiempo para abaratar el costo de las mercancías. Señalan que buena parte del comercio intra-andino pasa por las fronteras sin que fortalezca los aparatos productivos locales ni genere complementariedades con las propias comunidades y sin que se entienda la peculiaridad del intercambio interfronterizo, que suele ser reducido a contrabando. De ahí que los pasos fronterizos se quedarán aislados de los frutos generados por el intercambio andino.

Ante esa situación y frente al escaso desarrollo regional, poblaciones del paso fronterizo colombo-venezolano y del colombo-ecuatoriano más importantes ven en el trasbordo una oportunidad de generar ingresos y presionan a los gobiernos centrales para que lo vuelvan a imponer. Entonces el trasbordo ha dejado de ser una modalidad de transporte para convertirse en un problema, debido a que renueva la proliferación de trámites en las fronteras, lo cual genera demoras y aumenta los costos de las mercancías. En este caso ha sido claro el desconocimiento y rechazo por parte de los habitantes de las fronteras, de los acuerdos andinos y la falta de definición de una perspectiva propia frente a esas dinámicas.

Las políticas de conformación de las ZIF no tienen efectividad por cuanto su definición es más de carácter político en vez de un motor de desarrollo. Y la integración ha sido vista desde el centro de los países hacia su periferia, que son las fronteras. En ambas dinámicas se ha contrapuesto, por un lado, el voluntarismo político central y, por el otro, la informalidad fronteriza. La cuestión es cómo ayudar a transformar y combinar esos dos ingredientes en la construcción de la integración.

Lo poco que se ha avanzado en la conformación de las ZIF muestra que se ha partido de

La delimitación de las ZIF debe hacerse a partir de la identificación de unas regiones transfronterizas articuladas por un motor de desarrollo. De ahí la importancia de la discusión sobre el papel que en su conformación podrían jugar otras regiones no necesariamente situadas en la línea fronteriza.

El crecimiento de los intercambios entre los miembros de la CAN ayuda a la reconversión productiva de las zonas fronterizas integradas, mientras la libre movilidad de las personas, el comercio y los capitales permite fortalecer la integración regional. Las regiones juegan un papel central en ese relanzamiento de la integración andina.

las tradicionales divisiones político-administrativas, pero no de una completa caracterización de la región binacional que establezca las posibles interconexiones y complementariedades. Además, el mayor esfuerzo se ha centrado en la definición política de las ZIF y no en su organización en torno a proyectos de desarrollo que generen dinámicas articuladoras. De continuar en esa dirección es posible que las ZIF se reduzcan a una delimitación formal pero no articulen regiones en la dinámica de la integración fronteriza y binacional, subregional y global. Por ello la delimitación de las ZIF debe hacerse a partir de la identificación de unas regiones transfronterizas articuladas por un motor de desarrollo. De ahí la importancia de la discusión sobre el papel que en su conformación podrían jugar otras regiones no necesariamente situadas en la línea fronteriza.

DIVERSOS ESCENARIOS Y SUS IMPLICACIONES PARA COLOMBIA

Aunque no todos los factores –locales, nacionales, binacionales o subregionales– que interfieren o influyen el desarrollo de la política de desarrollo e integración fronteriza andina tienen una misma importancia, sí constituyen elementos comunes a los diversos escenarios en los que puede desarrollarse ese proceso.

1. EL REACERCAMIENTO ENTRE LOS PAÍSES VECINOS

Las dinámicas en distintos ámbitos fronterizos colombo-venezolanos logran superar sus desavenencias sobre la delimitación de la ZIF. Eso ocurre independientemente de que además del área colindante, de la zona delimitada hacen parte los centros más dinámicos así no estén situados en la raya limítrofe. La ZIF fue definida a partir de las interrelaciones y conexiones que existen internamente en la región. A su vez, la definición de la ZIF deja de ser una suerte de “carta bajo la manga” de los gobernadores o de las cancillerías. Los gobiernos toman la decisión apropiada a partir de criterios cuantitativos y cualitativos, territoriales y técnicos, políticos y sociales.

La ZIF articula proyectos que permiten empezar la reconversión del papel tradicional de las fronteras ligados al trasbordo, las aduanas y el diferencial de cambio. Esos proyectos se articulan en torno a un polo de desarrollo capaz de generar mayores niveles de competitividad regional y de acelerar el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones sociales de las poblaciones respectivas, a fin de superar los índices de marginalidad y pobreza característicos de las regiones de frontera. Las autoridades locales avanzan en la planeación conjunta del desarrollo regional, el reordenamiento territorial binacional, la prestación conjunta de servicios públicos, el desarrollo de proyectos sociales y educativos binacionales –las autoridades nacionales han podido resolver la convalidación de títulos y currículos–, el manejo concertado de áreas protegidas comunes y el aprovechamiento de recursos compartidos.

Los gobiernos de Colombia y Ecuador ajustan la amplia delimitación de la ZIF a partir de la articulación de varios subproyectos en torno a ejes territoriales, pero sobre todo productivos de los distintos ámbitos fronterizos. La ZIF de Colombia con Perú se transforma en la primera ZIF tripartita e involucra también a Ecuador en torno al río Putumayo como elemento compartido que dinamiza proyectos energéticos, forestales, agrícolas y de conservación de ecosistemas compartidos. Estos acuerdos les sirven a los tres países para abordar de manera conjunta el desarrollo de proyectos de sustitución de cultivos ilícitos, negociaciones ambientales globales y el desarrollo de una zona múltiple de integración amazónica con Brasil.

Estos procesos han sido posibles porque la recuperación económica de los países involucrados ha permitido fortalecer los flujos comerciales y de inversiones cruzadas y ha ampliado la articulación de las economías, las cuales también han descubierto posibilidades conjuntas de inserción en el comercio internacional. En esta decisión ha contado la evolución positiva de los agudos conflictos internos en cada país. Colombia ha podido revertir la dinámica del conflicto, controlar los efectos sobre los vecinos, las negociaciones de paz avanzan y el posconflicto aparece ligado a la integración con los vecinos. Venezuela ha podido darle salida electoral a la polarización y las preferencias políticas reflejan un acuerdo nacional que augura estabilidad. Ecuador supera su inestabilidad e ingobernabilidad con la

consolidación de los partidos y la participación de la población indígena en diversos procesos sociales, culturales y políticos. Perú logra una depuración de la corrupción de las esferas pública y privada y el crecimiento económico se traduce en mejoramiento social y consolidación democrática.

La Comunidad Andina ha encontrado formas de rearticulación dado que el acuerdo bilateral de la mayoría de sus miembros con Estados Unidos se convirtió en una negociación subregional que les permitió asegurar el arancel externo andino y garantizar sus cadenas productivas, ayudó a fortalecer el mercado común y relanzó una integración más profunda entre sus miembros y con el MERCOSUR sobre la base de normas comunes que todos respetan. El crecimiento de los intercambios entre sus miembros ayuda a la reconversión productiva de las zonas fronterizas integradas, mientras la libre movilidad de las personas, el comercio y los capitales permite fortalecer la integración regional. Las regiones juegan un papel central en ese relanzamiento de la integración andina.

Este primer escenario sería, desde luego, el más deseable pero es, quizás en la próxima década, el menos probable.

2. EL MANTENIMIENTO DEL *STATU QUO*

La ZIF colombo-venezolana se define no a partir de las amplias interacciones existentes con centros que pueden jalonar procesos productivos, sino en razón de los alineamientos políticos entre actores locales y nacionales. Su funcionamiento se reduce a reuniones ocasionales, que se van extinguiendo hasta desaparecer. Siguen las presiones de las regiones por recibir tratamientos especiales como el de ser declaradas puertos libres o zonas especiales, lo que contribuye a mantenerlas en su informalidad. La devaluación, unas veces del bolívar y otras del peso, genera presiones en una u otra dirección. Intermitentemente se impone el trasbordo o el cierre de las fronteras.

La ZIF colombo-ecuatoriana es tan amplia y difusa que no logra articular ningún proyecto productivo y los problemas de seguridad desestiman su aplicación. Continúan las medidas proteccionistas de un vecino contra otro con una u otra modalidad. La ZIF colombo-peruana se reduce a ocasionales menciones en las reuniones de las comisiones de vecindad.

Las diplomacias oficiales no reconocen las difíciles condiciones por las que atraviesan todas

las naciones andinas, condiciones que tienen repercusiones mutuas y requieren concertar formas de acción conjunta, en particular, en las fronteras. El gobierno colombiano, centrado en una “diplomacia de la seguridad”, no prevé ni tiene capacidad de remediar los efectos en los países vecinos tanto del conflicto mismo como de las políticas que el gobierno adopta a ese propósito. Los vecinos reaccionan de manera defensiva y continúa la mutua recriminación ante la incapacidad de asumir de manera conjunta los problemas comunes.

Los acuerdos bilaterales de los países andinos con Estados Unidos introducen a un competidor asimétrico de su propio comercio intraregional. Este empezó a desplazar los intercambios entre los mismos miembros de la CAN, a los cuales les daban posibilidades de diversificar su oferta exportable y les permitían vender sus productos manufacturados con mayor valor agregado. La interferencia del arancel andino por los acuerdos hemisféricos dificulta los avances de la integración, en particular en las zonas fronterizas.

Este escenario, sin duda probable, es, sin embargo, menos deseable que el anterior.

3. EL AUMENTO DE LOS PROBLEMAS EN LAS FRONTERAS

Las poblaciones de las fronteras siguen hablando de su integración espontánea cuando están frente a las capitales pero hacen uso del nacionalismo y hasta del “chauvinismo” frente a los problemas que comparten con sus vecinos. Sigue primando la crítica generalizada y sin propuestas, la informalidad en las relaciones, el mero aprovechamiento de las ventajas que por el diferencial de cambio se suscitan a uno y otro lado de la frontera, la presión política frente a asuntos particulares más que en relación con problemas colectivos, y la mirada de corto plazo y coyuntural. Se deshacen o son mal vistos los mecanismos existentes entre ambos lados de la frontera para presionar en una dirección mutuamente conveniente que supla la ausencia o

Las diplomacias oficiales no reconocen las difíciles condiciones por las que atraviesan todas las naciones andinas, condiciones que tienen repercusiones mutuas y requieren concertar formas de acción conjunta, en particular, en las fronteras. El gobierno colombiano, centrado en una “diplomacia de la seguridad”, no prevé ni tiene capacidad de remediar los efectos en los países vecinos tanto del conflicto mismo como de las políticas que el gobierno adopta a ese propósito.

debilidad del Estado central o que ayude a la construcción de políticas públicas de desarrollo transfronterizo.

La ZIF colombo-venezolana no se conforma. Las ZIF con Ecuador y Perú se paralizan. Los gobiernos andinos no logran superar las posiciones reactivas frente a las dinámicas sociales y políticas que viven sus países ni identificar conjuntamente las amenazas y los retos comunes, lo que impide un mejor tratamiento de las divergencias que surgen a propósito de la apreciación de cada uno de la situación fronteriza y regional.

Desaparecen las comisiones de vecindad y las comisiones militares binacionales. Aumenta la delincuencia común, el contrabando, los delitos aduaneros, el crimen organizado, todo lo cual genera tensiones en la relación binacional. Los desplazamientos forzados, movimientos de indocumentados y trabajadores migrantes le

agregan ingredientes explosivos a las crisis internas de cada país andino.

Las crisis internas se desbordan y se articulan con las de sus vecinos. El nacionalismo se convierte en instrumento para intentar darle salida a la presión interna. Las absurdas hipótesis de conflicto entre países como Venezuela y Colombia pasan a ser consideradas como catastróficas hipótesis de guerra alentadas por los militares, quienes en ambos países han ganado influencia dada la agudización de sus conflictos internos y presionan por una carrera armamentista. El anticolombianismo crece en Ecuador y Perú. La mirada de cada país a sus fronteras es sólo la de salvaguarda de la seguridad nacional, la soberanía estatal y la integridad territorial. Aumentan los incumplimientos de los acuerdos andinos y la integración se paraliza.

Este escenario, del todo indeseable es, con todo, bastante posible.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO INTEGRACIÓN COORDINADO POR ÉDGAR VIEIRA Y SOCORRO RAMÍREZ.

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003, en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; Centro de Pensamiento Estratégico Internacional -CEPEI, Universidad de los Andes; Universidad del Norte; Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra -CEESEDEN; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL; Fundación Hanns Seidel; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org