

**GUSTAVO MONTAÑEZ G.
MARCO TULLIO RAMOS**

**INTEGRACION
FRONTERIZA
COLOMBO
ECUATORIANA:
UNA APROXIMACION
GEOGRAFICA**

cuadernos de geografía

INTEGRACION FRONTERIZA COLOMBO-ECUATORIANA UNA APROXIMACION GEOGRAFICA

Por: Gustavo Montañez Gómez
y Marco Tulio Ramos

1. INTRODUCCION

Varios investigadores describen a América Latina como un territorio fragmentado en el que las fronteras interrumpen la natural continuidad de la región.

Esta consideración sigue teniendo vigencia, pese a las diferentes propuestas que se han hecho en el campo de la integración. Es a partir de los años cincuenta y sesenta, que en esta área se comienzan a habilitar en forma importante conexiones de transporte y comunicaciones y un aumento del comercio intrarregional. En este período también se implementan los primeros acuerdos de integración a nivel latinoamericano.

La consolidación de los estados nación y el modelo de crecimiento de la economía de las naciones latinoamericanas basadas en la exportación a países fuera del área, definieron una conformación espacial de la producción y de la población que en general despreciaba las áreas periféricas y fronteras de los respectivos países. En diversas oportunidades estas fronteras fueron escenarios de conflictos de soberanía, lo que originó como respuesta la formulación de políticas nacionales orientadas a la ocupación de algunas de estas zonas por nuevos asentamientos humanos, localizados allí, más en función de una política de seguridad nacional que de una estrategia de desarrollo fronterizo que buscara armonizar los intereses y acciones de los países limítrofes.

Las áreas de frontera han sido generalmente zonas aisladas y alejadas de los centros dinámicos; con escaso y desigual desarrollo económico y social en relación con otras zonas de sus respectivos países; sin instituciones idóneas ni poder para adoptar o promover decisiones que den impulso al desarrollo regional y local; con

recursos naturales desconocidos o precariamente utilizados en beneficio regional; con deficientes vías de comunicación y equipo de transporte. Son regiones predominantemente sujetas a los efectos de políticas definidas desde los gobiernos centrales, las cuales ignoran y en ocasiones obstaculizan la continuidad y fortalecimiento de las necesarias relaciones surgidas de la propia identidad y dinámica fronteriza regional.

La frontera, concebida como un elemento restrictivo y diferenciador, se convirtió en un área de resolución "sui géneris" de las contradicciones políticas y económicas de los países limítrofes. Su funcionamiento, desordenado y caótico, ha ocasionado tensiones frecuentes originadas en el contrabando, la emigración ilegal, el entorpecimiento del transporte y la utilización de recursos naturales, entre otros. De otro lado, en estas zonas han surgido poblaciones estables, adaptadas al estilo propio de la frontera, que comercian y establecen relaciones sociales y economías diversas, utilizan servicios de uno y otro lado de la frontera, incluso al margen de los instrumentos reguladores oficiales de los países fronterizos. El fenómeno parece ser más caótico, cuanto mayor es la diferencia entre las estructuras económicas de los países colindantes.

Frente a esta situación fronteriza, aparece contemporáneamente la necesidad y conveniencia de planificar las actividades y relaciones generadas allí, buscando intervenir adecuadamente para crear mejores condiciones de ordenamiento, desarrollo básico y complementario.

Hacer realidad la integración latinoamericana, propósito que seguirá teniendo vigencia, exige una revisión de los viejos y nuevos mecanismos de integración propuestos, para corregir errores y racionalizar experiencias. Uno de estos mecanismos, aún no explorados suficientemente por los diferentes esquemas de integración latinoamericana, es el de buscar la integración en zonas limítrofes, con base en instrumentos como la ejecución de proyectos específicos o la regularización comercial, entre otros.

El profesor Errandonea (1978:18), manifiesta respecto a la integración entre países limítrofes que, "si la vía gradualista que adoptó la integración europea en la post-guerra -y que llevó a la constitución del mercado común- encuentra dificultades para su aplicación en América Latina, una alternativa adecuada para esa estrategia puede hallarse en los procesos de integración locales y subregionales en áreas fronterizas adyacentes". En el mismo sentido, Myrdal (1966:87), considera que, "es posible alcanzar resultados satisfactorios más amplios dentro de un grupo más pequeño de países. Una unión de países vecinos podría contar con el sentimiento de solidaridad que no reuniría un grupo más grande. Los beneficios mutuos derivados de una solución regional podrían también ser más fácilmente valorados, . . . es probable que los gobiernos tengan menos dificultades en enfrentar intereses especiales de ciertos sectores".

En Colombia, los intentos por encarar sistemáticamente la planificación y desarrollo regional fronterizo se inician en la década del sesenta. Posteriormente, los trabajos del BID (1966), DNP-OEA (1980) y Carlos Zorro Sánchez (1981) analizan particularmente algunas posibilidades de integración de la región fronteriza Colombo-Ecuatoriana.

El trabajo que aquí se presenta busca examinar la realidad fronteriza Colombo-Ecuatoriana, especialmente el subespacio andino, teniendo en cuenta la identidad que ésta presenta como proyección histórica, la dinámica derivada de los factores de carácter endógeno y exógeno, las incidencias de las políticas y acciones estatales, así como las posibilidades de identificar unas premisas para la integración y desarrollo fronterizo.

En este trabajo se abordará inicialmente una breve revisión de las aproximaciones teóricas al problema fronterizo en general, la cual servirá como marco de referencia para seguidamente analizar la región fronteriza Colombo-Ecuatoriana.

2. FRONTERAS E INTEGRACION

2.1 Fronteras y Límites

Los términos frontera, área o región fronteriza, y las nociones de límite y línea fronteriza, expresan conceptualmente realidades diferentes que no deberían ser utilizados indistintamente.

Los términos "límite" y "línea fronteriza" corresponden a realidades jurídicas basadas en acuerdos y tratados internacionales, realizados por los Estados bajo normas del Derecho Internacional, que buscan establecer los ámbitos territoriales de soberanía que corresponden a cada Estado.

Por el contrario, los términos "frontera", "área o región fronteriza" hacen referencia indistintamente a las especificidades territoriales como sociales, políticas y económicas de los espacios geográficos, ubicados a ambos lados de las líneas fronterizas, donde los Estados Nacionales ejercen su soberanía e influencia.

La diferenciación conceptual pretende establecer con cierta claridad, la distinción entre el fenómeno jurídico del límite internacional, con todo lo que él puede representar en cuanto a separación, diferenciación y barrera entre poblaciones y territorios vecinos; y el fenómeno socio-económico de la frontera, con todas las implicaciones que pueda tener en cuanto a zona de integración, contacto entre sociedades, sistemas económicos e instituciones políticas diferentes.

Las distinciones anotadas son relativamente recientes. La acepción más simple y difundida de frontera, se refiere al confín de un Estado, es decir al término, al punto final, a la línea que indica hasta dónde se ejerce el poder soberano, la línea divisoria que separa dos entidades políticas, aunque se encuentren en un mismo espacio cultural y geográfico formando una unidad regional con características comunes. Sin duda, es ésta la manera más común de concebir desafortunadamente la frontera en Colombia y de ello se derivan obviamente consecuencias prácticas negativas en las relaciones con los países vecinos. La Geografía y la Sociología ofrecen una noción de frontera en función del espacio contractual, que es el que se delimita científicamente y en él, “dos colectividades humanas, por encima de las fronteras, ejercen sus derechos y obligaciones de organización espacial, organización social, organización cultural y política, según acuerdos libremente consentidos”, Greño Velasco (1977:18).

El profesor Greño Velasco (1974:130 – 151), describe la evolución del concepto de frontera, la cual se puede resumir así:

En la historia antigua, la frontera o límite estuvo determinado por la influencia de las ciudades. Los soberanos colocaban algún símbolo, signo o imagen en la periferia de sus estados para simbolizar su poder o influencias. Es lo que se denomina, frontera simbólica.

Más tarde, la ampliación de los límites de la ciudad, demarcados por murallas, como consecuencia de las políticas expansionistas y la conformación de los imperios, dió lugar a la necesidad de defender el patrimonio interior y los valores culturales, lo cual definía lo que se conoce como frontera estratégica.

Las demarcaciones propias de la naturaleza tales como el curso de los ríos o la extensión de los bosques, fue un elemento tenido en cuenta por algunos pueblos, para señalar la frontera natural que a la vez que obstáculo era barrera protectora. El auge del comercio por vía marítima da lugar al cobro de las tarifas aduaneras por el ingreso de las mercancías a través de los puertos, configurándose así las fronteras marítimas.

Con la evolución de las ideas políticas, del mercado nacional, la aparición del Estado moderno y la soberanía estatal, el concepto de Frontera adquiere una nueva dimensión que se tipificó como frontera política. El poder político se extiende a través de todo el territorio dentro del cual se aplica la ley del Estado. La frontera política significa enfrentarse cara a cara con el vecino, por razón de contigüidad, en un mismo tiempo histórico y en el mismo espacio geográfico. El perfeccionamiento de esta figura ocurre a mediados del siglo XVII.

Al concepto anterior se le incluyen algunas precisiones para llegar a la idea de frontera jurídica o institucional con tres expresiones, la líneal, la zonal y la

tridimensional. La frontera líneal establece el límite diferenciador, es decir, los puntos geográficos hasta donde se aplica el derecho de un Estado; la frontera zonal, que comprende el establecimiento de unas zonas del Estado territorial, con el fin de aplicar algunos programas específicos en materias tales como el comercio, el tránsito de personas y otras actividades que buscan el desarrollo de tales zonas. La expresión tridimensional se refiere al conjunto de fronteras terrestres, marítimas y aéreas.

En este itinerario del concepto de frontera, aparece un cambio importante ya que no la concibe tanto como línea artificial que separa, sino más bien como un espacio de convergencia capaz de unir regiones multinacionales circundantes. Los límites jurisdiccionales que antes se tocaban ahora están interpenetrados, creando un espacio común, un gajo de un Estado compartido (Instituto Internacional de Integración, 1985).

La formulación de estrategias y objetivos de desarrollo en las regiones fronterizas, requiere reconocer la naturaleza estructural del fenómeno fronterizo, lo cual se pone de manifiesto a través de varios factores, entre los cuales Utria (1977:12-21), considera importantes los siguientes:

La dinámica estructural de fluidez o permeabilidad que tienen los sistemas sociales en relación con las fronteras, en cuyo contexto éstas apenas representan barreras artificiales que necesitan estar respaldadas por sistemas institucionales y jurídicos adecuados para llegar a tener algún impacto en el plano social. Esta consideración adquiere mayor relieve cuando las fronteras no coinciden con barreras geográficas y ecológicas. Y es más significativa aún cuando se trata de fronteras que son atravesadas por ejes de comunicación entre centros nacionales homólogos ubicados a cada lado de ellas, o cuando separan artificialmente espacios ecológicos y geoeconómicos homogéneos.

El influjo del proceso histórico y los vínculos socioculturales acumulados a lo largo de él, como estímulo del intercambio y de la permeabilidad de la frontera entre países vecinos. Este factor es más significativo en la medida en que se trata de pueblos que histórica y socioculturalmente formaron parte de una misma patria. Generalmente en estos casos una frontera convencional ha venido separando personas, procesos económicos, institucionales y paisajes ecológicos que por mucho tiempo constituyeron una unidad.

El propósito de separación entre países, que es históricamente explicable, generalmente es resistido por la fuerza del instinto social, la tradición y los propios intereses individuales locales. Se originan así diversos efectos traumáticos al nivel de algunas zonas fronterizas que requieren profunda comprensión y eficiente solución en el contexto de un proceso integrador.

La propia dinámica social que adquieren las situaciones fronterizas derivada de la falta de adecuada integración binacional a nivel global. En ausencia de una

auténtica integración de las fuerzas sociales interesadas o forzadas al intercambio y la complementación, se ponen en vigencia formas espontáneas, impulsivas e individuales de integración, desencadenándose así procesos de intercambio incontrolados; marginales y, a veces, lesivos para las dos economías.

En ausencia de un sistema eficiente e institucionalizado por los respectivos Estados, son los diversos intereses individuales los que imponen las reglas de juego para el intercambio y entran a regir las acciones.

A falta de un manejo espacial de las soluciones, son la movilidad espontánea y anárquica de los factores, los elementos que caracterizan el intercambio, desencadenándose así las migraciones incontroladas, el tráfico irregular y lesivo de mercaderías y todo el conjunto de secuelas patológicas de una situación carente de manejo y soluciones apropiadas y oportunas.

En estas condiciones, los problemas fronterizos se vuelven crónicos; generalmente los beneficios directos a ambos lados de la frontera se encargan, por todos los medios a su alcance, de que la situación se mantenga y afiance en su propio beneficio. En la medida en que ello ocurre resulta cada vez más difícil para los gobiernos una intervención adecuada, configurándose así el típico círculo vicioso que caracteriza a algunas situaciones fronterizas latinoamericanas.

2.2 Integración e Integración Fronteriza

2.2.1 El Concepto de Integración

Integrar, del Latín *integrare*, significa formar las partes de un todo, completar un todo con las partes que faltan. En el campo económico precisar dicho término presenta algunas dificultades, pues se le han dado diversas acepciones que responden en su mayoría a un enfoque parcial, en un lugar y en tiempo determinado. Según Marjolin, citado por Garay (1981:12).

Todo proceso que acarrea un mayor grado de unidad puede denominarse válidamente integración. Por su parte, Hartog (Garay, 1981:12) define la integración como una forma más avanzada de cooperación, distinta del término armonización, que se refiere a una consulta mutua sobre cuestiones importantes de política económica.

Para Myrdal (1956:22),

... La economía no está plenamente integrada, mientras no se abran anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independiente de diferencias sociales, radicales y culturales. . .

A pesar de que la integración no sólo es de tipo económico, sino también espacial, político, social, cultural, los economistas y planificadores han enfatizado ese carácter.

Una de las definiciones más difundidas sobre integración es la de Bela Balassa (1964:6) para quien esto “es el proceso o estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional”.

Aquí se define la integración como un proceso tendiente a eliminar la discriminación entre unidades económicas, en sentido amplio, a nivel universal. Esta se comprende como un proceso gradual, en donde existen diferentes tipos o esquemas de integración según el grado de eliminación de tales discriminaciones.

2.2.2 Enfoques Integracionistas

Más allá de toda retórica integracionista, la principal controversia sobre ésta, se refiere al carácter y al alcance de la intervención del Estado en los procesos integrativos.

En el enfoque neoclásico, se ubican todos aquellos que consideran la intervención del Estado como un obstáculo en el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Su fundamento teórico es el supuesto de que la ampliación y liberación de los mercados conducirá a una mayor competencia de donde provendrían, una mayor especialización productiva, incrementos en las economías de escala, aumentos en la productividad y un reforzamiento de la competitividad frente a terceros. Lo anterior, conduciría inevitablemente a diferentes formas de integración, incluyendo la frontera.

El enfoque neoclásico, no aborda el problema de hacia dónde se dirigen, los excedentes mercantiles, ni de sus posibilidades de reinversión en los territorios en vías de integración.

La aproximación estructuralista, plantea una amplia y activa participación del Estado en la creación de condiciones socioeconómicas e infraestructurales para la progresiva conformación de estructuras productivas, mercantiles y políticas de integración. Este enfoque, considera al Estado como un ente importante y decisivo frente a los diferentes procesos de integración. La no intervención del Estado en la ampliación de los mercados sólo tendería a incrementar los desequilibrios sociales y regionales ya existentes.

La intervención del Estado, en la integración fronteriza planificada, se plantea en función de los requerimientos de un modelo de crecimiento basado en el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos locales, así como de las economías externas generadas en ambos territorios. Se trata, en otras palabras, de

aprovechar las ventajas que el territorio ampliado ofrece para la generación de economías de escala que hagan factible la creación de nuevas líneas de producción y desarrollo social.

2.2.3 Formas de Integración

La integración económica, puede asumir varias formas. Todo dependerá del grado de compromiso entre los países que se integren y en qué áreas se va a eliminar la discriminación y se van a abolir los obstáculos. Los diferentes grados están determinados por las barreras que se eliminan y por los compromisos que se adquieren frente a terceros.

Siguiendo a Bela Balassa (1964), existen las siguientes formas de integración económica que se convierten en etapas de un proceso que persigue una unión de amplias magnitudes entre las partes que la conforman: zona de libre comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Económica e Integración Económica Total.

En la zona de libre comercio se efectúa la abolición de los aranceles aduaneros y de otros obstáculos al intercambio comercial entre los países participantes, pero cada uno de estos mantienen sus propias tarifas y políticas comerciales, frente a los países no pertenecientes al área.

La Unión Aduanera la forman países que eliminan los aranceles y restricciones de todo orden al comercio recíproco y señalan una barrera común arancelaria frente a los terceros países ajenos al esquema; es decir que se incluye la adopción de una barrera arancelaria común hacia el exterior.

El Mercado Común constituye una forma superior a los dos anteriores. Además de que se suprimen los aranceles y obstáculos al comercio, y se impone un arancel común frente a terceros, los países buscan que los factores como el capital, la tecnología, la mano de obra, puedan traspasar libremente las fronteras.

La Unión Económica es una forma de integración en la cual se reúnen todos los elementos anteriores adicionados por una armonización de las políticas de cada uno de los países en materia económica. No basta para que los productos circulen libremente, eliminar las barreras arancelarias y los obstáculos de tipo administrativo. Existen en los países, políticas como las de incentivos a las exportaciones, las cambiarias, las fiscales que discriminan contra los bienes extranjeros. La unión económica, al armonizarlos, al hacerlos homogéneos, elimina esa discriminación, permitiendo un mercado más libre entre los participantes de la unión.

La Integración Económica total es según Balassa (1964), la más sofisticada forma de integración. Abarca todos los anteriores, más una unificación en las políticas monetaria, fiscal, social y anticíclica. Como característica especial presenta la de constituir una autoridad común, que pone en práctica los planes y objetivos por encima de las autoridades nacionales.

Las decisiones de la autoridad supranacional son obligatorias para todos los estados miembros que deben acatarlas tan pronto sean formuladas.

Las formas de integración mencionadas no son mutuamente excluyentes; en la práctica un esquema puede tener características comunes a todas y no podersele catalogar con precisión en una de las cinco formas enunciadas. Es posible, por ejemplo, un mercado común con una autoridad supranacional aunque no se persiga la total armonización de las políticas económicas y sociales. Cada proceso de los que hoy existen en el mundo, tiene sus propias peculiaridades y como tales hay que estudiarlos.

2.2.4 Antecedentes en América Latina

La primera experiencia integracionista se formalizó mediante el tratado de Montevideo, por el cual se estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, suscrito inicialmente por nueve países: Argentina, Perú, Colombia, Chile, Paraguay, Ecuador, México, Uruguay y posteriormente Bolivia (1966) y Venezuela (1967). Representó en 1960, la esperanza de un ambicioso proceso integracionista.

Por el número de Estados que la conformaron, la dimensión geográfica abarcada, el potencial económico y la importancia de los países miembros, parecía ser el instrumento idóneo para construir el tan ansiado mercado común latinoamericano y la cooperación para el desarrollo.

Los países miembros del Tratado se comprometieron a facilitar en forma creciente la integración de los participantes mediante la realización de todos los esfuerzos posibles para armonizar sus regímenes de importación y de exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios de fuera de la zona.

Un año más tarde de firmado el Tratado, éste, reconoció la existencia de regiones limítrofes (Resolución 13 de 1961) con características especiales que justificaban un tipo singular de comercio, que podría tener importancia para el desarrollo económico de la región. Dicho tráfico fue definido, como aquel que se realizara entre países limítrofes y que reuniera las siguientes características: que se efectuara entre poblaciones fronterizas vecinas o cuando una de ellas tuviera dificultades de ser abastecidas desde su propio territorio nacional; que las mercancías a comercializar, tuviesen como destinación exclusiva el uso o consumo

local de las poblaciones mencionadas; y que las operaciones de comercio tuviesen un valor y un volumen reducidos.

Desafortunadamente la integración fronteriza no pasó de ahí. Nunca se produjo una formulación para el desarrollo de estas áreas. Todo se limitó al reconocimiento de un hecho evidente, cual es el flujo normal de productos, vehículos y personas entre ciudades fronterizas. La integración fronteriza como formulación, no constituyó en la ALALC, un instrumento seleccionado para impulsar el desarrollo de los países latinoamericanos. Como es sabido, la ALALC produjo más expectativas y frustraciones que realizaciones efectivas y continuadas.

El Grupo Subregional Andino se creó el 26 de mayo de 1969; los representantes plenipotenciarios . . . de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, suscribieron en la ciudad de Bogotá el acuerdo de creación de este organismo que más tarde sería oficialmente denominado Acuerdo de Cartagena. Venezuela no lo suscribió pero vino a adherirse a él en el mes de febrero de 1973.

Años más tarde se produce el retiro de Chile.

El Tratado señala como objetivos “la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica con la finalidad de elevar en forma persistente el nivel de vida de los habitantes de la región” LDCR (1980:12).

Para evitar los desajustes que se habían presentado en la ALALC, se acordó que el desarrollo equilibrado y armónico debería conducir a una distribución equitativa de los beneficios que se dirigieran a reducir las diferencias existentes entre los países y a fortalecer la capacidad de negociación de sus integrantes frente a otros países. Para lograrlo se diseñaron varios mecanismos y medidas aparentemente más avanzadas que las de ALALC.

En el Acuerdo de Cartagena, se incluye una muy breve referencia al tema fronterizo, al referirse a la integración física, recomendando emprender acciones conjuntas para solucionar los problemas de infraestructura en campos como la energía, el transporte y las comunicaciones; haciendo énfasis en las medidas tendientes a facilitar el tráfico fronterizo entre los países miembros.

Tampoco el Acuerdo de Cartagena ha podido consolidar acciones; sus resultados frente al propósito de la integración económica han sido precarios y más aún lo han sido los relativos a la integración fronteriza.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fue establecida el 12 de Agosto de 1980 por los países miembros de la ALALC, en términos semejantes a los de 1960, cuando se firmó el Tratado de Montevideo, pero

teniendo en cuenta la creciente necesidad de replantear el objetivo de la integración latinoamericana.

Además de pretender conformar un mecanismo de ayuda al crecimiento económico y desarrollo social de la región, busca ser un instrumento de defensa contra el peligro del estancamiento del conjunto de las economías latinoamericanas y de cada una de ellas considerada individualmente.

El convenio contempla como objetivos fundamentales la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de acuerdos de cooperación económica que ayuden a la ampliación de los mercados. La ALADI, también consagra como mecanismos para la integración entre países miembros la celebración de acuerdos de alcance parcial. Estos pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades.

Además, el tratado llama la atención sobre otras formas menos tradicionales de integración, que incluyen la "cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente".

Dentro del esquema de la ALADI, es posible crear condiciones que profundicen el proceso de integración en las regiones fronterizas, acudiendo al mecanismo de los acuerdos de alcance parcial, que aunque no fue establecido para las zonas fronterizas exclusivamente, si es aplicable a ellas en forma íntegra.

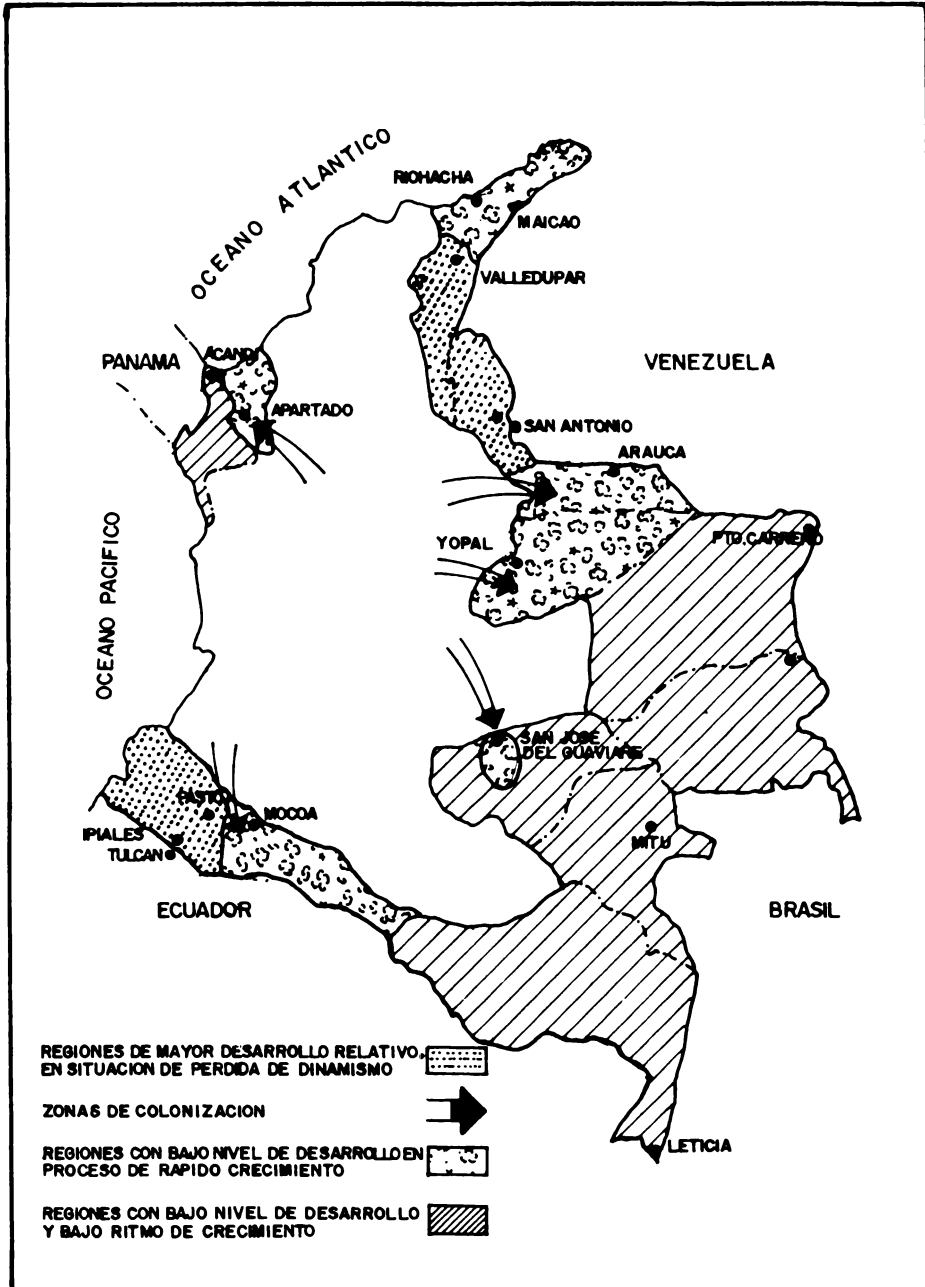
En síntesis, ninguno de los Tratados mencionados consideró especialmente la integración fronteriza, como un instrumento útil para el desarrollo económico de los países miembros. Más bien hacen énfasis en los esfuerzos de integración hechos desde el nivel central, los cuales a menudo producen efectos negativos en las economías regionales fronterizas, al intentar regularizar algunos intercambios de factores productivos a través de la frontera, ignorando las condiciones sociales y el desarrollo económico de quienes allí viven.

Dadas las circunstancias mencionadas, la integración fronteriza surge como una alternativa mas viable y concreta, como lo señala el Instituto Internacional de Integración (1985:12), cuando manifiesta que "los programas de integración fronteriza por su carácter limitado y su enorme carga integracionista podrían constituirse, a corto plazo, en una opción de dinamización de los sistemas y programas de integración en el continente".

2.2.5 Antecedentes en Colombia

En Colombia, una política explícita y particularizada de fronteras apenas se formula durante la administración del Presidente Betancur (1982-1986). Anteriormente, lo que se pudiera denominar política fronteriza tuvo una expresión

FIGURA 1
CLASIFICACION DE LAS REGIONES FRONTERIZAS -
POR TIPO DE CRECIMIENTO ECONOMICO



FUENTE : PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA 1983
 DIBUJO : Dolly Ramirez L. II - 90

difusa a lo largo de varios períodos administrativos, dentro de los cuales “lo fronterizo” en sí mismo quedaba implícito dentro de amplias áreas temáticas, como la salvaguardia de la soberanía nacional y los planes o políticas de desarrollo regional (Murillo et. al., 1986:1).

Las escasas consideraciones rectas sobre la frontera propiamente dichas que se hacían antes de la administración Betancur, tendieron a visualizarlas principalmente como líneas divisorias con los países vecinos. En este sentido, la localización periférica generalizada de todas las fronteras colombianas no planteaban preocupaciones distintas para el gobierno central, el cual demoró mucho tiempo en superar las visiones geopolíticas y diplomáticas para reconocer e incorporar las regiones fronterizas como objetivos territoriales específicos del proceso de desarrollo económico del país.

En cuanto a la salvaguardia de la soberanía nacional, fue a raíz del conflicto armado con el Perú ocurrido en 1932, que la periferia fronteriza del país adquirió importancia en la perspectiva geopolítica. A partir de entonces, algunas poblaciones fronterizas sureñas como Puerto Leguizamo frente al Perú y Leticia frente al Brasil, sobre los Ríos Putumayo y Amazonas respectivamente, recibieron dotación militar para proteger las líneas de demarcación territorial frente a eventualidades que atentaran contra la Soberanía Nacional

Durante la administración López Michelsen (1974-1978), dentro de sus objetivos de integración territorial de políticas sectoriales, incluyó para las zonas fronterizas el plan de vías secundarias, que integraría estos territorios. Entonces también se formuló el fomento del transporte en la Orinoquía y Amazonia, y la adopción del Proyecto Radargamétrico con el fin de hacer el inventario de recursos y la recolección de información útil para promover su desarrollo. Además, se creó el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, DAINCO, como instrumento para realizar la planificación, promoción y ejecución del desarrollo.

Durante el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) se elaboró el Proyecto Fronterizo Nariño-Putumayo, por el DNP-FONADE-OEA y el estudio sobre la Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana. (Zorro Sánchez,).

Estos trabajos abordan la problemática de las regiones fronterizas, dentro de las perspectivas nacional y binacional; además, examinan nuevas posibilidades de integración fronteriza Colombo-Ecuatoriana.

Durante la administración de Betancur Cuartas las regiones fronterizas merecieron particularmente atención. En primer lugar, se definió un marco institucional y administrativo para la posterior instrumentación de las políticas de desarrollo fronterizo. En segundo lugar, el Departamento Nacional de Planeación

elaboró el “Plan Fronteras”, el cual fue aprobado posteriormente por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

En efecto, la ley 10 de Junio 5 de 1983 revistió de facultades extraordinarias al Presidente para definir las zonas fronterizas del país, para crear en ellas organismos autónomos, promotores de su desarrollo, y para implantar un sistema de estímulos fiscales, tributarios y crediticios en dichas regiones (Zarama, 1986:8).

En desarrollo de la mencionada ley, se creó la Secretaría de Asuntos Fronterizos de la Presidencia, se expidió el Estatuto de Fronteras y se crearon las Corporaciones de Desarrollo Regional en las regiones fronterizas.

A la Secretaría de Asuntos Fronterizos; se le dió presencia permanente y definida en la estructura administrativa del país. Por su naturaleza y por su ubicación en el Departamento Administrativo de la Presidencia, se institucionalizó como soporte fundamental e inmediato en la formulación de políticas y en la toma de decisiones presidenciales sobre asuntos fronterizos.

El 17 de Diciembre de 1983, el Presidente Betancur sancionó el Decreto 3448 conocido como “Estatuto de Fronteras”. Se definieron en él las regiones y Distritos Fronterizos, se consagró la Planeación Regional en estas áreas y la orientación de por lo menos una proporción del diez por ciento (10%) de la inversión pública hacia las regiones fronterizas. Además, se establecieron incentivos para el desarrollo económico y social, y se crearon unas condiciones fiscales tributarias propicias para estimular la actividad privada.

La aplicación inmediata de tales estímulos e incentivos revestía una importancia especial para ciudades como Cúcuta, Maicao, e Ipiales, con el fin de afrontar la recesión económica, concentrada inicialmente en las actividades comerciales, resultante de las medidas y ajuste cambiario adoptadas entonces por Venezuela y Ecuador.

Mediante los Decretos 3449 a 3455 del 17 de Diciembre de 1983, se crearon las Corporaciones Autónomas de Desarrollo de las Regiones Fronterizas: Corpoguajira, Corpocesar, Corponor y Corputumayo. Además, se introdujeron modificaciones sustanciales en la estructura y naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales de Nariño, Chocó y Urabá.

De esta manera, la primera fase de la política fronteriza colombiana compuesta por la definición y formulación del Estatuto de Fronteras y sus complementos, culminó para dar paso a la segunda fase, la cual se inició con la aprobación por parte del CONPES del Plan de Fronteras.

Este plan aprobado en marzo de 1986, se fundamentó en una visión filosófica, teórica y metodológica que reconocía “la natural integración de dos territorios, separados por una línea geopolítica”. Esta investigación no podría ni debería ser obstaculizada ni diluida por las restricciones y controles policivos tradicionales (Murillo y Pardo, 1986:9)

El plan fronteras, también le otorgó un verdadero reconocimiento a la especificidad regional. En este sentido, intentó discriminar los procesos de desarrollo correspondientes a cada región fronteriza y elaboró la tipología de regiones que señalamos a continuación (ver Figura 1). Primeramente están las Regiones Fronterizas de mayor desarrollo relativo, con bajo ritmo de crecimiento. Se incluyen aquí las regiones de Cesar, Nariño, Norte de Santander cuyo nivel de desarrollo es cercano al promedio nacional, pese a que en la actualidad, en razón situaciones de origen interno y externo, presentan un bajo ritmo de crecimiento y muestran una marcada especialización en las actividades comerciales con los países vecinos.

Un segundo tipo de Regiones Fronterizas son aquellas con bajo nivel de desarrollo, pero en proceso de rápido crecimiento. A este grupo corresponden las regiones de Arauca, Casanare, Guajira, Urabá Antioqueño y Putumayo, las cuales se encuentran débilmente integradas a la economía nacional. En buena parte, se trata de regiones de recepción de intensos flujos migratorios por poseer recursos naturales estratégicos o por tener lugar en ellas la expansión de la frontera agrícola del país.

En tercer lugar están las Regiones Fronterizas con escaso nivel de desarrollo y bajo ritmo de crecimiento. Estas regiones están prácticamente aisladas del contexto nacional, sometidas a difíciles condiciones de comunicación, baja dotación de servicios y precarias condiciones de vida de la población, en gran parte indígena. Hacen parte de este grupo Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Chocó Fronterizo.

La formulación de política fronteriza durante la administración Betancur, fue aporte positivo para estas regiones, pues, institucionalizó la política de fronteras en la estructura de la Planeación Nacional. No obstante, el Estatuto de Fronteras, al definir regiones y distritos fronterizos, es arbitrario en su delimitación y diferenciación, requiriéndose aún trabajos más específicos y sistemáticos con tales propósitos.

3. ESPACIO FRONTERIZO COLOMBO-ECUATORIANO.

3.1 Antecedentes Históricos

La que hoy es región Fronteriza Colombo-Ecuatoriana estuvo habitada en la época precolombina principalmente por los indios Pastos, Quillacingas, Abades, Sin daguas y otros. Los Pastos eran la tribu más numerosa de la zona interandina nariñense, pues de las 19.041 familias censadas en esta región en 1558, constituían el 53.78% contra el 31.92% de Quillacingas y 14.29% de Abades (Romoli de Avery, 1878:13). Los cronistas concuerdan en que estos pueblos, especialmente los Pastos, vivían en la región que actualmente corresponde a la frontera Colombo-Ecuatoriana. También se puede inferir a partir de las crónicas y relatos que el callejón interandino, comprendido entre el curso medio del Río Chota y la margen izquierda de la parte media del Río Guafara, fue escenario y asiento de una específica evolución cultural (Moreno Ruíz, 1980 y Uribe, 1977). Esto significa que parte de la Provincia del Carchi (Ecuador), y el Altiplano de Túquerres e Ipiales estuvieron conformados por pueblos que pertenecían a una misma unidad cultural en épocas prehispánicas (Ver Figura 2).

El modelo de funcionamiento de la base económica y de la dinámica del intercambio regional de los indios Pastos se indica en la Figura 3. Cuando llegaron los conquistadores, estas etnias habían entrado en etapas sedentarias: agricultura e iniciación de domesticación de animales; trabajo de metales preciosos como el oro con una orfebrería sofisticada; ceramistas en plena producción; la decoración alcanzaba un alto grado de perfección y los tejidos se utilizaban para vestidos y mantas (Chaves Chamorro, 1986:48). La producción de textiles tuvo su auge hasta finalizar la época colonial, constituyendo junto con Tunja, los dos principales centros manufactureros.

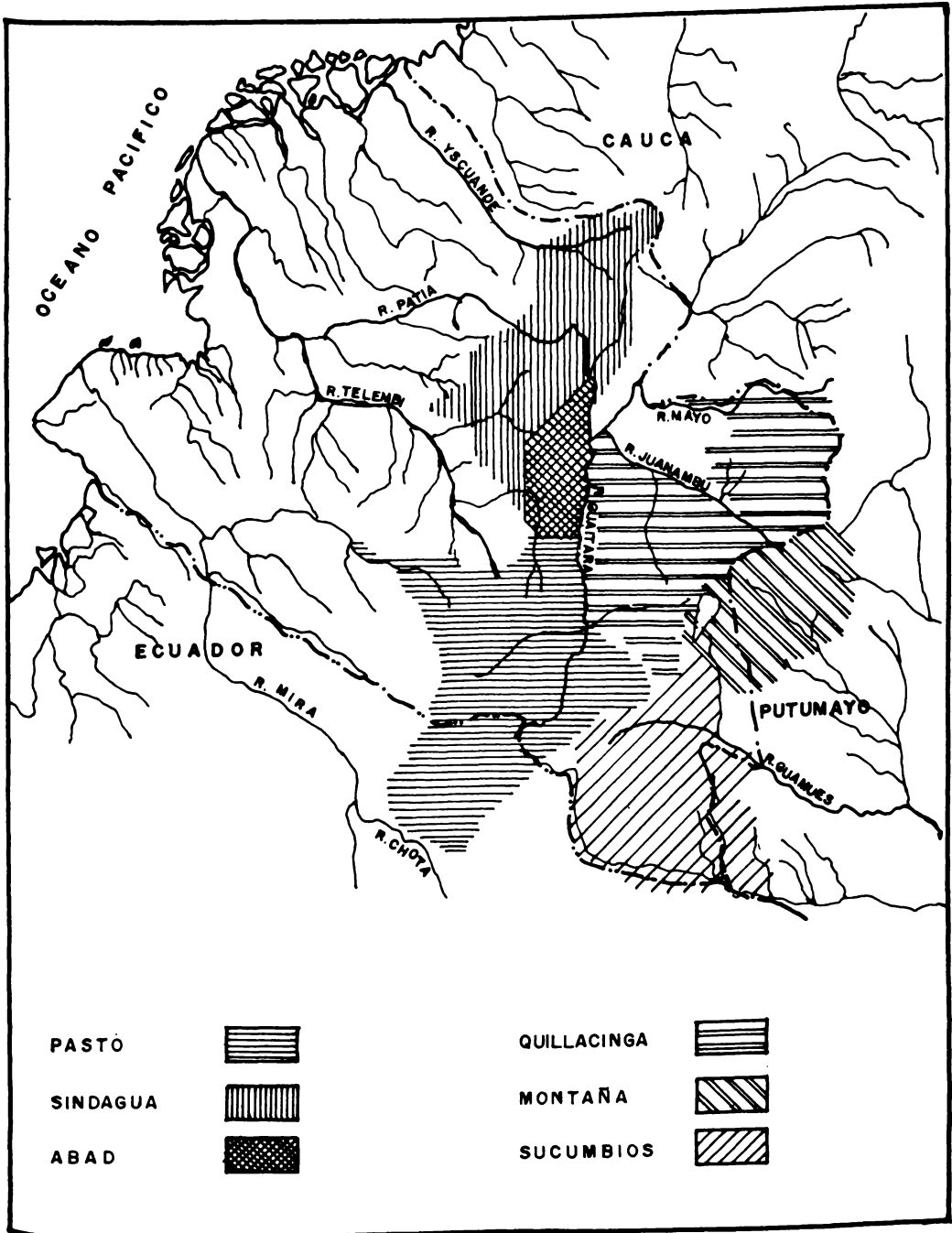
Dentro del variado complejo mosaico sociocultural que conformaría la sociedad colombiana, la región de los Pastos se destaca por tener una entidad sui-géneris. Desde la época prehispánica las etnias que moraban en sus territorio se caracterizaban por su propia idiosincracia, su cultura e independencia política hasta el grado de que ni en la época colonial perdió sus peculiares rasgos.

La religión de la altiplinicie del sur ocupa un espacio importante en el callejón interandino; este lugar servía como área de contacto y expansión entre los pueblos del sur (Incas) y los del norte (Chibchas).

El hecho más significativo en cuanto a la ordenación del espacio en la Conquista y Colonia fue la fundación de ciudades como puntos de apoyo, avanzadas de conquista y centros de ejercicio del poder colonial. Las huestes de la conquista sólo alcanzaron un reconocimiento político de parte de la Corona a partir de este principio identificador (Colmenares, 1978).

FIGURA 2

AREAS TRIVALES DEL TERRITORIO, HOY NARIÑO S.XVI



FUENTE : F. ROMOLI DE AVERY KATHLEEN 1978

DIBUJO : Dolly Ramírez L II-90

La función de numerosas ciudades, en este período, corresponde a la voluntad de los españoles de establecer sólidos puntos de apoyo, asegurar la comunicación de éstos con la metrópoli y explotar lo más rápidamente posible las regiones auríferas (Figura 4).

Como se sabe, el móvil principal en la fase inicial de la conquista era el saqueo de las riquezas acumuladas durante un largo tiempo por los nativos y la de establecer una base exclusivamente urbana aunque estos asentamientos fueran de pequeñas dimensiones.

Las provincias de Quito y Santa Fé, a finales del siglo XVI, se hallaban territorialmente organizadas como se observa en las Figuras 5 y 6. Los patrones culturales, políticos y económicos de España habían sido implantados. En el acta de fundación de la Audiencia de Quito, que data de agosto de 1563, se estableció que ésta se extendería al norte hasta Panamá; y se mencionaba el puerto de Buenaventura, Pasto, Popayán, Cali, Buga y otros lugares. Al designar los límites de la Audiencia, la concepción de estos era diferente de la que se conoce actualmente. Debido a la vaguedad con que se trataban los linderos físicos, a la enormidad de las distancias y a la dificultad de las comunicaciones de las provincias del reino, los efectos prácticos de tales divisiones no eran desmembraciones territoriales sino simplemente arreglos internos (Capdequí, 1968:58).

Como se indica en la figura 6, la Gobernación de Popayán quedaba bajo la Administración de la Audiencia de Quito, sin embargo, la región de los Pastos mantenía una relativa independencia respecto a Popayán y Quito. Los Pastos, según Chaves (1983:155),

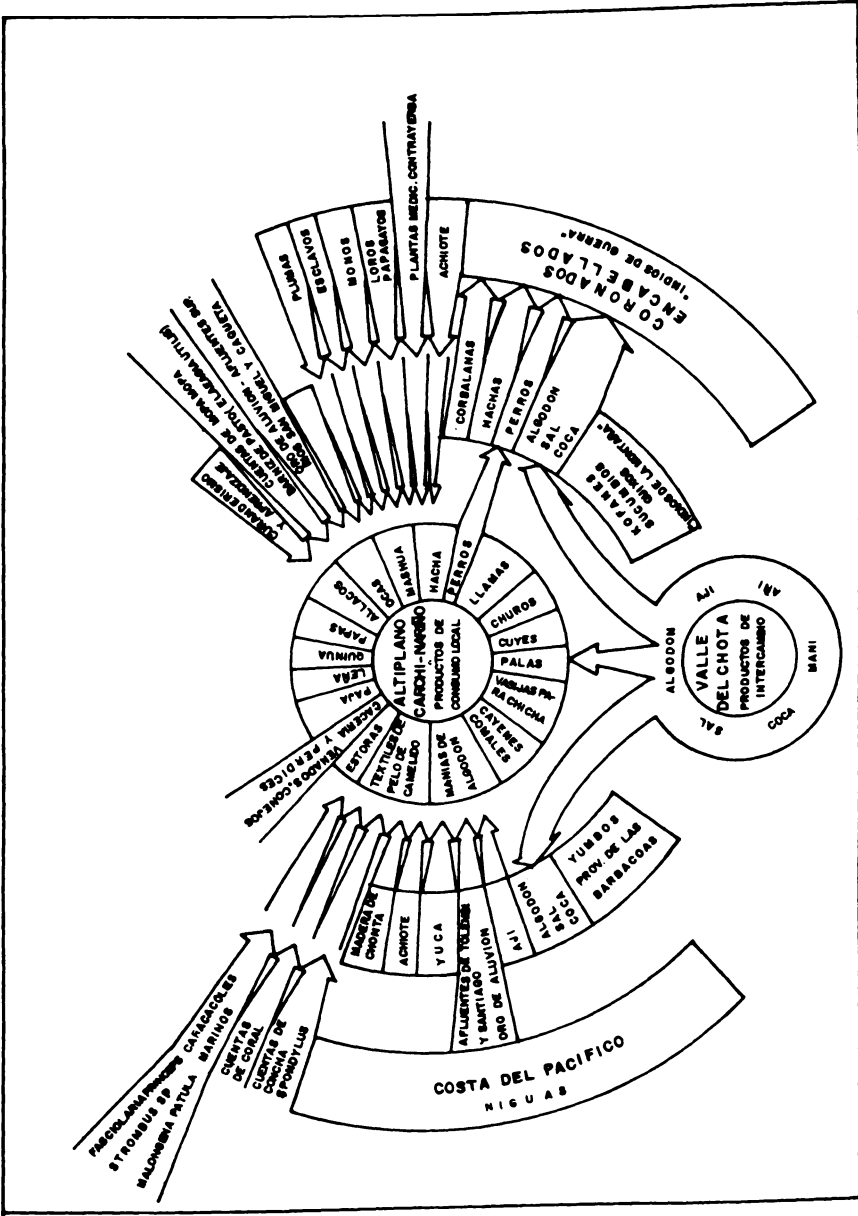
...no tenían sede Episcopal, ni asiento de Gobernador, ni oidores que los fiscalizasen, ni Obispos; y así los habitantes de estas regiones eran diferentes de los payaneses, quiteños, santafereños. Crearon su propia etiqueta y su aislamiento ayuda a perfilar una región con características sui-géneris.

Como se mencionó antes, los indios Pastos se ubicaban en el callejón interandino, sitio de convergencia de todos los circuitos comerciales entre norte y sur, oriente y occidente; área meridional de la Gobernación de Popayán situada en el centro de cruce de caminos entre la Audiencia de Quito, Popayán y Santa Fé de Bogotá; y entre el mar Pacífico y la llanura de la Amazonia (Ver Figura 7).

No todas las ciudades de la colonia se dedicaron a la producción minera o agraria; algunas crecieron y diversificaron su economía, otras continuaron perfeccionando ciertas actividades manufactureras por ellas conocidas antes de la conquista; éste es el caso de la Región del Sur. Refiriéndose a la producción textilera, en los tiempos de la colonia, Luis Ospina Vásquez (1874:91), considera que,

FIGURA 3

PASTOS Y PROTOPASTOS : LA RED DE INTERCAMBIO DE PRODUCTOS Y MATERIAS PRIMAS DE LOS SIGLOS X A XVI D.C.



FUENTE : URIBE MARIA VICTORIA , 1986
DIBUJO : Dolly Ramirez L.

Existieron inicialmente dos focos industriales en el Nuevo Reino de Granada, que se localizaban en el norte del departamento de Cundinamarca y porciones de Boyacá y Santander . . . , y en segundo lugar, en las mesetas de Pasto y tierras adyacentes, en el extremo sur.

Estas ciudades proveían de mantas y batanes a todos los centros urbanos. La región del sur lo hacía principalmente a todos los centros mineros del occidente del país.

Es sabido que la región de los Pastos a pesar de tener una herencia privilegiada, de poseer una economía colonial diversificada y ser una de las regiones más importantes en aquella época, no prosiguió con la misma dinámica de desarrollo posteriormente. La disolución de la Gran Colombia, la formación de los Estados Nación y su nueva condición de región fronteriza, muy seguramente contribuyeron a inhibir las posibilidades de desarrollo.

Pero ya en el siglo XVIII las colonias españolas asistieron a un intenso proceso de realinderoamiento y creación de nuevas entidades administrativas. En el año de 1717 se suprime la Audiencia de Quito y se la integra al Virreynato de Santa Fé de Bogotá que acaba de ser erigido. El nuevo Virreynato quedaba conformado con lo que ahora corresponde a Venezuela, Colombia y Ecuador. No obstante, la medida no era en absoluto conveniente para la administración de Quito a causa de las enormes distancias entre esta ciudad y Bogotá.

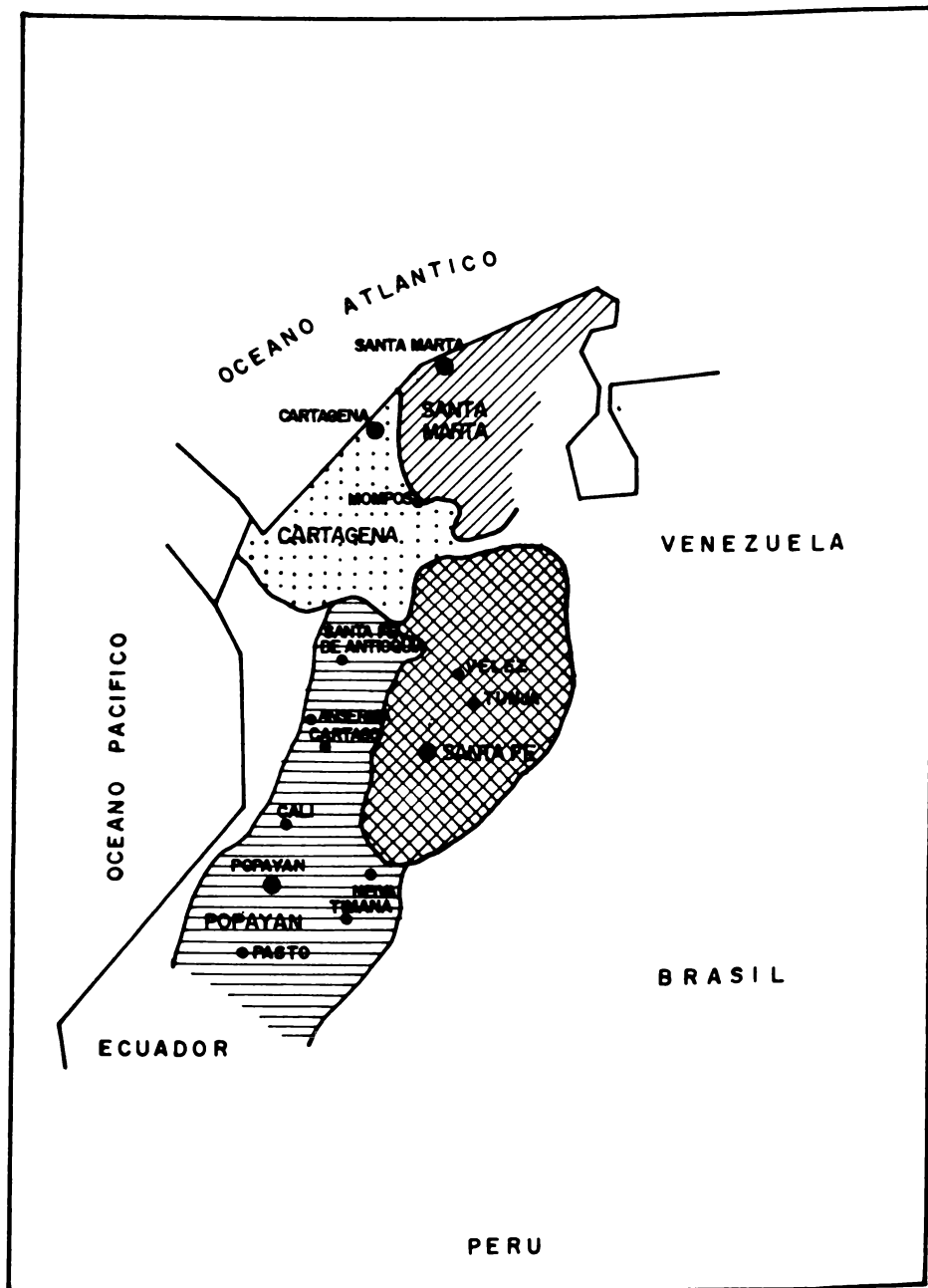
En el año 1722 se restableció nuevamente la Audiencia de Quito; sus límites eran los mismos que había tenido antes de la supresión. Sin embargo, en el año 1739 la Audiencia de Quito se vuelve nuevamente a anexar a la de Santa Fé de Bogotá, formando parte del Nuevo Reino de Granada. Además, se integraron los territorios de la Capitanía General de Panamá y la Capitanía General de Tierra Firme o Venezuela.

Bajo esta organización territorial nace el descontento de una nueva clase criolla emergente, que había creado la posibilidad de liberarse de la dependencia o colonialismo español para crear un gobierno propio. Luego, en los albores de la independencia, Simón Bolívar organizó la llamada República de Colombia que se constituyó con los Departamentos de Venezuela, Cundinamarca y Quito; era el gran proyecto de la Integración Latinoamericana que sucumbiría, debido a los intereses de los grupos de poder que se habían venido conformando en los diferentes territorios. Otra muestra de que la independencia formal estuvo acompañada por la desintegración de América Latina como conjunto.

La demarcación de los límites territoriales entre Colombia y Ecuador constituyó un problema difícil de resolver, como en la mayoría de los casos de los países hispanoamericanos, debido a la forma como los españoles delimitaron sus dominios y a los cambios que frecuentemente hacían en los límites de sus territorios coloniales.

FIGURA 4

COLOMBIA : GOBERNACIONES Y PRINCIPALES NUCLEOS URBANOS A MEDIADOS DEL SIGLO XVI

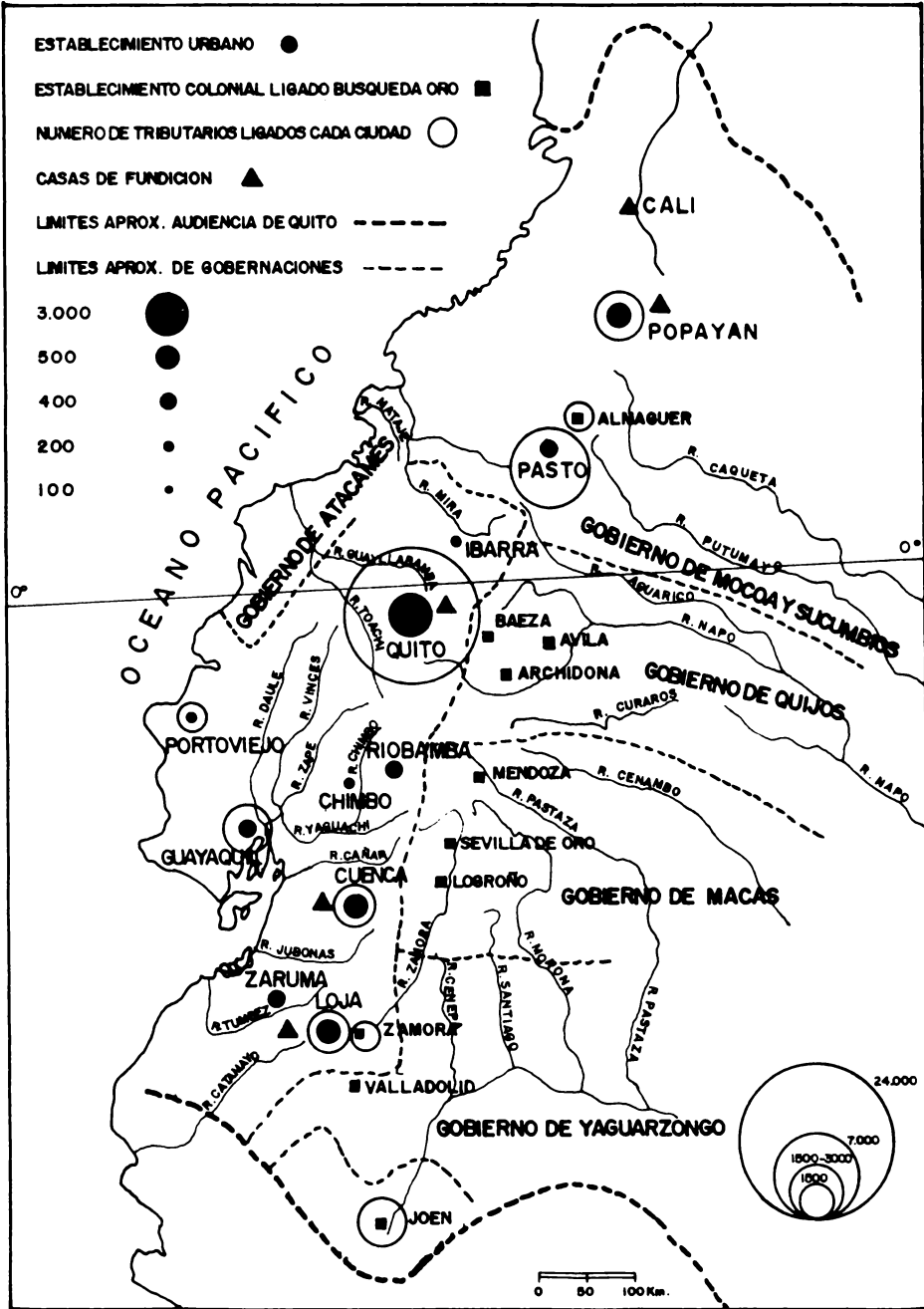


FUENTE : JARAMILLO SAMUEL CUERVO LUIS M. 1987

DIBUJO : Dolly Remírez L II-90

FIGURA 5

RED URBANA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA REAL
AUDIENCIA DE QUITO - (FINES SIGLO XVI)



FUENTE: DELER, JEAN PAUL, ET AL 1983

DIBUJO: Dolly Ramirez L. 11-90

Para resolver sus diferendos limítrofes Colombia acogió el principio del *Uti Possidetis Juris* (como posees, poseerás) promulgado por Bolívar en el Congreso de Angosturas en 1819. Esta doctrina tiene como fundamento el reconocimiento de los derechos territoriales de un Estado con base en aquellos que le pertenecían bajo el régimen colonial en el momento de hacerse libre y soberano. En la determinación de la frontera Colombo-Ecuatoriana, no hubo lugar a la aplicación del principio de *Uti Possidetis Juris* porque, como es sabido, Quito no fué Territorio autónomo durante la época colonial.

Con la disolución de la Gran Colombia y el establecimiento del Ecuador como república independiente, en virtud de la Convención de Riobamba del 14 de agosto de 1830, las relaciones entre Ecuador y la Nueva Granada, pasaron a una etapa difícil, ante la necesidad de establecer límites fronterizos.

En 1832, el Congreso de la Nueva Granada, autorizó al Ejecutivo para reconocer la independencia del Ecuador, y firmar un Tratado de Límites con base en la Ley 25 de junio de 1824; que había fijado la frontera entre los departamentos de Cundinamarca y Quito. Iniciadas las negociaciones entre las partes, no llegaron a ningún resultado positivo, por el contrario, ocasionaron el rompimiento diplomático y la iniciación de hostilidades, las cuales terminaron definitivamente el 15 de julio de 1916, mediante el Tratado firmado entre el ecuatoriano Alberto Muñoz Vernaza y Marco Fidel Suárez, presidente de Colombia. En este Tratado se establecieron límites que hoy siguen vigentes.

4. EVOLUCION RECIENTE DE LAS RELACIONES ECONOMICAS COLOMBO-ECUATORIANAS

4.1 Las Relaciones Comerciales

Las relaciones comerciales entre Colombia y el Ecuador, muestran en el curso de los últimos años significativas variaciones no sólo en cuanto a volúmenes y composición sino también en intensidad.

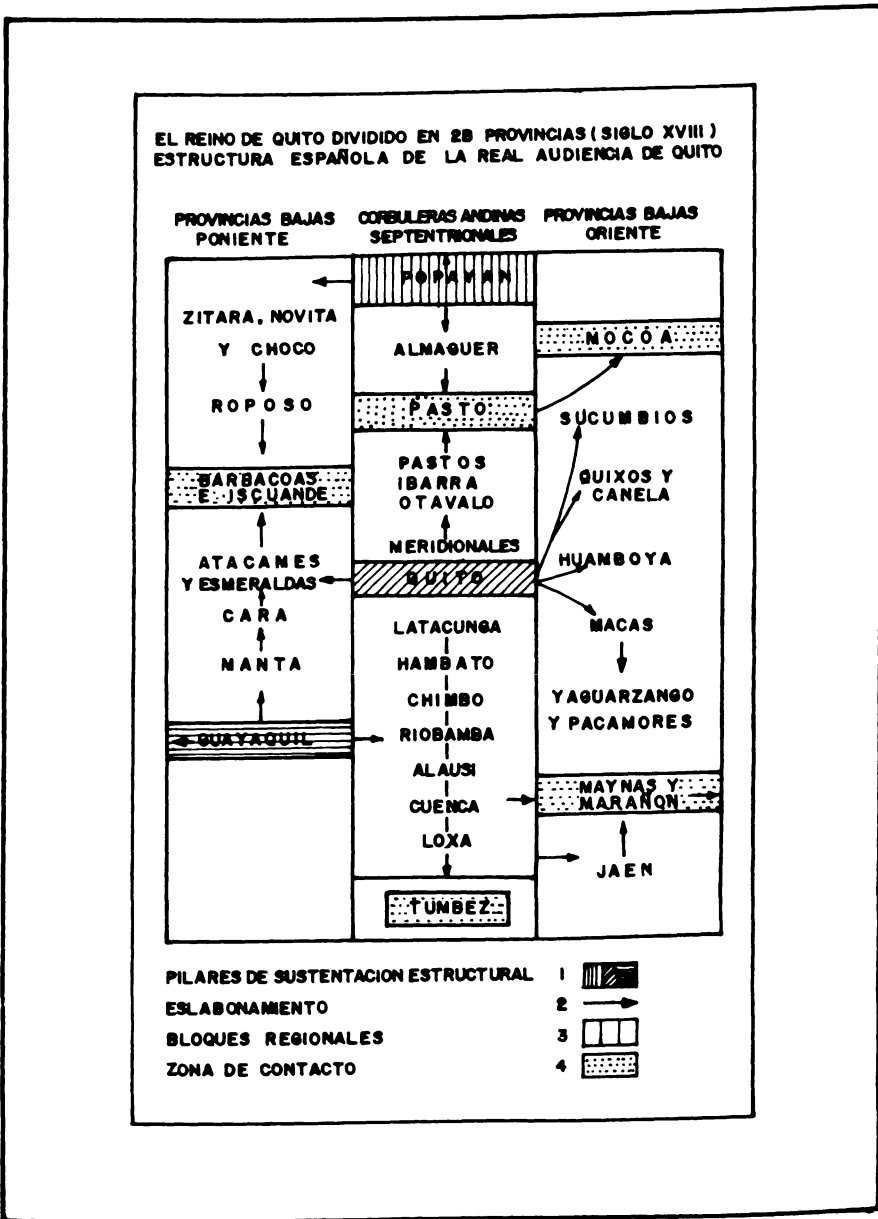
Durante la década de los años setenta, el mercado ecuatoriano con exclusión del café, alcanzó el cuarto lugar en importancia dentro de los mercados externos colombianos, para productos no tradicionales después de los Estados Unidos, República Federal Alemana y Venezuela.

Mientras que en el año de 1970, Ecuador absorbió el 1.6% del total de las exportaciones colombianas, ya en 1977 su participación se eleva al 6.6% lo cual significa un considerable aumento para el lapso comprendido entre 1970 - 1977.

El fenómeno anterior tiene su explicación en la política de fomento a las exportaciones no tradicionales por parte de Colombia y el boom petrolero que desde 1972 experimenta la economía ecuatoriana produciendo grandes cambios

FIGURA 7

ZONIFICACION INTERPRETATIVA AUDIENCIA DE QUITO



FUENTE : DELER, JEAN PAUL, ET AL, 1983
 DIBUJO : Dolly Ramirez L II -90

en su estructura productiva, como la ampliación de la capacidad industrial e importadora, y un aumento en el volumen de inversión.

Es así como los efectos del boom petrolero, se reflejan en un incremento de la capacidad de compra de los ecuatorianos, lo que aumenta la demanda de productos colombianos, principalmente aquellos de consumo corriente, comercializados en Ipiales y en menor grado en Pasto.

Dentro del espectro de productos que el Ecuador importa de Colombia sobresalen el cemento, que en algunos años sobrepasó los 10 millones de dólares anuales, a la venta del cemento, le sigue en su orden medicamentos dosificados, papa, antibióticos, tubos, recipientes de vidrio para transporte o envasado, fregaderos, lavados, bidés, bañeras y sorgo.

En cuanto a la parte ecuatoriana, las ventas de este país hacia Colombia señalan variaciones de importancia; el cacao producto que tradicionalmente ocupa el puesto líder entre las importaciones colombianas es desplazado a partir de 1976 por el petróleo, sin que ello haya deteriorado el valor de las compras del cacao. Otros productos de exportación por parte del Ecuador hacia Colombia incluyen preparados y conservas de pescado tipo sardina, harinas y polvos de pescado, grasas y aceites de pescado semirrefinado y madera chapada no confífera.

En términos de balanza comercial entre los dos países, se puede decir que ella ha sido favorable a Colombia desde 1970, excepto los años de 1976, 1978 y 1980; debido a la importancia de hidrocarburos realizados por Colombia en estos años y al descenso de las exportaciones, principalmente de cemento, ya que el Ecuador presentó en este período niveles bajos de crecimiento en el sector de la construcción.

Durante la década de los ochenta, el comercio con el Ecuador presenta un deterioro que se asentúa en 1982 y 1983 por las devaluaciones ocurridas en esa nación y que provocaron una descompensación en los flujos comerciales. Es de anotar que, las devaluaciones del sucre, moneda ecuatoriana, se deben en gran parte a la baja en los precios del petróleo a nivel internacional que ocasionó un menor ingreso de divisas en ese país.

La devaluación del sucre provocó una disminución en las transacciones comerciales de Colombia. Efectivamente, la balanza comercial entre los dos países, según el Banco de la República. (1987) se vuelve deficitaria para Colombia, acentuándose esta situación en los años de 1982 y 1983.

Entre 1984 y 1985 se nota una recuperación en cuanto al saldo de la balanza comercial, dada la favorable evolución de la tasa de cambio real del peso con relación al sucre. A partir de agosto de 1986 y con base en las medidas de tipo monetario tomadas por el país vecino, se devaluó nuevamente el sucre originando

una pérdida en el poder de negociación de Colombia frente al Ecuador, trayendo de nuevo una balanza comercial deficitaria para Colombia. Como se indica en el Cuadro 1, no hay unas tendencias definidas en el monto y dirección del intercambio comercial Colombo-Ecuatoriano, por el contrario, éste se caracteriza por su inestabilidad y comportamiento errático a través del tiempo. Esta misma inestabilidad a nivel macro, de país a país, se presenta, quizá más acentuada, en las relaciones comerciales que ocurren en la región fronteriza.

Cuadro 1
Comercio Exterior Colombo–Ecuatoriano
1980 – 1987 (Millones de US\$)

Años	Expor. FOB	Variac. %	Import. CIF	Variac. %	Intercam. Global	Variac. %
1981	52.8	-14.28	83.4	5.7	136.2	-7.2
1982	51.8	-1.84	90.2	8.15	142.0	4.3
1983	42.7	-17.56	160.1*	77.49	202.8	42.7
1984	47.3	10.77	68.8	-57.03	116.1	-42.7
1985	56.3	19.03	81.4	18.31	137.7	18.5
1986	58.9	4.62	46.9	-42.38	105.8	-23.2
1987	63.6	7.98	88.6**	88.91	152.2	43.8

Descontadas las Exportaciones.

* Incluye importaciones de Hidrocarburos. ** Según registros del INCOMEX

Fuente: DANE. Anuario de Comercio Exterior 1980 - 1986 – INCOMEX 1987.

4.2 La Situación Cambiaria.

La difícil situación cambiaria del Ecuador en los últimos años tiene que ver con factores económicos agravados con fenómenos de origen político y natural. El Ecuador, como es conocido, ha enfrentado serios problemas en el frente externo, como consecuencia de la inestabilidad en los precios del petróleo y el descenso en los despachos de productos primarios e industriales.

Los factores mencionados han propiciado distorsiones en el tipo de cambio. Las variaciones que se suceden en la tasa de cambio del dólar frente al sucre en el mercado libre del Ecuador, producen cambios en la cotización del sucre con respecto al peso en el mercado cambiario de la frontera Colombo-Ecuatoriana. El comportamiento reciente de este mercado evidencia claramente esta situación.

Efectivamente, durante 1987 el sucre experimenta un continuo ritmo de depreciación frente al dólar como quiera que se devalúa 68.7% entre diciembre de 1986 y el mismo mes de 1987, al pasar de una cotización promedio de 145.37 por dólar a 245.18. Por lo anterior, el peso se revaluó en términos del sucre en 27.5% durante este mismo período.

Con anterioridad a la posesión del gobierno de Rodrigo Borja en el Ecuador, las expectativas reinantes en el mercado exterior de ese país, estimularon la desvalorización acelerada del sucre con respecto al dólar. Entre diciembre de 1987 y agosto de 1988, los resultados muestran que, la cotización del sucre por dólar pasó de 245.18 a 507.78.

En agosto de 1988, el nuevo gobierno ecuatoriano tratando de evitar una mayor escalada alcista de la divisa norteamericana, implementó medidas para modificar la estructura cambiaria de la economía que había prevalecido desde agosto de 1986. Le otorgó nuevamente al Banco Central la capacidad de asumir el control de la fijación del tipo de cambio oficial y la asignación de las divisas para las operaciones del sector externo tanto público como privado.

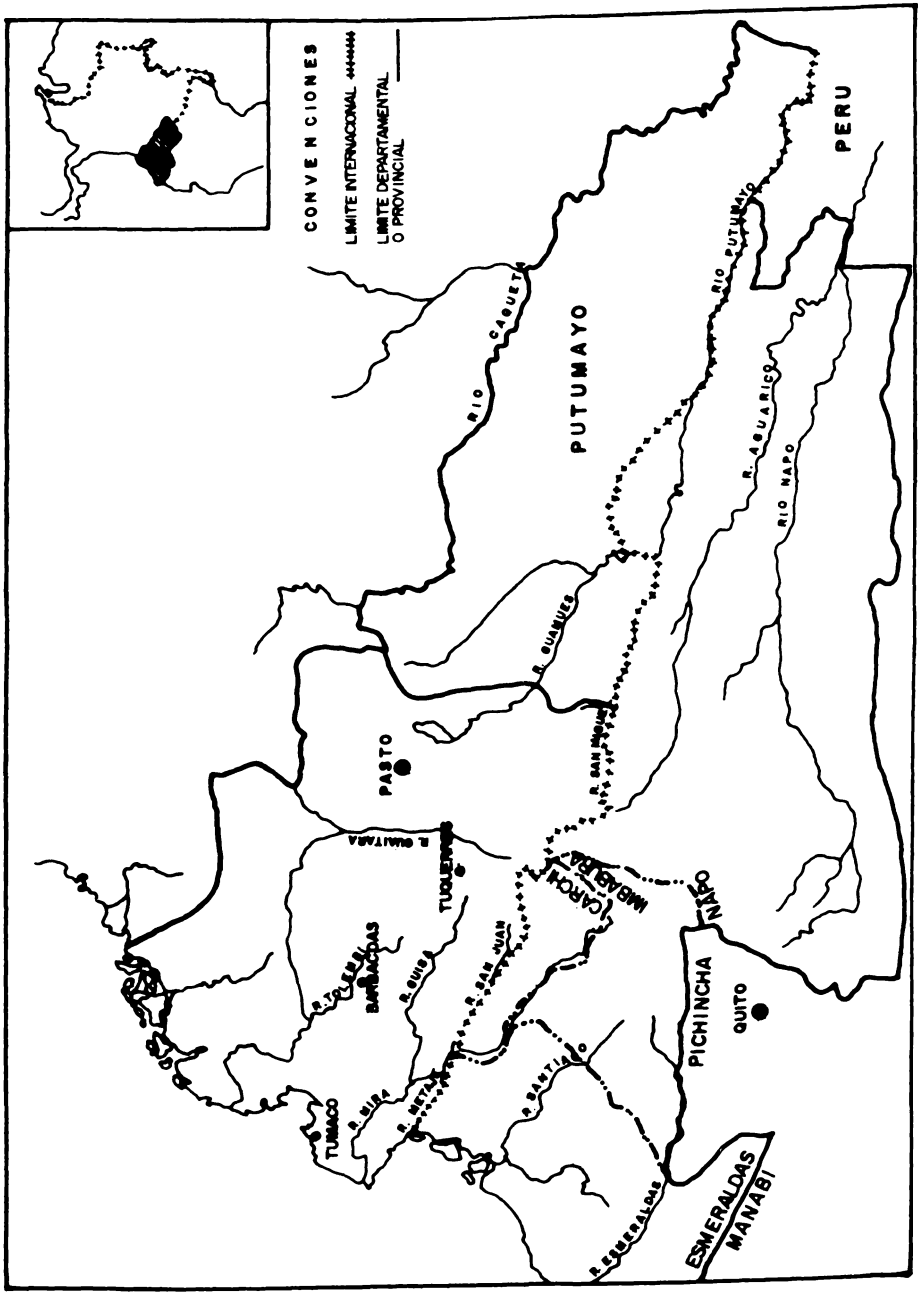
Pero el proceso de devaluación del sucre con respecto al dólar hasta finales de agosto de 1988, provocó la revaluación del peso con respecto al sucre, volviendo atractivos los productos ecuatorianos. Esto intensificó el flujo legal e ilegal de mercancías provenientes del Ecuador hacia Colombia, propiciando en el lado colombiano un desestímulo en los sectores productivos y de servicios.

Esta situación no es nueva, crisis similares se presentaron en años anteriores, como la ocurrida en 1982 y 1983, ocasionada por la baja de los precios del petróleo. En el momento actual, la entrada legal y ilegal de productos de origen ecuatoriano sin ningún control, desestiman y perjudican la producción en el campo, en la industria y en el comercio del Departamento de Nariño. Narváez (1989:15) encontró, por ejemplo, que durante el año 1988 se liquidaron 374 establecimientos y esta tendencia continuó presentándose en 1989. Aunque este fenómeno no se debe en su totalidad a la situación cambiaria, es indudable que ésta ha contribuido significativamente.

El flujo de productos ecuatorianos hacia Colombia no se ha originado por una súbita eficiencia de la producción en el Ecuador o por una desmejora en la producción colombiana, sino por los precios relativos, gracias a los ajustes de las tasas de cambio de su moneda. Según una encuesta de precios, realizada por el Banco de la República de Ipiales en 1988, en las ciudades de Ipiales y Tulcán, se presentan diferencias en el valor de algunos productos de más de 100% que benefician al consumidor colombiano, en productos como arroz, cebada, pastas alimenticias, sal, queso, banano, limón y piña.

FIGURA 6

REGION FRONTERIZA COLOMBO-ECUATORIANA DELIMITADA POR EL BID - 1966



FUENTE: BID 1966
 DIBUJO: Dolly Ramirez L. II-90

5. CARACTERISTICAS ACTUALES DE LA REGION FRONTERIZA COLOMBO-ECUATORIANA.

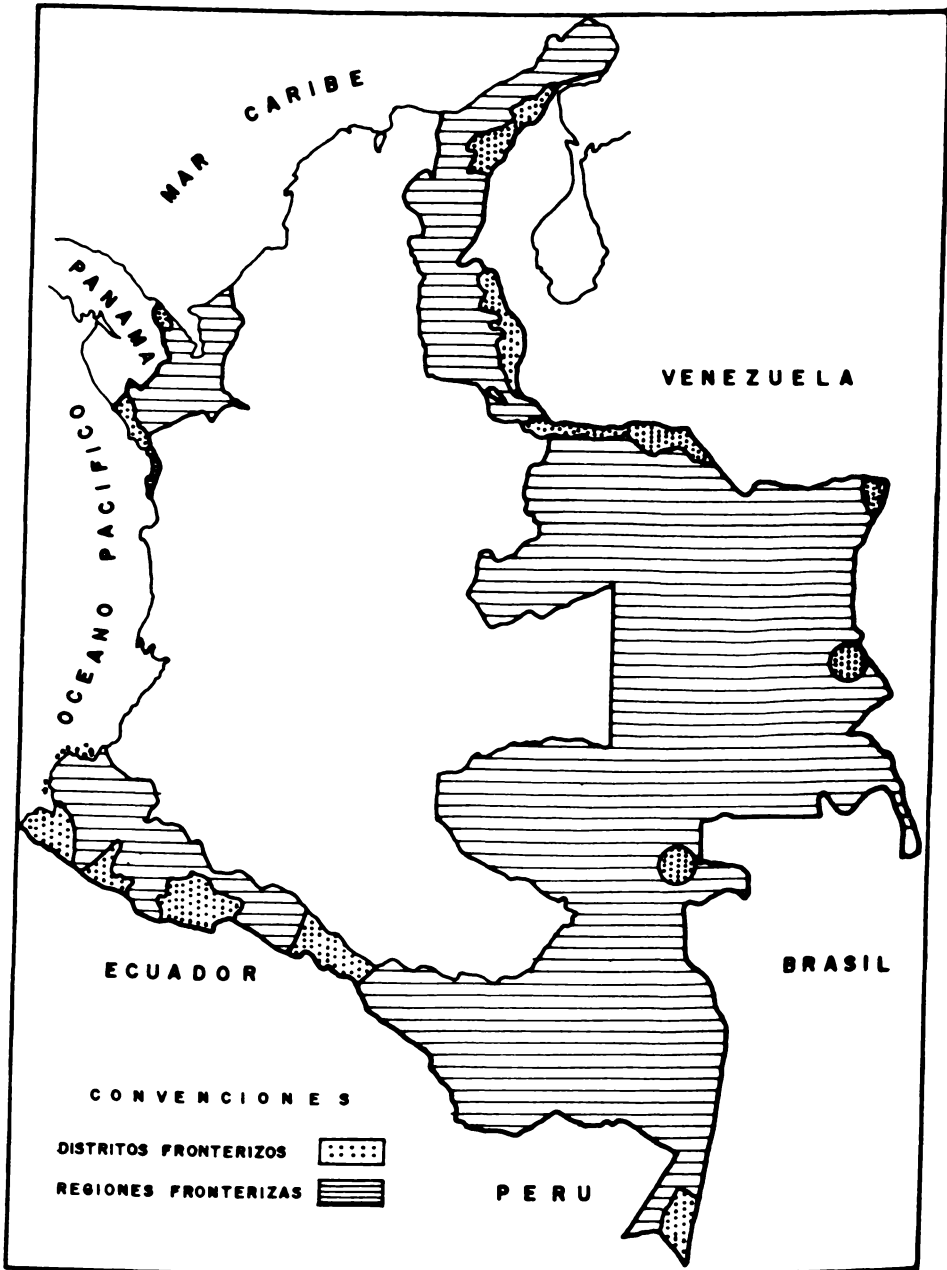
5.1 Delimitación de la Región Funcional Fronteriza.

Históricamente la frontera entre Colombia y Ecuador, específicamente en el área andina, ha sido una frontera viva, fuertemente dinamizada por el flujo de bienes y personas, presentando una relativa homogeneidad socio-geográfica a ambos lados de la línea fronteriza. A esta homogeneidad se agrega el carácter de unidad especial funcional que expresa esta región fronteriza. Delimitar el ámbito de influencia de la región fronteriza Colombo-Ecuatoriana fue uno de los aspectos de mayor atención en este estudio.

El primer intento de delimitar la región fronteriza Colombo-Ecuatoriana, lo realizó el BID (1966), el cual incluyó como territorios de esta región al Departamento de Nariño y la Comisaría del Putumayo en Colombia, así como las Provincias del Carchi, Esmeralda, Imbabura y Napo en el Ecuador. Es decir, se delimitó el área fronteriza de acuerdo a la división política administrativa existente en los dos países, (Ver Figura 8). Esta demarcación, es la primera y la más obvia, pero es arbitraria y no coincide con el ámbito de las interrelaciones económicas, migratorias, y culturales, que son las que deberían tenerse en cuenta para estos propósitos.

La misión del Banco Interamericano de Desarrollo presenta a la región fronteriza constituida por tres subregiones naturales claramente definidas: Costa, Andina y Oriental. En su conjunto abarca una extensión de 118.600 Km.² (Ver Cuadro 2). La costa por su situación y mercados potenciales de exportación, está llamada a la expansión de la economía de la región fronteriza; por el lado colombiano, está servida por la carretera que une a Pasto con Tumaco, con extensos cultivos tecnificados de Palma Africana, para la obtención de aceites comestibles y jabones. Además, se abren importantes perspectivas para la subregión, con la construcción en la actualidad del puerto pesquero en la ciudad de Tumaco. La parte noroccidental del Ecuador es la reserva tropical más rica del

FIGURA 9
COLOMBIA : REGIONES Y DISTRITOS FRONTERIZOS



FUENTE: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA 1983
DIBUJO: Dolly Rom6rez L.

país; está servida únicamente por el monorriel que lo comunica con la ciudad de Ibarra.

La subregión andina es la que presenta mejores condiciones para la integración fronteriza, debido a que cuenta con la mayoría de la población y el mejor nivel infraestructural. Las principales ciudades de esta subregión son Ibarra Otavalo y Tulcán por el lado del Ecuador y Pasto, Túquerres e Ipiales, por el lado colombiano.

La subregión oriental constituye la transición entre la cordillera Central y la planicie Amazónica. Es bastante despoblada, aunque más en la parte ecuatoriana, correspondiente a la provincia del Napo. en esta subregión se encuentran importantes yacimientos petrolíferos.

Cuadro 2
Superficie de la Región Fronteriza
Colombo-Ecuatoriana, en Km.²

Detalle	Colombia	Ecuador	Total
Subregión de la Costa	17.400	15.000	32.400
Subregión Andina	21.300	8.900	30.200
Subregión Oriental	20.000	36.000	56.000
Total	58.700	59.900	118.600

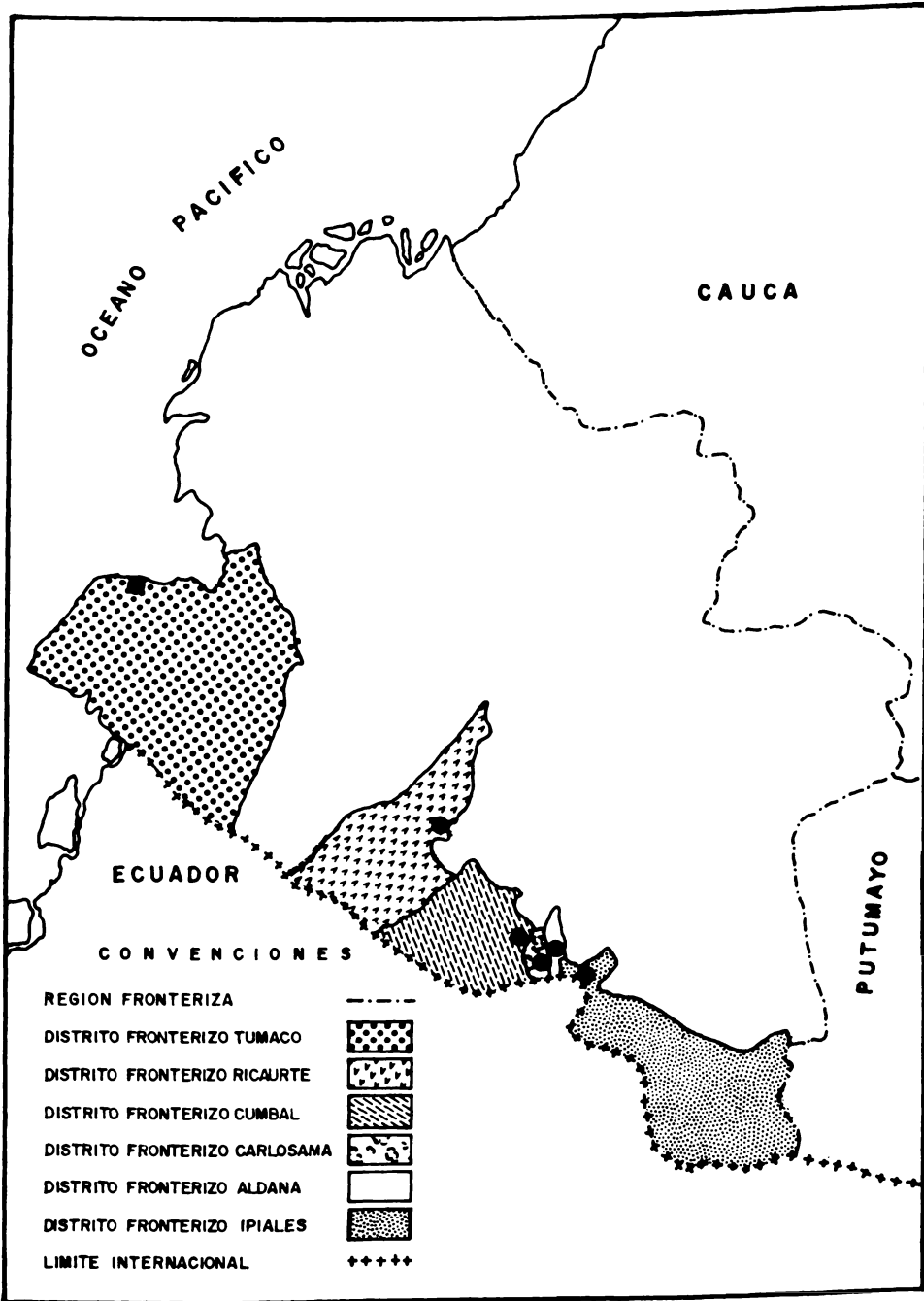
FUENTE: B.I.D.

Estudios posteriores realizados por DNP-OEA (1980) y Zorro (1981) también tomaron como marco de referencia la misma delimitación de la región fronteriza hecha por el BID años atrás.

Como se mencionó en otra sección, durante el gobierno de Betancur se expidió el Estatuto de Fronteras, que definió como Regiones Fronterizas los territorios administrativos colindantes con los límites internacionales, entre ellos el Departamento de Nariño y la intendencia del Putumayo. Además, se definieron los "Distritos Fronterizos" como aquellas localidades donde ha sido más intensa la influencia de los factores económicos, sociales y políticos propios del fenómeno fronterizo (Ver Figura 9 y 10). Sin embargo, se continuó tomando como referencia las divisiones político-administrativas del país.

Para delimitar la región fronteriza en el presente estudio se tomó, como criterio básico, el propósito de integración en el mediano plazo, lo cual condujo a

FIGURA 10
NARIÑO : REGIONES, DISTRITOS FRONTERIZOS



FUENTE : PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, 1963
 DIBUJO : Dolly Rom rez L. 11 - 1990

seleccionar la subregión andina como la de mayor viabilidad por ser la más poblada, la de mayor número de asentamientos, mejor dotación de infraestructura vial y de servicios, y presenta algunas características de unidad espacial funcional.

En efecto, existe un espacio geográfico de influencia directa, en donde tiene lugar con mayor intensidad el fenómeno fronterizo a través de la movilización diaria de bienes, personas y servicios. La metodología que se utilizó para delimitar esta zona de influencia del fenómeno fronterizo en ambos países fué la de isocronas. En este sentido, la región fronteriza Colombo-Ecuatoriana no se definió por kilómetros ni por unidades administrativas, sino por la curva de dos horas de tiempo de desplazamiento en buses de transporte público, a partir del límite internacional hacia el interior de cada país. Este límite aproximado de dos horas se adoptó después de varios sondeos en asentamientos humanos de ambos países, los cuales indicaron que éste era mas o menos la distancia máxima de ida para desplazarse al límite fronterizo, hacer compras y regresar el mismo día al sitio de origen.

La figura 11 muestra la región fronteriza funcional Colombo-Ecuatoriana cubierta por la isocrona de dos horas, como resultado de una encuesta llevada a cabo en el terminal de buses de Tulcán, y en las diferentes empresas de transporte de pasajeros de Ipiales, Túquerres y Pasto. Este sería aproximadamente el espacio fronterizo más viable de integrar en el mediano plazo.

El área delimitada en esta sección se propone como región de integración fronteriza en una primera fase de este proceso, dado su carácter funcional derivado de la existencia de una mínima infraestructura básica de vías y servicios, de una relativa dinámica económica y de la existencia de numerosos asentamientos humanos. A continuación se señalan algunas características de la región de integración fronteriza que se propone.

5.2 Características Demográficas

La región funcional de integración fronteriza comprende, en el lado ecuatoriano, prácticamente la totalidad de la provincia del Carchi y, en el lado colombiano, la mayoría de los municipios andinos del centro sur de Nariño, a ambos lados de la vía panamericana. Los Cuadros 3 y 4 muestran la dinámica demográfica reciente en la provincia del Carchi y en el callejón interandino colombiano, respectivamente. Aunque las cifras no se corresponden en términos de años para las dos porciones fronterizas, la población del lado colombiano es casi cuatro veces la ecuatoriana y ha venido creciendo más rápidamente, como lo muestran las tasas de crecimiento. En la provincia del Carchi, por el contrario, durante el período 74-82 el crecimiento fué muy bajo, indicando una alta emigración y muy poca atracción de personas. Otro contraste entre los dos países se observa en la distribución de la población urbana y rural. Mientras que en la porción ecuatoriana, más del 60% es rural, en el lado colombiano cerca del 60% es urbana.

Cuadro 3
Dinámica de la Población,
Espacio Funcional Fronterizo Ecuatoriano

	1950	%	1962	%	1974	%	1982	%	Tasa de Crecim.	
									50-74	70-82
Total	76.595	100.0	94.649	100.0	120.857	100.0	127.779	100.0	1.92	0.70
Urbana	20.701	27.0	27.260	28.8	38.094	31.6	48.181	37.7	2.57	2.98
Rural	55.894	73.0	67.389	71.2	82.763	68.5	79.598	62.3	1.65	-0.49

FUENTE: Guillermo Chulde, 1988 y Estimaciones de los Autores.

Cuadro 4
Dinámica de la Población,
Espacio Funcional Fronterizo Ecuatoriano

	1964	%	1973	%	1985	%	Tasa de Crecimiento	
							64-73	73-85
Total	298.969	100.0	357.168	100.0	499.764	100.0	2.00	2.84
Urbana	137.706	46.1	191.878	53.72	280.877	56.20	3.75	3.23
Rural	161.263	54.0	165.290	46.28	218.887	43.80	0.27	2.37

FUENTE: Esta investigación con base a censos poblacionales. 1964 - 73 - 85 - DANE

La migración en ambas regiones constituye el fenómeno que más influye en la dinámica de la población, destacándose el predominio de los saldos migratorios de tipo negativo para la región ecuatoriana. Es importante destacar que,

los emigrantes de Carchi e Imbabura se dirigieron en cerca de un 70% a la provincia de Pichincha, principalmente a la ciudad de Quito. Un 18% de los emigrantes corresponde a los que cambiaron residencia de Carchi a Imbabura o viceversa quedando sólo un 12% de los emigrantes para dirigirse al resto del país, (JUNAPLA, 1979:20).

Para Colombia, la situación se presenta diferente, la población manifiesta una tendencia a confluir a Pasto e Ipiales, municipios que concentran el 60.3% de la migración que se da en el Departamento (DNP-FONADE, 1980:55).

Estas diferencias en la dinámica migratoria se explican en buena parte por la relativa cercanía de la provincia del Carchi respecto a su capital nacional, Quito, importante centro de atracción de personas. Este no es el caso de Nariño, distante de los centros urbanos más dinámicos de Colombia, dentro de una condición de relativo aislamiento, lo cual ha favorecido una apreciable dinámica urbana, liderada por las ciudades de Ipiales y Pasto.

5.3 Estructura Agraria

La economía fronteriza corresponde a la región funcional sugerida como escenario de integración presenta en general escaso desarrollo económico. El lado colombiano se ha caracterizado desde hace tiempo por su escasa participación en la economía nacional, la hipertrofia del sector terciario y una baja contribución del sector secundario y aún del primario. La economía se basa en la prestación de servicios, siendo el comercio y el transporte los pilares para su crecimiento. Sin embargo, la agricultura es aún importante como actividad económica.

La distribución de la tierra en la parte colombiana se caracteriza por un claro predominio de la pequeña y mediana propiedad, como se indica en el Cuadro 5. Abundan, como en el lado ecuatoriano, suelos de origen volcánico, con buena aptitud para la agricultura y ganadería de clima frío. La producción de las pequeñas parcelas se dirige básicamente hacia cultivos como papa, maíz, fríjol, trigo y cebada. Pero como se observa en el Cuadro 6 el principal producto que se cultiva es la papa, con un área sembrada de 14.649 hectáreas, y una producción de 193.543 toneladas. Le sigue en importancia el trigo, el fríjol, la cebada, el maíz y el haba.

Cuadro 5
Distribución de la tierra según tamaño
de los predios y superficie ocupada,
porción colombiana, región funcional fronteriza

Rasgos de superficie	Número de Predios		Propietarios		Superficie (Hectáreas)	
		%	No.	%		%
Menores de 5 Has. .	78.949	87.77	95.325	85.94	89085.3429	26.85
5 a 20 Has.	86.10	9.57	11.746	10.59	77162.8087	23.25
20 a 100 Has.	2159	2.40	3.307	2.98	82138.9673	24.75
100 a 500 Has.	206	0.23	512	0.46	35938.0036	10.83
más de 500 Has.	22	0.03	25	0.03	47496.6989	14.32
Total	899.46	100.0	110.915	100.0	331821.8214	100.0

FUENTE: Esta investigación con base a estadísticas catastrales del IGAC, 1987.

Cuadro 6
Superficie sembrada, cosecha, Producción
y rendimiento de los principales productos agrícolas
en la región funcional fronteriza colombiana 1988

Producto	Area Sembrada o Establecida Año (has.)	Producción T.M	Rendimiento TM/has.	Area Cosechada Año (has.)
Fríjol	10.188	6.481	1.1	5.775
Trigo	13.400	20.445	2.2	9.479
Maíz	4.066	6.623	2.2	5.422
Cebada	6.823	11.300	2.1	5.422
Papa	14.649	193.543	15.0	12.877
Haba	445	7.040	16.0	440

FUENTE: Caja Agraria, actualización
de inventarios municipales, 1988.

En la parte ecuatoriana, provincia del Carchi, la agricultura aporta el 44.8% al PIB, siendo el renglón más importante de la economía de la región. Según datos de JUNAPLA (1979), le sigue en importancia el sector de servicios comunales, sociales y personales con 18.1% la construcción el 10.2% y el transporte también el 10%.

En cuanto a la distribución de la tierra, la porción ecuatoriana presenta una situación similar a la colombiana (Ver Cuadro 7). Existe una gran cantidad de pequeñas unidades de producción agrícola (UPA), menores de 5 hectáreas que alcanzaron el 64.22% del total de unidades de producción. El principal producto que se cultiva en la región es la papa con una superficie de 11.700 hectáreas, le sigue en importancia el fríjol, el maíz suave seco y la cebada (Ver Cuadro 8).

Como se puede apreciar, en la región funcional fronteriza propuesta, se desarrolla una agricultura de tipo tradicional, con predominio de la pequeña propiedad, baja tecnología y baja inversión. Los principales productos agrícolas a ambos lados son prácticamente los mismos: papa, cebada, maíz, fríjol y trigo. No hay en este sector posibilidades de aprovechar condiciones de complementación para la integración, salvo que se adelanten proyectos agroindustriales a partir de estos productos.

Cuadro 7
Distribución de la Tierra
en la Provincia del Carchi

Tamaño	U.P.A.*	Superficie
Minifundio	7.206	12.788
Pequeña Propiedad	2.856	25.019
Mediana Propiedad	945	37.328
Gran Propiedad	189	35.758
Muy Grande Propiedad	24	37.257
Total	11.220	148.150

FUENTE: Guillermo Chulde, 1988

* U. P. A.: Unidad de Producción Agrícola.

Cuadro 8
Superficie cosecha, producción y rendimiento
de los principales productos agrícolas
en la Provincia del Carchi 1986

	Superficie Cosecha Has. Miles	Producción T. M.	Rendimiento T.M./has
Aguacate	0.3	113.6	4.0
Arveja seca en g.	1.7	805.7	0.5
Cebada en grano	4.0	5.868.0	1.5
Cebolla colorada	0.2	2.012.8	11.5
Frijol seco grano	5.7	3.432.6	0.6
Frijol tierno vaina	0.2	358.6	1.7
Haba tierna vaina	0.5	1.541.3	3.3
Maíz duro seco g.	0.7	563.2	0.8
Maíz suave choclo	1.5	2.650.9	1.8
Maíz suave seco	5.6	7.240.4	1.3
Papa en tubérculo	11.7	108.504.5	9.2
Trigo en grano	3.4	6.364.0	1.9
Tomate riñón	0.9	12.205.8	13.0
Caña de azúcar	0.2	12.208.3	7

FUENTE: Guillermo Chulde, 1988

Uno de los principales limitantes para el desarrollo del sector agropecuario de la región fronteriza colombo-ecuatoriana es el minifundio, por lo que esto significa en lo económico y social, así como en la presión sobre los recursos naturales. En lo económico, cabe afirmar que la fuerza de trabajo del agro, tanto aquella compuesta por pequeños propietarios como arrendatarios, es escasamente retribuida en relación a sus esfuerzos productivos; consecuentemente su capacidad de acumulación de capital es en extremo reducida.

5.4 Estructura Industrial

La industria en la región fronteriza es incipiente y de escasa magnitud, tanto en Colombia como en el Ecuador.

“Casi que resulta erróneo hablar de la industria y del proceso de industrialización en Nariño, pues a excepción de contadas factorías que procesan alimentos y bebidas, algunas pocas en metalmecánica y maderas, el resto del denominado sector moderno está más cercano de los niveles artesanales” (CORPONARIÑO, 1988:187).

Nariño ha estado ausente de los procesos centrales que, en el exterior del país han trazado la trayectoria de la evolución económica de Colombia; en este sentido se destaca,

Su secular aislamiento geográfico . . . , su marginamiento del proceso de industrialización iniciado en algunas regiones del interior en los albores del siglo y de las condiciones que lo hicieron posible. De esta manera, el departamento no participa del movimiento de apertura de la economía al exterior que se consolida con la extensión del cultivo del café. No se desarrolla en consecuencia un mercado interno ni se produce una acumulación de capitales (Arciniégas, et. al. 1984:18).

Como se indica en el Cuadro 9, en Nariño existen 56 establecimientos industriales distribuidos así: 39 en Pasto, 3 en Ipiales, 10 en Tumaco, 2 en el Contadero, 1 en Cumbal y 1 en Guachucal. Excluyendo a Tumaco, sólo habría 46 establecimientos industriales de escasa significación. Esta actividad industrial se concentra en pocas ramas, principalmente alimentos y bebidas, ocupando escasa mano de obra. Entre las principales industrias están la Industria Licorera de Nariño, la Embotelladora Nariñense, la Fábrica de Cerveza Bavaria, Gaseosas Nariño y Gaseosas La Cigarra.

Entre los principales obstáculos para el desarrollo de la industria están: baja disponibilidad de energía eléctrica, escasa inversión en el sector productivo, incipiente desarrollo de la mentalidad empresarial y falta de incentivos por parte del Estado para hacer más atractiva la inversión en esta región.

El desarrollo de la microempresa en la parte colombiana adquiere cierta relevancia. El Cuadro 10 muestra la distribución de las microempresas en los tres principales centros de la región fronteriza. De las 4.809 unidades microempresariales, el 35.1% corresponde al sector manufacturero, y el 64.9% al sector de servicios, dentro del cual, el comercio representa el 43.7% y otros servicios el 56.3% (Ver Cuadro 10).

Cuadro 9
Número de Establecimientos Industriales
Según Actividad
Departamento de Nariño

Actividad	Número de Establecimientos	Participación %
Alimentos	21	37
Bebidas	6	10
Textiles	3	5
Productos de Cuero	2	2
Maderas	7	12
Muebles en Madera	4	7
Imprenta - Editoriales	4	7
Productos Metálicos excepto Maquinaria y Equipo	6	10
Otras Industrias	6	10
Total	56	100%

Fuente: Esta investigación, con base a tabulados del ISS, 1986.

Dentro de las microempresas manufactureras, se destacan las que se relacionan con la transformación de la madera, como son: talleres de cepillado, carpintería, ebanistería y talla. Además, son numerosas las fábricas de calzado, panaderías, confecciones, ladrilleras y el grupo de cerrajerías.

Por otra parte, en las microempresas de servicios, las de sector comercio son por lo general intermediarias minoristas y detallistas que expenden en su mayoría productos de origen ecuatoriano. Otras actividades incluyen servicios personales, de reparación, lavado y mantenimiento.

La actividad microempresarial se concentra en pocas ramas, ocupa poca mano de obra, generalmente familiar; funciona en la misma vivienda con técnicas rudimentarias y un bajo nivel organizativo, afectado por la insuficiencia en el suministro de servicios y por la reducida magnitud del mercado interno, debido a los bajos niveles de ingresos.

Cuadro 10
 Número de Establecimientos Microempresariales
 en la Región Fronteriza
 Delimitada para Colombia. 1986.

Municipio	Sector							
	Manufacturero		Servicios		Tot. Servicios		Total	
	No.	%	No.	No.	No.	%	No.	%
Pasto	1.202	35.0	829	1.413	2.242	65.0	3.444	100
Ipiales	358	31.9	482	284	766	68.1	1.124	100
Túquerres	128	47.2	53	60	113	52.8	241	100
Total	1.688	35.1	1.364	1.757	3.121	64.9	4.809	100

Fuente: Pérez et. al., 1986.

La región fronteriza colombo-ecuatoriana, mantiene una actividad económica, sustancialmente vinculada a la del país vecino, y generalmente de carácter comercial, legal e ilegal, presentando una gran vulnerabilidad económica, determinada por el desenvolvimiento de la demanda externa y de los fenómenos cambiarios.

La condición de frontera pareciera inhibir el desarrollo económico en direcciones diferentes al estrictamente comercial. La estabilidad de la economía fronteriza, que es condición para el desarrollo de la industria y la microempresa, está íntimamente ligada a los comportamientos de los fenómenos cambiarios. Como consecuencia de lo anterior, cuando se presenta una devaluación en el país vecino, la actividad económica en la región fronteriza se ve profundamente afectada.

En la parte ecuatoriana, la industria manufacturera sólo aporta 0.16% al PIB industrial ecuatoriano, lo que indica que esta actividad es mínima en la región. La industria regional caracterizada por la presencia de pequeñas y medianas unidades de producción que procesan materias primas de origen agropecuario, para transformarlas en productos alimenticios y textiles. El nivel tecnológico de esta actividad industrial es simple y los niveles de productividad son bajos (JUNAPLA, 1979:57).

Como se muestra en el Cuadro 11 entre la pequeña industria más dinámica se destaca la fabricación de prendas de vestir y la de productos alimenticios, que representan en su conjunto el 55% del total de la pequeña industria en la región del Carchi.

Dentro de las microempresas manufactureras, se destacan las que se relacionan con la transformación de la madera, como son: talleres de cepillado, carpintería, ebanistería y talla. Además, son numerosas las fábricas de calzado, panaderías, confecciones, ladrilleras y el

Cuadro 11
Ramas de actividad de las empresas clasificadas
al amparo de la Ley de Fomento de la Pequeña
Industria en la Zona de Integración
Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, período 1986

C A R C H I

Ramas de Actividad	No.
Fabricación de productos alimenticios, excepto bebidas	11
Fabricación de textiles	1
Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	15
Industria del cuero, excepto calzado	2
Fabricación de muebles y accesorios de madera	3
Imprenta editorial e industrias conexas	2
Fabricación de productos de caucho	2
Fabricación de sustancias químicas e industriales	1
Fabricación de otros productos minerales	5
Construcción de maquinaria, excepto eléctrica	2
Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	3
Total	47

FUENTE: Guillermo Chulde, 1988

6. HACIA LA INTEGRACION FRONTERIZA

COLOMBO-ECUATORIANA: POSIBILIDADES Y OBSTACULOS.

El concepto de Integración Fronteriza hace referencia a la condición en que las regiones vecinas, de países con frontera común, se interrelacionan ampliamente, de hecho y de derecho. Implica dos elementos centrales: compartir espacios y estrechar relaciones económicas, sociales y culturales.

En la relación fronteriza colombo-ecuatoriana no se ha llegado todavía al concepto de frontera institucional. Aún es frecuente que se considere a la

frontera como línea imaginaria, que divide y no como un espacio común y compartido, con características similares a ambos lados de la línea fronteriza.

La subregión que, por ahora, presenta mejores condiciones para la integración fronteriza colombo-ecuatoriana es el espacio andino; que comprende un eje de intercambio importante, Ipiales-Tulcán, por donde pasa el tráfico internacional de la Carretera Panamericana. Definida como frontera relativamente abierta sin mayores obstáculos naturales; cuenta con un eje de comunicación entre centros de atracción situados en cada lado de la frontera. La población es básicamente del mismo origen, estructura y costumbres. Las subregiones costera y oriental podrían ser escenario de integración fronteriza a más largo plazo, principalmente con base en la extracción y transformación de importantes recursos naturales.

El principal criterio que se tuvo en cuenta para definir la extensión de la región funcional fronteriza fue la intensidad de las relaciones económicas existentes en las regiones colindantes entre los dos países, donde se manifiesta con mayor fuerza la problemática fronteriza. En este sentido, la región de integración fronteriza propuesta incorpora territorios de ambos países.

La economía de la región funcional fronteriza Colombo-Ecuatoriana muestra, que si bien la desfavorable coyuntura generada por la devaluación del sucre ha agudizado la situación de estancamiento de la dinámica regional, las raíces de su atraso son más profundas y se cimentan en factores estructurales.

Entre los factores estructurales se encuentran la inadecuada distribución y explotación de la tierra, el marginamiento histórico de la región respecto a los procesos principales del desarrollo económico en los dos países, y el aporte aún insuficiente de los Estados en la construcción de una infraestructura básica; todo lo cual ha contribuido a que prevalezca un bajo nivel de productividad en la mayoría de las actividades económicas.

Hay indudablemente factores propicios a la integración fronteriza. Existe gran homogeneidad sociocultural en ambos lados de la línea limítrofe, pues son pueblos con un pasado histórico común. Es una región ancestral de reproducción de la etnia de los Pastos, que desde tiempos históricos conformaron una unidad geográfica, económica y cultural.

La frontera Colombo-Ecuatoriana en la subregión Andina, se presenta como una frontera abierta, sin obstáculos, formada por poblaciones contiguas, que comprenden un eje vial de intercambio importante, el de Tulcán-Ipiales. Entre estas dos ciudades se presenta una relativa integración de hecho más no de derecho.

Cuenta la región con un mercado potencial que sin ser demasiado grande, tampoco es despreciable; es lo suficiente como para estimular una estrategia de integración comercial, productiva y de servicios.

Existen también algunos obstáculos a la integración. La similitud de la estructura económica en la región funcional fronteriza de ambos países dificulta la búsqueda de relaciones de complementaridad, muy importantes en la perspectiva integracionista.

Dadas las actuales políticas nacionales de desarrollo con respecto a esta región, las ventajas comparativas de localización de proyectos importantes de desarrollo no son las mejores. Hay una relativa estrechez del mercado regional debido a la baja capacidad de compra de la mayoría de la población. Adicionalmente se presenta una debilidad intraregional de las relaciones interindustriales e intersectoriales, lo que muestra una escasa cohesión económica.

Estas condiciones, expresan una buena parte del bajo peso económico relativo de las regiones fronterizas en sus respectivos países y, por ende, la escasa prioridad que estas tienen en los planes y proyectos de desarrollo propuestos por los Estados, en quienes recae la responsabilidad de remover estos obstáculos.

Los gobiernos nacionales de ambos países realizan por separado en la región fronteriza, un conjunto de actividades que nunca han tenido coordinación. Se realizan acciones de control y administración de fronteras, resguardo territorial, atención a las minorías étnicas y promoción del desarrollo regional. Como no se ha formulado una estrategia de desarrollo conjunto, ambos estados establecen independientemente legislaciones que sirven de marco a las relaciones de producción e intercambio en los respectivos territorios y con el país vecino. Además, establecen disposiciones que imponen barreras jurídicas a la modalidad de capitales, mercancías y población en edad laboral.

Desde la Misión del BID-OEA hasta los estudios de CORPONARIÑO, se han identificado varios e importantes proyectos a los cuales no se les ha prestado la debida atención. La lista de proyectos ya sugeridos es base suficiente para intentar la elaboración de un programa global de integración fronteriza.

Los diferentes esquemas institucionales de integración como la ALALC, Grupo Andino y ALADI, no concedieron suficiente importancia a la integración fronteriza, como un mecanismo útil para el desarrollo económico de los países miembros y en especial de las regiones fronterizas. Los esfuerzos de integración hechos desde el nivel central de los gobiernos, producen a menudo efectos negativos en las economías regionales fronterizas, puesto que las medidas que los acompañan intentan la regularización de algunos intercambios de factores productivos sin conocer el fondo y la naturaleza de la problemática fronteriza.

En la subregión de integración fronteriza propuesta, el manejo de la política cambiaria debería ser una de las claves de un pacto de integración. En este sentido, entre Colombia y Ecuador se presenta una convergencia en sus políticas cambiarias; los dos países han adoptado el sistema de devaluación "gota a gota", que tiende a estabilizar el cambio de las monedas nacionales y evita de alguna manera los colapsos de devaluación brusca. Un aspecto complementario sería la fácil convertibilidad de sus monedas nacionales en las transacciones comerciales; en la zona de integración se recibirían sucres o pesos indistintamente.

El Banco Central del Ecuador y el Banco de la República de Colombia, con sede en la región de integración, captarían y cambiarían estas monedas, para evitar la especulación y la distorsión en las tasas de cambio provocadas por una hipertrofia de "cambistas" colombianos y ecuatorianos, quienes tienden a concentrar las ganancias e impiden su canalización por el Estado o su distribución a la mayoría de la población, entorpeciendo el proceso comercial y de integración fronteriza.

Las Aduanas corridas conformarían un importante instrumento y se podrían definir con respecto a un determinado número de bienes, siempre que sean provenientes de la región de integración. El libre ejercicio comercial, estaría sujeto a que el bien fuese de origen regional o que tuviese una alta proporción de materias primas y valor agregado originados en la zona de integración.

Con el propósito de evitar posibles distorsiones comerciales resultantes de la decisión integración fronteriza, inmediatamente surge la necesidad de establecer normas de origen, para aquellos productos nacionales o extranjeros introducidos en la región de integración.

La mayor dificultad para realizar una propuesta de integración fronteriza, radica en la falta de un acuerdo por parte de Colombia y Ecuador. Es necesario que exista un reconocimiento de la conveniencia de dicha medida en ambos países, a nivel nacional y regional, tanto en el sector público como privado y en las mismas comunidades.

La perspectiva fronteriza integracionista debería cubrir además del ámbito productivo comercial, las esferas social y cultural. El Gobierno Nacional debería reactivar la Secretaría de Asuntos Fronterizos de la Presidencia de la República para que cumpla su función en beneficio de las regiones fronterizas. La integración fronteriza debería convertirse en tema fundamental de discusión en el seno de los organismos subregionales de integración.

BIBLIOGRAFIA

- ARCINIEGAS, Patricia, et. al. (1984). **Nariño: Economía Regional y Fronteriza.** Bogotá, Banco de la República.
- BALASSA, Bela (1964). "Hacia una Teoría de la Integración Económica". En: **Integración de América Latina.** México. Fondo de Cultura Económica..
- BANCO DE LA REPUBLICA (1988). **Memorando No. 8.** Ipiales. Departamento de Investigaciones Económicas.
- (1987). **Ipiales y su Zona de Influencia.** Ipiales. Departamento de Investigaciones Económicas.
- BID. (1966). **Factores para la Integración de América Latina.** México. Fondo de Cultura Económica.
- (1966). **Hacia un Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana.** Washington.
- CAPDEQUI, J. M. (1986). **El Estado Español en las Indias.** México. Fondo de Cultura Económica.
- COLMENARES, Germán (1982). "La Economía y las Sociedades Coloniales 1550 - 1800". En: **Manual de Historia de Colombia.** Bogotá. Procultura.
- (1978). **Historia Económica y Social de Colombia 1537 - 1719.** Medellín, Editorial la Carreta.
- CORPONARIÑO (1988). **Plan de Desarrollo de Nariño.** Pasto. Gobernación de Nariño.
- CHAVES CHAMORRO, Milciades (1986). **Realidad y Perspectivas de los Indígenas del Sur de Colombia. Reflexión sobre los Resguardos Indígenas de Nariño.** Sin publicar.
- CHULDE, Guillermo (1988). **Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana: Situación Actual y Perspectivas.** Quito, Universidad Central del Ecuador.
- D N P – F O N A D E – O E A. (1980). **Región Fronteriza Nariño Putumayo.** Tomo I, Bogotá.
- ERRANDONEA, Alfredo (1978). "La Integración Subregional en Areas Fronterizas y sus Condiciones Sociales". En: **Revista de la Integración.** No. 30. Buenos Aires.

- GARAY, Luis J. (1981). El Pacto Andino, Creación de un Mercado para Colombia? Bogotá, Editorial Presencia.**
- GREÑO VELASCO, José (1977). "Problemática Institucional de la Integración Fronteriza". En: Revista de la Integración. No. 17, Buenos Aires.**
- J U N A P L A., et. al (1979). Planificación para el Desarrollo de la Región I. Quito.**
- MORENO RUIZ, Encarnación (1980). Historia de la Penetración Española en el Sur de Colombia. Siglo XVI, Madrid, Universidad Complutense.**
- MURILLO CASTAÑO, Gabriel; PARDÓ RUEDA, Rafael (1986). Políticas de Desarrollo Fronterizo en Colombia. Bogotá, Uniandes.**
- MYRDAL, Gunnar (1959). Solidaridad o Desintegración. México. Fondo de Cultura Económica.**
- NARVAEZ HERNANDEZ, Julián (1989). Ponencia de la Cámara de Comercio de Pasto sobre las Posibles Soluciones al Problema Fronterizo. Pasto. Cámara de Comercio de Pasto.**
- OSPINA VASQUEZ, Luis (1974). Industria y Protección en Colombia 1810 - 1930. Medellín, Editorial Oveja Negra..**
- ROMOLI DE AVERY, Kathleen (1978). "Las Tribus de la Antigua Jurisdicción de Pasto en el Siglo XVI". En: Revista Colombiana de Antropología. Vol. XXI. Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura.**
- URIBE, María Victoria (1986). "Pastos y Protopastos: La Red Regional de Productos y Materias Primas de los Siglos X a XVI D. E.". En: Maguare Revista del Departamento de Antropología. Universidad Nacional.**
- (1977). Asentamientos Prehispánicos en el Altiplano de Ipiales Colombia. México, Escuela Nacional de Antropología.**
- UTRIA, Rubén Darío (1977). Informe de una Misión de Asesoría sobre Integración y Desarrollo Fronterizo. Santiago de Chile. CEPAL.**
- ZARAMA, Alvaro (1986). "Hacia una Nación Mejor y Diferente". En Política Nacional de Desarrollo Fronterizo. Evaluación y Perspectivas. Bogotá. DNP.**
- ZORRO SANCHEZ, Carlos (1981). Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana. Bogotá**