

Desarrollo de potencialidades fronterizas de Colombia en el posconflicto: una oportunidad para la gobernanza de la región Andina

David González Cuenca*

Emilmar Sulamit Rodríguez Caldera**

Una Colombia en paz jugará un papel activo y soberano en la paz y el desarrollo regional y mundial¹
(Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera)

* Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos y magíster en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada. Director y docente de la Universidad Militar Nueva Granada, Programa en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia; Docente de Cátedra del programa de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás. Bogotá, y de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova. Miembro del Grupo de Investigación Pireo. Correo electrónico: dagocrack@gmail.com david.gonzalez@unimilitar.edu.co

** Licenciada en Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela y magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Profesora del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada, y profesora de cátedra de la Pontificia Universidad Javeriana; miembro del grupo de investigación Pireo. Correo electrónico: sularodriguez@gmail.com, emilma.rodriguezc@unimilitar.edu.co

1 Ver: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>).

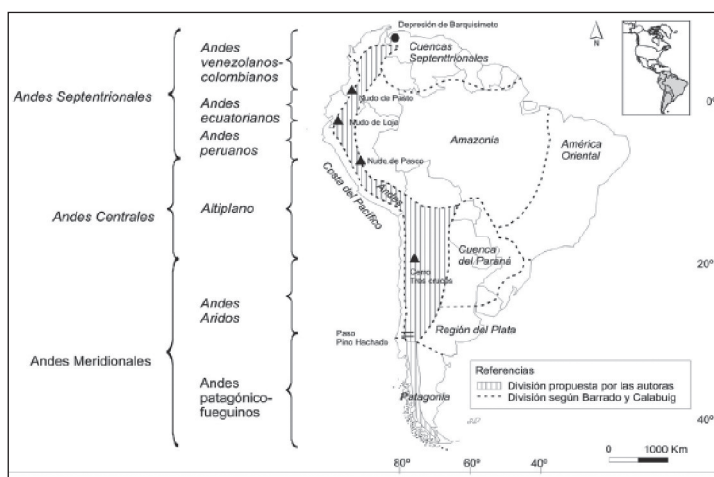
La región Andina

El factor geográfico es determinante para la configuración de las relaciones internacionales, ya que, a partir de este se entretienen desde la identidad de los pueblos hasta la estructura constitutiva de los Estados; especialmente la definición territorial de estos, que son delimitados por los espacios donde se ejerce soberanía, se apela a la independencia y autonomía y los cuales generan la construcción de fronteras.

El espacio geográfico que nos ocupa tiene una extensión de más de 7500 km², cuyo eje de enlace es la cadena montañosa conocida como la cordillera de los Andes², de la cual se deriva la región Andina o América Andina, que está conformada por Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

En la figura 1 se puede observar la división física de la cordillera (Guerrero, Gallucci, Michalijos y Visciarelli, 2011). Además de dicha distribución (Andes septentrionales, que van desde Colombia, pasando por Venezuela, hasta Perú; los Andes centrales, que están en espacio territorial argentino-chileno y boliviano; además de los Andes meridionales, también conocidos como argentino-chileno), los autores destacan que los países andinos cuentan con un elemento especial: la mayor cantidad de asentamientos poblacionales que cualquier otra cordillera a nivel mundial (pp. 123 y 124).

Figura 1. División física de la cordillera de los Andes



Fuente: Guerrero *et al.* (2001).

2 Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (ver: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>).

Este elemento, además de proporcionar la posibilidad para que los Estados pueden ejercer soberanía en sus respectivos territorios, suma a la investigación un factor intercultural y social (por ejemplo, el manejo del mismo idioma), fundamental para el desarrollo de potencialidades que aún no han sido exploradas ni explotadas del todo en esa región.

Dichas potencialidades están directamente relacionadas con sus riquezas naturales, que permiten la explotación de carbón, petróleo, gas y la puesta en marcha de una “integración energética [...], comenzando con las interconexiones eléctricas binacionales entre Colombia y Ecuador, Colombia y Venezuela” (Otero, Cancino y Chaves, 2009, p. 12), pues la cordillera de los Andes es un almacenador de recursos hídricos que alimentan al río Amazonas, presenta paisajes propicios para el desarrollo turístico sostenible y, por supuesto, la integración económica y social, entre otras oportunidades. A partir de ese eje articulador, como lo es la cordillera, los países que comparten dicha unión han construido diversos mecanismos de cooperación entre ellos; estos presentan desafíos de importancia para incentivar la integración subregional, así como el aprovechamiento de los recursos naturales y la disposición del factor humano.

Relaciones bilaterales y multilaterales de Colombia con algunos países de la región Andina

Este tema se abordará a partir de la situación interna de uno de los países que a lo largo de más de seis décadas ha afrontado un conflicto armado de gran magnitud. En ese sentido, es oportuno tomar en consideración cómo ha sido el tratamiento de las relaciones desde la República de Colombia y sus vecinos andinos (Perú, Venezuela y Ecuador, con quienes comparte zonas fronterizas de 1626 km², 2219 km² y 586 km²).

¿Por qué abordar la relación fronteriza de la región Andina desde la situación interna de Colombia?

En primera instancia partimos de la concepción de fronteras y zonas fronterizas para el Estado colombiano. De acuerdo con la Sentencia C-076/97 de 1997, las fronteras son

[...] aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes

y servicios, la circulación de personas y vehículos y genera por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional. (Corte Constitucional, 1997)

En función a la tesis anterior y en relación con el objeto de estudio de este documento, las fronteras guardan vital importancia en la construcción de los Estados, además de permitir el intercambio comercial, desarrollo económico, disminución de distancia y movilidad de factores de un país a otro.

Considerando la posición geográfica colombiana, los actores principales para esta investigación serán los países que conforman la subregión Andina; para ser más específicos, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela,³ que como consecuencia de las diversas interacciones o procesos históricos, políticos, sociales, económicos ha generado lazos de entendimiento, cooperación e integración.

Por otro lado, de ese cuarteto de Estados, Colombia registra una situación especial, derivada del conflicto interno que ha permeado las relaciones con sus homólogos, así como los vínculos de sus connacionales con ciudadanos vecinos y además en el establecimiento de redes criminales transfronterizas.

Las diferentes organizaciones ilegales que participan del conflicto armado interno que se vive en Colombia han tenido una injerencia y una exposición internacionales, no solo por los hechos contra ciudadanos y estructuras del país, sino por la vinculación de los países vecinos, bien sea por cercanía ideológica, por interés táctico y estratégico de buscar resguardo de las acciones militares que se ejercen para contrarrestarlos o por los ejercicios “diplomáticos” que han efectuado para buscar apoyo político y económico de la comunidad internacional.

Desde esta visión, la participación de los países vecinos se torna fundamental en el desarrollo de una política para finalizar el conflicto y para formular una política exterior. En este sentido, podemos entender ciertas condiciones que presenta la relación de Colombia con los países vecinos bajo el espectro del conflicto armado.

Reforzamiento o debilitamiento de las relaciones bilaterales

Por la proximidad geográfica y los factores históricos, lingüísticos, culturales, sociales, políticos, ambientales y económicos, se han establecido algunos mecanismos de entendimiento, cooperación e integración entre los países de la región Andina. Un ejemplo manifiesto son las Comisiones de Vecindad e Integración (CVI), según lo

³ A efectos de este capítulo, se considera que a pesar de que Bolivia forma parte de la región Andina, no se ha sido afectada por el conflicto interno colombiano del mismo modo que Ecuador, Perú y Venezuela.

expresa el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2016) cuyo mayor interés (actualmente) es el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).⁴

Estos mecanismos nacen de la Comisión de Asuntos Fronterizos entre Colombia y Venezuela, y se materializan con Ecuador el 20 de junio de 1989 y con Perú el 15 de febrero de 1994. Ambas instituciones han sido reestructuradas (en 2011 y 2015, respectivamente) para hacerlas más dinámicas y dar respuesta eficaz y eficiente a las demandas de las poblaciones fronterizas y a los intereses de las partes. Sin embargo, este esfuerzo no ha dado los resultados esperados por la ausencia del Estado, la falta de voluntad política de los Gobiernos y la excesiva burocracia.

Para el caso de las relaciones colombo-peruanas y colombo-ecuatorianas, en términos generales, han sido cordiales y en el marco del respeto a los compromisos suscritos. A excepción del debilitamiento de las relaciones con Ecuador por las aspersiones con glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos realizadas por Colombia en las zonas de frontera; sumado a la ruptura de las relaciones diplomáticas en 2008, tras la ejecución de la Operación Fénix, en la cual por parte del Ejército Nacional se incursionó en territorio ecuatoriano. Esto último originó una “reacción diplomática agresiva de Ecuador hacia Colombia” (Flórez, 2010, p. 2), la expulsión del embajador colombiano en Quito y movilización de tropas hacia las fronteras.

Por otra parte, el tratamiento de la “cuestión política” entre Colombia y Venezuela estuvo enfocado en las delimitaciones fronterizas (a la fecha se mantienen las diferencias sobre el tema); sin embargo, el 28 de marzo de 1989 se firmó el acuerdo constitutivo de la CVI. Nótese que casi tres décadas después del inicio del conflicto es que las partes deciden suscribir instrumentos directos de negociación bilateral; además de ello, en los temas por ser tratados en el seno de dichas CVI, el gran ausente fue el tratamiento de la situación interna en Colombia.

Se infiere, entonces, que los motivos podrían estar asociados a la falta de interés y voluntad política; el contexto internacional estaba en función a la Guerra Fría, la no intervención en asuntos internos y, probablemente, el conflicto no se había dimensionado en su totalidad; por lo tanto, no se preveían sus alcances.

En cuanto a las relaciones bilaterales se refiere entre estos países, desde la década de 2000 la inestabilidad ha sido constante, derivada del surgimiento de líderes neopopulistas (Álvaro Uribe y Hugo Chávez) que por sus discrepancias ideológicas, escaso pragmatismo, proyectos antagónicos para el posicionamiento de sus países, entre otros

4 Artículo 4, numeral 6: “Aquellas áreas de los Departamentos Fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que, de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional” (Ley 191 de 1995).

factores, personalizaron y radicalizaron las interacciones colombo-venezolana, además de aumentar las tensiones en la región.

Durante sus mandatos, los tímidos avances que se habían logrado en la CVI fueron inoficiosos, al punto de suspenderse sus reuniones semestrales. En 2006, por “desacuerdos con el modelo económico”, Caracas decide denunciar al Pacto de Cartagena, y así inicia su separación de la Comunidad Andina (CAN). La distensión entre las partes aumentó por el presunto apoyo del presidente Chávez a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y a grupos que atentaban con la solidez del Estado colombiano y con la política de seguridad democrática, implementada por el ex-presidente Uribe para “reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley [...]” (Presidencia de la República de Colombia, 2003, p. 12). Por ende, las consecuencias económicas se hicieron notorias, sobre todo en las zonas fronterizas, donde se dio una disminución del intercambio comercial entre ambos países durante el periodo de crisis fronteriza.

En otro sentido, frente a los temas comerciales, estos representaban una prioridad para los gobernantes de la región; de allí surge la necesidad de consolidar instituciones entendidas como acuerdos comerciales y organizaciones de integración fronterizas.

Relaciones multilaterales en la región Andina

La máxima relación comercial entre los países andinos nace con la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969. Su propósito era consolidar la integración a partir de esquemas como la unión aduanera, arancel externo común, etc. de aquellos que comparten la cadena montañosa, llamada cordillera de los Andes. Posteriormente, la organización recibiría el nombre de Comunidad Andina.

Viera y Ramírez afirman que para entender la evolución de integración en el marco de la CAN es necesario hacer el análisis desde Colombia por su extensión territorial. 12 de sus departamentos son zonas fronterizas; por ende, deben estar involucrados en los procesos de integración y desarrollo con sus vecinos. Ese proceso se vio materializado en la creación de las zonas de integración fronteriza (ZIF), iniciativa que nace de la relación comercial colombo-venezolana.

A pesar de la importancia de este ejercicio, los Estados no han demostrado una voluntad política real para que los compromisos sean ejecutados eficaz y eficientemente. Dentro del marco de la CAN, se observa la debilidad institucional de esta organización que se ve acrecentada con el retiro de Venezuela en 2006, las tensiones diplomáticas entre sus principales miembros, la firma de tratados de libre comercio

de países latinoamericanos con Estados Unidos, la Unión Europea, Corea, entre otros, sumado al surgimiento de nuevos espacios de entendimiento, comercialización e integración como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA- TCP).

Proliferación de crímenes transfronterizos por la expansión territorial de los grupos al margen de la ley

Este fenómeno de expansión territorial no es exclusivo de las FARC, también ha ocurrido en el caso del Ejército de Liberación Nacional (ELN), que “cuenta con dos frentes de guerra; nororiental (ubicado en Santander y Santander del Norte) y suroccidental (Valle, Cauca y Nariño), y ocho áreas estratégicas distribuidas a lo largo del territorio nacional, en zonas que les brindan ventajas en la confrontación armada” (Sánchez y Díaz, 2005, p. 8). Dentro de esas ocho áreas, los autores señalan territorios ricos en minerales, Santander del Norte y Ecuador, zonas fronterizas con Venezuela y Ecuador.

Con presencia de estos grupos en las fronteras, aumenta la presión del Estado por combatir sus acciones en las zonas. Además de esto, dichos grupos aprovechan la permeabilidad de las zonas para entretejer nuevas redes basadas en crímenes transnacionales, como lo son el narcotráfico, la extracción ilegal de minerales, la trata de personas, la extorsión, el tráfico de armas, entre muchos otros; sin dejar de lado la propagación de efectos secundarios por el desplazamiento de personas hacia los países vecinos, bien sea en calidad de migrantes o como refugiados.

Vélez (2015) asegura que “los refugiados, el desplazamiento de las poblaciones y la xenofobia son los temas más álgidos en las dificultades que se presentan en las relaciones bilaterales de estos dos países suramericanos” (p. 155).

De hecho, en ocasiones el Gobierno de Colombia

ha acusado a los gobiernos de los países vecinos de pasividad, aquiescencia e incluso apoyo directo a la presencia de las FARC en áreas de frontera, mientras que Ecuador particularmente, se ha quejado de las múltiples maneras en que el desborde del conflicto armado colombiano ha afectado su seguridad y su soberanía. (Llorente y Arnson, 2009, p. 5)

Las fronteras en el posconflicto

El posconflicto en Colombia, como consecuencia de la finalización de las negociaciones y la adecuada implementación de los acuerdos de paz logrados con las FARC y el ELN, se presentan como un escenario de transformación en términos políticos, sociales, económicos y culturales, vinculando a este proceso de reestructuración a las naciones vecinas.

El Gobierno colombiano, según ha indicado el ministro para el posconflicto a los medios de comunicación, tiene la meta de conseguir en cinco años 3000 millones de dólares provenientes de la cooperación internacional para financiar los diferentes proyectos que generarán la estabilidad y la sostenibilidad de la paz en las regiones (Segura, 2016).

Concebir las zonas de frontera como un eje fundamental de la política estatal de posconflicto se convierte entonces en un hito en las políticas públicas de Colombia. Es un hito que se viene estructurando hace varios años, pero que a causa de problemas como el conflicto armado interno, la corrupción y la falta de cohesión entre los entes regionales y el Gobierno central no se ha podido llevar a cabo. Sin embargo el establecimiento de leyes y normas que cambien la visión gubernamental del centralismo que se ha tenido desde la fundación de la República hace ya 200 años por cuenta de ejercicios de buen Gobierno, se viene dando en niveles que permiten prever una organización coherente que puede desembocar en políticas de desarrollo decidido y sostenibles, que benefician tanto a las zonas fronterizas, como al país entero y a los Estados vecinos.

La Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo 289, estableció la disposición para que los departamentos y municipios fronterizos establezcan directamente con las organizaciones del país vecino del mismo nivel programas de cooperación e integración en tres diferentes categorías: fomento al desarrollo comunitario, prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

En atención a este mandato constitucional, para 1995 el Congreso de la República emite la Ley 191, en la que se establece un régimen especial para la atención a las zonas de frontera. Ante esto, la Corte Constitucional sentencia que “La política legislativa en materia de fronteras ha sido escasa. Se podría afirmar que, hasta la expedición de la ley acusada, las disposiciones que se dictaron buscaban reglamentar sólo un aspecto de esta materia: el tema aduanero” (Sentencia C-076/97, 1997). Este caso permite establecer que hasta mediados de la década de los noventa, en Colombia las fronteras eran un territorio de tránsito de mercancías y no se veían, hasta la expedición de dicha ley, como escenarios de exposición internacionales y nodos de construcción de cooperación e inserción regional, lo que afectaría no solo el desarrollo de dichas zonas, sino también la concepción de la política exterior en toda su expresión.

Mucho más clara es la afirmación que esta misma Corte realiza ante la Ley 191, al exponer que “En materia fronteriza, la ley 191 de 1995 es, precisamente, la espina dorsal de la legislación en este campo” (Sentencia C-076/97, 1997).

Figura 2. Objetivos de la Ley 191 de 1995



En ese aspecto se apunta que, con el propósito de regular las acciones del Estado colombiano frente a los temas fronterizos —en especial, de cara a un escenario de postconflicto—, desde el ejecutivo se diseñó el documento Conpes 3805 del 10 de mayo de 2014, denominado *Prosperidad para las Fronteras de Colombia* (Departamento Nacional de Planeación, 2014), y cuyo objetivo es “generar unas fronteras más incluyentes, sostenibles y seguras; garantizando su desarrollo socioeconómico a través de la implementación de estrategias específicas y el aprovechamiento de sus potenciales endógenos” (p. 2).

Las nuevas expectativas de descentralización, tras la llegada del posconflicto, deben venir acompañadas de la decidida activación de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (CIIDEF), que es órgano llamado a incentivar el cumplimiento de la Ley 191. Esta última establece como prioridades del Estado en las zonas de frontera la protección a los derechos humanos, entre lo que se incluye el mejoramiento de la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes de la zona, así como el fortalecimiento de los procesos de integración

y cooperación con los países vecinos, basándose en la eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que afectan la interacción natural entre las comunidades ubicadas en las zonas fronterizas (Ley 191 de 1995).

Todos estos ejercicios catalogados como iniciativas de buen gobierno o de gobernabilidad van a permitir que se instaure una cultura de gobernanza en las sociedades que pertenecen a estas zonas y que tradicionalmente han estado desarticuladas política, cultural y económicamente de los centros decisores del país.

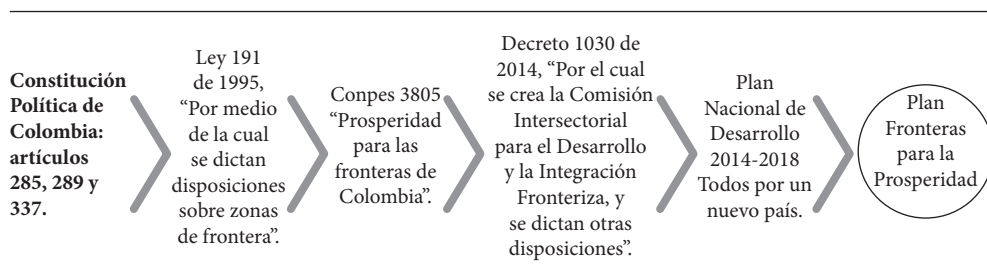
Frente a esta afirmación es necesario precisar que

[...] la gobernanza hace referencia a la existencia de múltiples niveles de gobierno y a articulaciones o arreglos público privados en el diseño y gestión de las políticas públicas; la gobernabilidad en cambio, hace referencia al desempeño institucional y organizacional en las distintas instancias de gobierno y a sus relaciones con los ámbitos societales y de mercado. (Echeverría, 2011, p. 5)

Así, entonces, la designación de recursos encaminados a reestablecer los territorios afectados por el posconflicto y a sus pobladores, la necesidad de reestablecer y profundizar la interacción comercial con los países vecinos y la actitud de los líderes políticos de esos Estados frente al acompañamiento decidido al Gobierno colombiano para lograr la paz con los grupos armados ilegales, este nuevo proceso de gobernanza basado en criterios de buen gobierno, aproximación a las comunidades y vinculación de estas en la toma de decisiones se presentan como una muestra de que fortalecer las potencialidades económicas, sociales y políticas de las poblaciones fronterizas será beneficioso para el restablecimiento y afianzamiento de las relaciones con los países vecinos.

La Ley 191 de 1995 establece nueve prioridades que podemos trazar en tres aspectos básicos: los objetivos sociales, económicos y políticos. El logro de la correcta aplicación de todos estos objetivos generará las condiciones adecuadas para exponer ante los vecinos las nuevas potencialidades de las regiones fronterizas.

Figura 3. Política pública para el desarrollo de potencialidades de zonas fronterizas en Colombia



El correcto aprovechamiento de los recursos que se destinen para sostener la paz en los territorios de frontera, que tradicionalmente se han relacionado con zonas de conflicto, aplicando racionalmente la normatividad para el desarrollo de las fronteras, permitirá a Colombia darle un vuelco radical a las condiciones sociales de la población. Esto generará nuevos procesos socioculturales, económicos, políticos, técnicos y diplomáticos que permitirán desarrollar nuevos escenarios de integración entre Colombia y sus vecinos andinos.

Surgimiento de nuevos escenarios de gobernanza para la integración de la región Andina

Para poder construir un escenario de gobernanza en cualquier sistema político o social, es necesario establecer unos lineamientos para que los actores de dicho sistema se enfrenten efectiva y eficientemente a los retos o problemas que se les presentan, y deben fortalecer la manera en como aprovechan sus recursos para interactuar con otros actores.

Para este análisis, creemos conveniente utilizar el enfoque de la *gobernanza sistémica*, la cual se basa, según Haldenwang (2005), “en la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común, en todos los niveles del sistema político” (p. 35). Esto nos va a permitir establecer unas características necesarias para promover la integración de la región Andina a partir de la consolidación de diferentes acciones en las zonas de frontera, inicialmente en Colombia, para que posteriormente sean replicados en los países colindantes.

Para Haldenwang (2005, p. 37), el desarrollo de la gobernanza sistémica surge de incorporar en el enfoque la buena gobernanza y la competitividad sistémica. Entender el correcto funcionamiento de instituciones —en nuestro caso bilaterales—, junto con la comprensión de las oportunidades que se originan de un cambio estructural del comportamiento de los actores que intervienen en aspectos como el desarrollo económico transfronterizo, la política exterior y de seguridad, la interacción ciudadana para la protección de elementos como la identidad, la soberanía, la cultura, el territorio, los recursos ambientales y las fuentes de subsistencia, va a permitir darle un soporte para el desarrollo de políticas públicas tendientes hacia la integración Andina.

La toma de decisiones basada en el intercambio de experiencias en una red de interlocutores legítimos, partiendo de la misma sociedad civil, facilitará la aplicación de las políticas propuestas desde los órganos del Estado, lo cual afianza la confianza en los procesos democráticos y desarrolla aptitudes competitivas a nivel económico. En resumen, la gobernanza sistémica, como modelo de aplicación a las características de

los sistemas políticos de América Latina la gobernanza sistémica, se presenta como idónea para ser utilizada a la región Andina, pues “supone que el correcto funcionamiento de un sistema político, esto es, su capacidad de formular y de aplicar políticas que respondan al interés común, descansa en la capacidad política en sus diferentes niveles” (Haldenwang, 2005, p. 50).

Teniendo para esta etapa de análisis un eje conductor que se define también por un escenario de posconflicto, traducido en políticas públicas de aplicación territorial para la estabilización y perduración de la paz, y correctamente implementado por el Gobierno colombiano, y dándole a las zonas de frontera la importancia que se ha referenciado anteriormente, se pueden empezar a plantear circunstancias multidimensionales en la construcción de una identidad común para los habitantes de las zonas fronterizas de los países andinos.

Estas circunstancias deben ser favorables ante la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones ubicadas en zonas de fronteras en Colombia, una presencia decidida y constante de las instancias estatales que garanticen la seguridad y la estabilidad de las políticas implementadas y el fomento de iniciativas productoras que permitan generar intercambios comerciales hacia el otro lado de la frontera. Todo lo anterior acompañado de la infraestructura adecuada para que desde otros lugares del país se pueda acceder a los mercados vecinos. De esta manera, factores como el surgimiento de iniciativas de integración regional a partir de la terminación del conflicto armado en Colombia y la reconstrucción de potencialidades fronterizas de la misma permiten basarse en el enfoque de la gobernanza sistémica, donde se extrapolará por factores de interdependencia, reciprocidad y competitividad al otro lado de las fronteras.

Ante este propósito, las experiencias históricas de integración en la región Andina y en América Latina establecen por demás un esfuerzo político más que económico que parte de las élites. Esto, con el tránsito de los años, ha perdido ímpetu y con la polarización de la sociedad que compone la región ha servido para intensificar las divisiones, más que por promover soluciones reales a las dificultades o promover efectivamente la integración.

La cooperación política a nivel regional no puede funcionar cuando no hay suficiente apoyo por parte de los países vecinos que se encuentra enfrentados entre sí por cualquier tipo de disputa. En las relaciones de vecindad, los actores internos, como partidos políticos, sectores empresariales, medios de comunicación, fuerzas armadas o la sociedad civil, tienen intereses concretos y particulares que intentarán que se tomen en cuenta a la hora de definir políticas determinadas con los países vecinos, y cualquier toma de decisión en contra de ellos puede implicar costos internos tan altos que frenarán iniciativas de liderazgo

que podrían, por otra parte, ayudar a la resolución de conflictos, y a la gobernanza regional. (Grabendorff, 2015, p. 17)

Para continuar, debemos entender la integración bajo los conceptos de Karl W. Deutsch, que la expone como “un proceso en el cual un grupo de gente ha alcanzado, dentro de un territorio, un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes para asegurar, durante un largo tiempo, expectativas confiables de cambio pacífico entre sus poblaciones” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 446). Lo anterior, siempre partiendo de procesos de interdependencia comunitaria a través de las fronteras geográficas y políticas (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 446).

Dentro de las teorías de las relaciones internacionales para la integración regional, se ha desarrollado un concepto denominado *neofuncionalismo*, fortalecido inicialmente por Ernst B. Hass. Esta corriente determina la integración como un

[...] resultado del trabajo de élites importantes en los sectores gubernamentales y privados, que apoyan la integración por motivos esencialmente pragmáticos más que altruistas. Las élites, al tener expectativas de ganancias por actividades dentro de un marco organizativo supranacional, es probable que busquen élites con ideas iguales más allá de las fronteras nacionales. (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 450)

Frente al proceso de integración andino y en concordancia con los conceptos de *buena gobernanza* y *competitividad sistémica* explicados anteriormente, el Estado colombiano, con anuencia de algunos países de la región, ha ejecutado acciones que muestran el interés de los Gobiernos por establecer una institucionalidad clara para el entendimiento entre las partes.

Por ejemplo, en el acta de la reunión de la CIIDEF (2011) se evidencia que en relación con los asuntos de integración y desarrollo fronterizos se habían adelantado coordinaciones en torno a las comisiones de vecindad con Ecuador y Venezuela para la construcción de los puentes Páez y Tienditas. Mientras que con Perú se destacan las excelentes relaciones que se han establecido.

En cuanto al vínculo colombo-venezolano, pese a la intención manifiesta de establecer y mantener relaciones cordiales y diplomáticas concertadas por los respectivos Gobiernos en la Declaración de Principios de agosto de 2010, y a la realización de reuniones de las diversas mesas técnicas de trabajo⁵ y a las decisiones sobre integración fronteriza o gobernanza sistémica binacional, la integración sistémica de ambos países no ha podido ser pensada y mucho menos puesta en marcha debido a la ines-

5 Iniciadas en Caracas en agosto de 2013 con el propósito de establecer mecanismos de entendimiento para el manejo de incidentes fronterizos, minería ilegal, contrabando, entre otros temas de la agenda bilateral.

tabilidad derivada o asociada al personalismo presidencialista, especialmente con la dupla Chávez-Uribe. Estas son tensiones generadas por el apoyo o acogida de grupos armados al margen de la ley en territorio venezolano, lo que ha incidido en el proceso de paz colombiano; además, la inestabilidad política, económica y social en el país vecino también ha fisurado la interacción entre las partes.

Continuando con la institucionalidad por parte del Estado colombiano para el soporte del desarrollo y la potencialización de su política exterior, especialmente en el ámbito de integración fronterizo, es importante mencionar que el Plan Fronteras para la Prosperidad a mediados de 2016 se institucionalizó en la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (DDIF) (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Este cambio permitió el impulso y afianzamiento en las relaciones bilaterales colombo-ecuatorianas y colombo-peruanas.

A partir de lo anterior se fortaleció el Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2020. Fronteras para la prosperidad y el *buen vivir*⁶ entre la República de Colombia y la República de Ecuador, cuyo objetivo es:

[...] plantear las principales directrices para la generación de políticas que permitan alcanzar el Buen Vivir y la Prosperidad de la población que se encuentra en la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC), dando además así cumplimiento a la disposición conjunta que los presidentes dejaron plasmada en la histórica Declaración de Tulcán de 2012, mediante la cual se instruye a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador) y al Plan Fronteras para la Prosperidad (Colombia) la elaboración de este Plan. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], DNP y Plan de Fronteras para la Prosperidad [PFP], 2014, p. 12)

El mencionado plan fue fundamentado en los principios de integración latinoamericana, la erradicación de la pobreza, la cultura de paz y especialmente en el ser humano; por ende, considerando las necesidades de las poblaciones fronterizas, así como los respectivos planes de desarrollo nacional, en el Plan Binacional fueron establecidas los siguientes ejes temáticos: “1) equidad, cohesión social y cultural; 2) seguridad integral y movilidad humana; 3) complementariedad productiva y comercial; 4) conectividad e infraestructura, y 5) sustentabilidad ambiental” (Senplades, DNP, PFP, 2014, p. 36).

En ese sentido, las decisiones tomadas por los Gobiernos de Colombia y Ecuador deberán responder a los mencionados ejes temáticos, pero particularmente a

6 Suscrito entre las partes en 2014.

propiciar condiciones para proteger y garantizar los derechos humanos y un entorno amigable con el ambiente.

Una propuesta concreta al respecto es la creación de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC),⁷ definido como un espacio establecido para la interacción transfronteriza, toma de decisiones comunes cuyo fin último sea mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones.

En el caso bilateral con la República de Perú, en 2014 fue establecido el Plan de Desarrollo de la Zona Fronteriza (plan ZIF) y al año siguiente se creó la Comisión Binacional para la Zona de Integración Fronteriza; sin embargo, esta última entrará en vigencia durante 2017 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017).

Geopolíticamente, este Plan ZIF centra su atención en siete núcleos de desarrollo de integración, los cuales son:

1. Soplín Vargas, Puerto Leguízamo.
2. Bella Vista, Puerto Alegría.
3. Santa Mercedes, El Encanto, San Rafael.
4. El Estrecho, Marandúa.
5. Esperanza, Puerto Arica.
6. El Álamo, Tarapá.
7. Caballococha, Leticia.

Con el establecimiento de dichos núcleos, las partes buscan el desarrollo económico, político y social de sus poblaciones fronterizas; mediante la ejecución de proyectos, decisiones, etc., que fomenten la equidad, cohesión social y cultural, fortalecimiento de la conectividad e infraestructura, articulación productiva y comercial y, sin lugar a dudas, la presencia y participación del Estado en estas zonas tan alejadas del centro de poder.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (2017), en el informe publicado sobre el Plan de Fronteras para la Prosperidad, señala que en las zonas fronterizas con Ecuador y Perú:

[...] se ha ejecutado y tiene en ejecución más de 652 proyectos de impacto social y económico, orientados a los sectores de desarrollo económico, salud e identificación, educación, cultura, deporte, alianzas público privadas, gobernabilidad, agua y

7 “[...] está conformada, en el caso ecuatoriano por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbios que integran la Zona 1 de planificación ecuatoriana, con 42.065 km² de extensión, y en el caso colombiano, por los departamentos de Nariño y Putumayo, con una superficie de 57.990 km²; alcanzando una superficie total de 100.055 km². Limita al norte con los departamentos colombianos del Cauca y del Caquetá; al este con el departamento colombiano del Amazonas y la región Loreto de la República del Perú; al sur con las provincias ecuatorianas de Orellana, Napo, Pichincha, Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, y con la región Loreto de la República del Perú; y al oeste con el Océano Pacífico” (Senplades, DNP, PFB, 2014, p. 24).

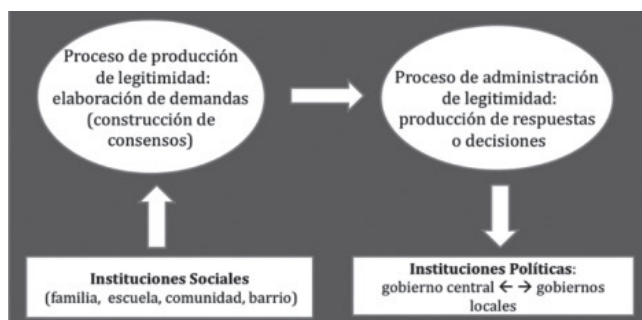
saneamiento básico, energía y medio ambiente, por un valor total de \$ 138.000 mil millones de los cuales el PFP aportó \$ 57.000 mil millones. Estos proyectos han beneficiado a los habitantes de 75 de los 77 municipios de frontera. (s. p.)

Así, entonces, los procesos de integración regional como resultado de cambios internos y externos en la región Andina por cuenta del posconflicto en Colombia “no puede[n] ser más fuerte[s] que el papel mismo que sus países miembros estén dispuestos a asumir en el sistema internacional” (Grabendorff, 2015, p. 21). Ello siempre y cuando los intereses políticos y las necesidades de afianzar el modelo de desarrollo interno de cada uno de los países no se establezcan como la prioridad dentro del empeño de acciones de gobernanza regional (Grabendorff, 2015, p. 21).

Para promover un correcto desarrollo de potencialidades fronterizas en Colombia una vez se consolide el posconflicto, la construcción de legitimidad en las poblaciones es fundamental. La apropiación de las políticas públicas por parte de las sociedades de base, el seguimiento a la implementación de los acuerdos de paz y la veeduría frente a la destinación de recursos para el desarrollo productivo, especialmente de las zonas de frontera que, coincidente o estratégicamente, se entienden en su mayoría como las zonas más azotadas por el conflicto armado interno, deben ser el punto de partida del desarrollo de esta estrategia integral.

Como un factor de reciprocidad, de reconocimiento de las virtudes y de ejercicio de buen gobierno, en los países fronterizos de Colombia, el desarrollo de esta propuesta debe ser replicado, al entender que en el marco de la interdependencia y de la competitividad es necesario establecer procesos que permitan fomentar el desarrollo y la equidad para satisfacer las necesidades y generar procesos productivos tendientes a reducir la brecha social.

Figura 4. Flujos de poder en la dinámica de la gobernanza



Fuente: Echeverría (2011, p. 7).

Conclusión

La cordillera de los Andes es el eje articulador para que los países como Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela puedan desarrollar instrumentos y herramientas que incentiven su integración política, económica, social, ambiental y cultural. Para ello, es primordial repensar la región Andina en relación con las potencialidades en recursos naturales, asentamientos humanos, proximidad geográfica.

Colombia representa un punto estratégico de la región Andina, ya que doce de sus departamentos son zonas fronterizas (espacios propicios para ejercer soberanía, garantizar la seguridad y defensa del Estado), en particular con Perú, Ecuador y Venezuela. La condición de estabilidad política a partir de la firma de los acuerdos de La Habana y el inicio de las negociaciones con el ELN permitirán que los recursos destinados a la guerra puedan ser distribuidos al crecimiento y al desarrollo de las fronteras; en especial, ayudarán al impulso del mecanismo de cooperación e integración existentes en la región Andina (ZIF, CVI) y a reactivar los procesos comerciales en el marco de la CAN.

Los procesos de gobernanza sistémica y el incremento de la competitividad pueden desarrollar la integración andina y convertirse en los propulsores de otros procesos de desarrollo intrarregional. En la medida en que se van cohesionando los intereses comunes, también se pueden incentivar las potencialidades de los procesos transfronterizos, ya que existe la necesidad de institucionalizar las dinámicas originadas del proceso descrito para extrapolar a otros niveles el incremento de potencialidades en diferentes sectores y Estados de la región.

Ante esto, Colombia ha generado a partir de políticas públicas de frontera y de la distribución de recursos hacia poblaciones fronterizas, en especial Ecuador y Perú, ciertos incentivos para que la propuesta de gobernanza sistémica aplicada al incremento de habilidades de interdependencia comercial, cultural, social y política se empiece a gestar y se formalice en instituciones de características técnicas para la toma de decisiones y la proyección de comportamientos tendientes al buen gobierno.

Si bien el esfuerzo por incentivar el desarrollo de las poblaciones periféricas en Colombia se ha dado desde la Constitución de 1991, la aplicación de verdaderas políticas de transformación se debe dar al finalizar el conflicto con los grupos armados al margen de la ley o posconflicto, y atender de manera directa las necesidades básicas de la población, así como reforzar la presencia del Estado y generar garantías de seguridad, estabilidad y crecimiento a estas regiones. Todo ello tendiente a la no repetición de condiciones de insurgencia o inestabilidad política, y frente a la voluntad de relacionarse con sus semejantes al otro lado de la frontera para producir escenarios más fuertes de interdependencia y competitividad.

Referencias

- Abbagnano, N. (2004). *Diccionario de filosofía*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Barberis, J. (1984). *Los sujetos de derecho internacional actual*. Madrid: Tecnos.
- Canto Sáenz, R. (2012). Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y Política Pública*, XXI(2), 333-374.
- Charry Urueña, J. M. (10 de enero de 2005). Bloque de constitucionalidad. *Ámbito Jurídico*, 168.
- Corte Constitucional (1991). *Constitución Política de Colombia* [edición especial].
- Colombia, Corte Constitucional (1992). “Sentencia T772, T778”. Bogotá, Colombia.
- Colombia, Corte Constitucional (1997). “Sentencia C-076/97”. Bogotá, Colombia.
- Colombia, Congreso de la República (junio 23 de 1995). “Ley 191 de 1995”, Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera. Diario Oficial 41.903. Bogotá, Colombia.
- Colombia, Congreso de la República (1998). “Ley 472 de 1998”, Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.
- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (10 de mayo de 2014). *Conpes 3805. Prosperidad para las Fronteras de Colombia*. Bogotá: autor.
- Echeverri Uruburu, Á. (1997). *Teoría constitucional y ciencia política*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Echeverría, J. (2011). *De la gobernabilidad a la gobernanza: centralización o múltiples niveles de gobierno*. Ibarra: Universidad Técnica del Norte.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2014). *Cordillera de los Andes: una oportunidad para la integración y desarrollo de América del Sur*. Santiago: autor.
- Fariñas Dulce, M. J. (2012). Normas de papel. La cultura del incumplimiento. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (1), 185-188.

- Flórez, J. (2010). Operación Fénix: dos años después. *Universidad del Rosario*. Recuperado de http://www.urosario.edu.co/urosario_files/f7/f7d06784-b400-4e87-ab5e-9fcd7132b35c.pdf
- Font, J. (s. f.). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Recuperado de <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/fontdecisiones.pdf>
- Grabendorff, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones. *Pensamiento Propio*, 20(42), 9-30.
- Guerrero, A., Gallucci, S., Michalijos, P. y Visciarelli, S. (2011). Países andinos; aportes teóricos para un abordaje integrado desde las perspectivas geográfica y turística. *Huellas*, (15), 121-138.
- Haldenwang, C. v. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la Cepal*, (85), 35-52.
- Kant, I. (2002). *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*. Madrid: Alianza.
- Kelsen, H. (1960). *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Kraft, M. y Furlong, S. (2004). *Public policy: politics, analysis and alternatives*. Washington, D. C.: CQC Press.
- Llewellyn, K. (1931). Some realism about realism. *Harvard Law Review*, 44(8), 1222-1264.
- Llorente, M. y Arnson, C. (Eds.) (2009). *Conflicto armado e iniciativas de paz en Colombia. Cuadernos del Conflicto*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Lowi, T. (1992). Políticas públicas: estudio de caso y teoría política. En L. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 89-116). México, D. F.: Porrúa.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Mendoza, Á. (2000). *Teoría y sinopsis de la Constitución de 1991*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2016). *Comisión de Vecindad e Integración*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/politica/comision-vecindad-colombia-ecuador>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). *Resultados. "Plan de Fronteras para la Prosperidad"*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/prosperity/results>

- Morata, F. y Noferini, A. (2014). Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica. *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, (326), 1-42.
- Núñez Vaquero, A. (2011). El realismo jurídico de Brian Leiter. *Diritto e questioni pubbliche* DeQ, (10/2010), 439-456.
- Núñez, R. (1970). *Compendio de derecho internacional público*. México, D. F.: Orión.
- Organización de Estados Americanos (OEA) y Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). (2009). *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*.
- Otero, D., Cancino, A. y Chaves, C. (2009). Análisis de la integración energética en América Latina y de su importancia para Suramérica. *Documentos de Investigación*, 1, 1-47.
- Pérez Ledesma, M. (2007). *Ciudadanía y democracia*. Madrid: Pablo Iglesias Editorial.
- Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Defensa. (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá: autores.
- Rousseau, J.-J. (1996). *El contrato social*. Bogotá: Panamericana.
- Sánchez, F. y Díaz, A. (2005). Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990-2002. *Documento CEDE*, (58).
- Segura, H. G. (22 de marzo de 2016). Los fondos del posconflicto. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/los-fondos-del-posconflicto-articulo-623877>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Plan de Fronteras para la Prosperidad (PFP) (2014). *Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2020. Fronteras para la prosperidad y el buen vivir*. Quito, Ecuador.
- Spencer, H. (2010). *El individuo contra el estado*. Valladolid: Maxtor.
- Universidad de la Sabana. (2011). *Adopta un secuestrado. Operación Jaque*. Bogotá: Universidad de la Sabana.
- Vélez, A. (julio-diciembre de 2015). Las relaciones Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú en el contexto de los procesos de integración socioeconómica y sociopolítica en América Latina (2002- 2011). *Revista Fundación Universitaria Luis Amigó*, 2(2), 149-168.