

Negociación de paZ, escenarios para el desarrollo y la integración fronteriza Ecuador-Colombia

Daniel Pontón
Coordinador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

355.03308660861

P817i

Pontón, Daniel

Negociación de paz, escenarios para el desarrollo y la integración fronteriza Ecuador-Colombia / Daniel Pontón, coordinador. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2016

188 p.; 15 x 24 cm

ISBN: 978-9942-950-63-5

1. TRATADOS DE PAZ –ASPECTOS SOCIALES Y POLÍTICOS 2. PAZ-NEGOCIACIÓN
3. SEGURIDAD NACIONAL 4. RELACIONES INTERNACIONALES
5. SEGURIDAD INTERNACIONAL 6. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN
7. PROBLEMAS SOCIALES 8. MOVILIDAD HUMANA (SUGERIDO)
9. ECUADOR 10. COLOMBIA I. Título

Colección editorial: Informes de Investigación 

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Centro de Seguridad y Defensa

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Miguel Romero Flores

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de interiores y portada: Gabriel Cisneros Venegas

Asistente editorial: Cristina Silva Villamar

Coordinador del proyecto de investigación: Daniel Pontón

Equipo del proyecto de investigación: Renato Rivera, Martin Scarpacci, Jean Paul Pinto, Wolf Grabendorff, César Amores, Angie Fernández, Carla Álvarez, Diego Pérez y Gualdemar Jiménez.

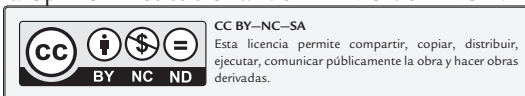
Impresión: La Oficina. Tel.: (593 2) 2412 004

Tiraje: 300 ejemplares

© IAEN, 2016

Esta publicación fue realizada por el Centro de Seguridad y Defensa del IAEN, en el marco de un convenio de cooperación suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El contenido de esta obra es de absoluta responsabilidad de sus autores y no refleja necesariamente la opinión institucional del IAEN o del PNUD.



Índice

Prólogo.....	13
1. Introducción	15
2. Consideraciones metodológicas	19
3. Consideraciones teóricas	27
3.1. Conflicto, paz y desarrollo.....	27
3.2. Paz e integración fronteriza	30
3.3. Integración fronteriza y seguridad humana.....	33
4. Diagnóstico.....	35
4.1. Aproximación al conflicto colombiano y sus consecuencias ..	35
4.2. Conflicto colombiano y frontera Ecuador-Colombia	46
4.3. Análisis situacional del desarrollo fronterizo a raíz del Plan Colombia	52
4.4. Relaciones Ecuador-Colombia y la integración fronteriza 1999-2014	73
4.5. Análisis sobre los instrumentos de planificación en la ZIF	79
5. Análisis coyuntural sobre el proceso de paz en Colombia	105
5.1. El posconflicto se anuncia complejo (coyuntura antes de marzo de 2016)	112
5.2. El posconflicto se anuncia complejo (coyuntura posterior a marzo de 2016)	114
6. Construcción de escenarios prospectivos a 2022	117
6.1. Taller Quito-IAEN	117
6.2. Taller Ibarra-Senplades	133
6.3. Comparación del espacio morfológico de Quito e Ibarra	139
6.4. Determinación de los escenarios prospectivos	141
7. Análisis sobre las posibles afectaciones del conflicto colombiano en los procesos de planificación en curso	149
7.1. Gestión política y coordinación	149
7.2. Seguridad y cultura de paz.....	150
7.3. Derecho a la movilidad humana	154
7.4. Desarrollo social y económico	155
8. Recomendaciones de políticas	159

9. Análisis sobre la posible afectación de la firma de la paz sobre los Ejes del Plan Binacional de Integración Fronteriza	165
10. Conclusiones.....	169
10.1. Violencia incontrolada con poco desarrollo.....	171
10.2. Lento desarrollo con altos niveles de violencia.....	173
10.3. Desarrollo fronterizo con enfoque de seguridad humana e integración binacional	175
10.4. Algunas reflexiones finales.....	177
11. Bibliografía	179

Índice de gráficos

Gráfico 1.....	39
<i>Numérico de efectivos de las FARC y ELN 2002-2014</i>	
Gráfico 2.....	53
<i>Incidencia de pobreza por ingresos comparado ZIF: 2010-2015</i>	
Gráfico 3.....	54
<i>Coeficiente de GINI comparado ZIF 2008-2015</i>	
Gráfico 4.....	54
<i>Tasa de analfabetismo Nacional-Zonal 1: 2010-2015</i>	
Gráfico 5.....	55
<i>Años de población primaria completa Nacional-Zonal 1 2010-2015</i>	
Gráfico 6.....	56
<i>Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos comparado ZIF (2011)</i>	
Gráfico 7.....	56
<i>Déficit cualitativo de vivienda Nacional-Zona 1 (2010-2015)</i>	
Gráfico 8.....	58
<i>Tasa de ocupación en el sector informal y subempleo comparado ZIF (2010-2015)</i>	
Gráfico 9.....	60
<i>Número de personas desplazadas en Colombia 1998-2015. Datos comparativos: Codhes-Uariv-IDMC</i>	
Gráfico 10.....	60
<i>Promedio anual de desplazados en Colombia: Períodos presidenciales</i>	
Gráfico 11.....	62
<i>Evolución del refugio en Ecuador (1989-2016)</i>	
Gráfico 12.....	63
<i>Expectativas futuras de movilidad de población refugiada colombiana en Ecuador (2014-2019)</i>	
Gráfico 13.....	66
<i>Tasa de homicidios en la Zona 1 (1990-2015)</i>	

Gráfico 14.....	66
<i>Tasa de homicidios en la ZIF comparado por provincias y departamentos 2015</i>	
Gráfico 15.....	68
<i>Tasa de homicidios de mujeres en la Zona 1 (2010-2014)</i>	
Gráfico 16.....	71
<i>Delitos relevantes en Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos (enero 2012-a julio 2014)*</i>	
Gráfico 17.....	71
<i>Porcentaje de hogares con servicios de recolección de basura</i>	
Gráfico 18.....	108
<i>Variaciones de opinión sobre proceso de paz en Colombia</i>	
Gráfico 19.....	131
<i>Distribución de variables (Quito-IAEN)</i>	
Gráfico 20.....	153
<i>Tasa de homicidios en Sucumbíos, Esmeraldas y Ecuador a 2022</i>	
Gráfico 21.....	155
<i>Entrada y salida de colombianos a 2022</i>	
Gráfico 22.....	158
<i>Evolución de la pobreza por ingreso de Ecuador y Zona 1 a 2022</i>	
Gráfico 23.....	158
<i>Evolución del coeficiente de Gini de Ecuador y Zona 1 a 2022</i>	
Gráfico 24.....	161
<i>Plan de proximidades entre políticas y escenarios</i>	
Gráfico 25.....	161

Índice de tablas

Tabla 1	47
<i>Cultivos de hoja de coca en los departamentos limítrofes de Colombia con Ecuador (hectáreas)</i>	
Tabla 2	67
<i>Homicidios (promedio 2010-2014) y pobreza por NBI en los cantones de Esmeraldas y Sucumbíos</i>	
Tabla 3:	78
<i>Dinámica de la relación Ecuador-Colombia respecto a temas fronterizos</i>	
Tabla 4:	80
<i>Inversión pública en la frontera norte de Ecuador (en millones de dólares)</i>	
Tabla 5	81
<i>Inversión pública en la frontera sur de Colombia (en millones de pesos)</i>	
Tabla 6	81
<i>Objetivos nacionales del Plan Nacional para el Buen Vivir</i>	

Tabla 7	84
<i>Líneas de acción del eje 1: transformación de la matriz productiva</i>	
Tabla 8	84
<i>Líneas de acción del eje 2: reducción de brechas y desigualdades socioeconómicas</i>	
Tabla 9	86
<i>Políticas del Consejo Sectorial de Seguridad</i>	
Tabla 10	89
<i>Visión y líneas estratégicas PDOT: Zona 1</i>	
Tabla 11	92
<i>Estrategias transversales del PND 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’</i>	
Tabla 12	93
<i>Gestión territorial en las regiones del Pacífico y Centro-Sur-Amazonía</i>	
Tabla 13	96
<i>Visión y líneas estratégicas departamentales: Nariño y Putumayo</i>	
Tabla 14	100
<i>Ejes de políticas y metas binacionales: Ecuador-Colombia</i>	
Tabla 15	117
<i>Lista y perfil de profesionales en el taller Quito-IAEN</i>	
Tabla 16	117
<i>Lista de variables (Quito-IAEN)</i>	
Tabla 17	121
<i>Lista de variables mejoradas (Quito-IAEN)</i>	
Tabla 18	123
Tabla 19	125
<i>Variables priorizadas (Quito-IAEN)</i>	
Tabla 20	127
<i>Matriz estructural Grupo 1 (Quito-IAEN)</i>	
Tabla 21	128
<i>Matriz estructural Grupo 2 (Quito-IAEN)</i>	
Tabla 22	129
<i>Matriz estructural Grupo 3 (Quito-IAEN)</i>	
Tabla 23	131
<i>Matriz con variables de alta influencia (Quito-IAEN)</i>	
Tabla 24	132
<i>Matriz con variables de alta influencia separadas por dimensiones (Quito-IAEN)</i>	
Tabla 25	133
<i>Lista y perfil de profesionales taller (Ibarra-Senplades)</i>	

Tabla 26	135
<i>Lista de variables taller (Ibarra-Senplades)</i>	
Tabla 27	136
<i>Calificación de variables (Ibarra-Senplades)</i>	
Tabla 28	137
<i>Matriz con variables de alta influencia (Ibarra-Senplades)</i>	
Tabla 29	138
<i>Matriz con variables de alta influencia separadas por dimensiones taller (Ibarra-Senplades)</i>	
Tabla 30	140
<i>Análisis de grupos de variables por temas según talleres de Quito e Ibarra</i>	
Tabla 31	162
<i>Políticas y acciones recomendadas</i>	
Tabla 32	167
<i>Influencia del proceso de paz sobre el PBIFEC</i>	

Índice de mapas

Mapa 1	42
<i>Presencia armada de las FARC (2015)</i>	
Mapa 2	43
<i>Presencia armada del ELN (2015)</i>	
Mapa 3	44
<i>Presencia armada de Bacrim (2015)</i>	
Mapa 4	48
<i>Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca (2005-2014)</i>	
Mapa 5	49
<i>FARC y cultivo ilícitos de coca en la frontera sur de Colombia</i>	
Mapa 6	50
<i>Amenazas fronteras y despliegue territorial</i>	
Mapa 7	61
<i>Dinámica del refugio de población colombiana en los primeros años del Plan Colombia</i>	

Índice de ilustraciones

Ilustración 1	82
<i>Sistema Nacional de Planificación</i>	
Ilustración 2	99
<i>Ejes y pilares del Plan Binacional de Integración Fronteriza</i>	

Los procesos de paz son decisiones históricas
que toman los pueblos.
Los pueblos llegan a la decisión de la paz
cuando entienden la inutilidad de la guerra,
cuando deciden cambiar el proyecto de la venganza
por un proyecto de futuro.
Los procesos de paz demuestran
que no hay pueblos condenados.

Diana Uribe
Periodista y filósofa colombiana

Prólogo

CUANDO EL GOBIERNO colombiano inició negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2012, se abrió una esperanza importante para la culminación de un largo conflicto para Colombia y un complejo proceso que afectaba la paz en América Latina. Ante la posibilidad de lograr una solución pacífica al conflicto, y resolver los desafíos directos que enfrentan los estados fronterizos con Colombia, es posible comprender la trascendencia histórica de este proceso. En el caso de Ecuador, se debe resaltar que esta situación tiene gran importancia política y social, particularmente cuando se incorpora en la consideración el gran esfuerzo que Ecuador ha puesto para mantener condiciones de paz en su frontera norte, al tiempo de atender los flujos migratorios al país.

El estudio prospectivo que se propone en esta investigación tiene como finalidad ubicar distintos escenarios, contruidos a partir de una metodología consistente, y valorar la manera cómo distintas evoluciones del conflicto en Colombia podrían afectar a Ecuador. La preocupación central por la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (Zifec) permite entender las implicaciones de un eventual proceso de pacificación del conflicto colombiano sobre las dinámicas sociales, políticas, económicas y geopolíticas de tal región, y los desafíos de la planificación territorial.

A partir de una reflexión teórico-conceptual, se busca destacar las particularidades que enfrentará el proceso de pacificación en Colombia, para ello ha sido importante pensar en una dimensión histórica, comprender la coyuntura en la que se ha desarrollado el proceso y construir aquellos escenarios que, con múltiples actores calificados, han trazado como potenciales derroteros.

Esta preocupación se extiende más allá del mero ejercicio académico, pues con ella se aspira a contribuir elementos para los tomadores de decisiones con el fin de que Ecuador tenga capacidad de mantener su vocación de territorio de paz. La reflexión, no obstante, no parte de la mera intención, sino que se fundamenta en la consideración de la paz como un anhelo social pero esta debe ser construida constantemente. La forma en que la violencia ha compenetrado con la institucionalidad colombiana, se reflexiona aquí, debe revertirse a partir de la generación de incentivos vinculados al desarrollo

humano, allí se encuentra el elemento que permitiría revertir la dinámica violenta que ha prevalecido. En términos de la relación colombo-ecuatoriana, se debe redoblar la apuesta por la integración fronteriza ya que esta favorecerá interacciones virtuosas.

La interacción entre Colombia y Ecuador implica múltiples dimensiones. En el costado militar, la demanda de una posición de defensa de la soberanía se encuentra con la imposibilidad práctica para disponer personal en cada kilómetro de la frontera, y por lo tanto la dificultad del control territorial. Por otra parte, trasladando la discusión a lo económico, la profundidad de la relación entre los dos países tiene aristas legales, y varias que se desenvuelven en la ilegalidad: en varias poblaciones de frontera existe una interrelación entre grupos irregulares armados de Colombia y pobladores ecuatorianos con los que mantienen transacciones comerciales de toda naturaleza. Existe también una relación política entre Ecuador y Colombia que es la que en el campo de las relaciones internacionales tiene una significación profunda, pues en el campo institucional se han logrado articular múltiples mecanismos, en todos los niveles, desde los que se aspira a fortalecer la relación entre los dos países y consolidar los mecanismos de cooperación institucional.

Así, el proceso de paz en Colombia tiene impactos de amplio espectro sobre lo que sucede en Ecuador, y de allí su relevancia para las instituciones y la sociedad, de este lado de la frontera. La responsabilidad de la universidad se ubica, justamente, en la generación de ideas, en motivar la discusión y en proveer respuestas —siempre tentativas— a las cuestiones que ponen en tensión las acciones del Estado. Al ser una relación crucial para Ecuador, la reflexión sobre los escenarios que se evidenciarán en la zona de integración fronteriza, como consecuencia del proceso de paz en Colombia, tendrá una significación sustancial para la forma en que se articularán las acciones institucionales en el país. Se aspira a que este documento aporte a tal discusión.

Diego Pérez Enríquez
Decano del Centro de Seguridad y Defensa
Instituto de Altos Estudios Nacionales

1. Introducción

EL ANUNCIO DEL inicio de las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el año 2012, es el hecho más relevante para Colombia y América Latina de los últimos años. Tal proceso abrió la posibilidad de una solución pacífica a un conflicto que ha desangrado a la sociedad colombiana por más de 50 años, limitando su desarrollo social y económico, y debilitando una adecuada integración regional.

Si bien este conflicto colombiano ha tenido varios matices y efectos sobre la sociedad colombiana a lo largo de este período, el Plan Colombia, iniciado en 1999, agudizó problemáticas sociales, económicas y políticas hacia las zonas fronterizas. En efecto, esta política basada en la recuperación de los territorios en manos de grupos armados irregulares (GAI) y el desmembramiento de todas las redes económicas y sociales relacionadas con estos, generaron efectos destructivos en las economías locales fronterizas campesinas, elevando el nivel de violencia y desplazamientos humanos. En el caso del Ecuador, esta política generó crisis humanitarias producto de población refugiada, afectaciones a la salud pública de población local fronteriza como resultado de las aspersiones aéreas a cultivos de coca colindantes con Ecuador, presencia de grupos armados, entre muchas afectaciones más. Todo esto ha traído consecuencias en el desarrollo social y económico de los territorios fronterizos colombo-ecuatorianos.

El Plan Colombia también dio origen a conflictos políticos internacionales a escala regional. El punto más relevante de esta situación se dio en el año 2008 cuando, producto del ataque a Angostura a cargo de las Fuerzas Armadas colombianas para dar muerte al número dos de las FARC, Raúl Reyes, se dio paso a una ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, lo cual fue un claro retroceso en el proceso de integración regional consagrado como anhelo estratégico del Ecuador en la Constitución del 2008.

En el año 2011, se reestablecieron relaciones diplomáticas entre estos dos países. En esta línea, los Gobiernos de Ecuador y Colombia emprendieron esfuerzos por entender y combatir las problemáticas de frontera y afianzar las relaciones bilaterales entre ambos países, lo que no solo reforzó la cooperación y el intercambio comercial, sino también la ejecución de múltiples proyectos de desarrollo social con

inversión pública en la Zona de Integración Fronteriza. Esta situación ha dado como resultado un cambio de enfoque en las relaciones bilaterales, el cual pone énfasis en la presencia del Estado y de los servicios públicos en la frontera como estrategia para erradicar la pobreza y reducir la inseguridad y vulnerabilidad de la población fronteriza. Este cambio de enfoque va más allá de la visión securitista basada en la presencia militar y el control de cultivos ilícitos, como único mecanismo para resguardar la frontera.

El resultado más importante de este acercamiento se dio en diciembre de 2014, cuando ambos países presentaron a sus respectivos presidentes el primer Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2022 (PBIFEC), que propone una planificación conjunta a mediano plazo para la zona de frontera, con indicadores y metas binacionales a ser alcanzados al 2017. Este instrumento fue validado por los mandatarios en el último Gabinete Binacional, efectuado el 14 de diciembre de 2014 en Río Verde (Ecuador), el cual apunta a constituirse en el instrumento técnico-político más importante entre los dos países, que regirá en adelante su relación bilateral. El PBIFEC se compone de cinco ejes estructurantes, 14 indicadores binacionales con una meta para cada país y 36 lineamientos de política pública.

Por su parte, en Colombia, el presidente Juan Manuel Santos priorizó su gestión hacia la consolidación de la paz, llevando a cabo un proceso sistemático de diálogo y negociación con los grupos armados irregulares más importantes, y de manera especial con las FARC. Este proceso ha dado frutos importantes en el último año, al punto que, de resultar favorable el referéndum previsto para el 2 de octubre de 2016, se avizora por primera vez la posibilidad real de que el conflicto armado colombiano, con más de 50 años de duración, llegue a su fin.

Los efectos potenciales de este acuerdo de paz son promisorios para la sociedad colombiana. De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación (DNP) “el crecimiento potencial del Producto Interno Bruto (PIB) del país podría alcanzar tasas del 5,9 % anual, una cifra superior al nivel de crecimiento potencial actual del 4 %” (*El Tiempo*, 2015a). De igual forma, según esta misma fuente de información, el reclutamiento de menores por parte del conflicto disminuyó en más del 90 %, destacándose también una reducción en el secuestro y el desplazamiento forzado (*El Tiempo*, 2015b).

Este hecho, de trascendental importancia para Colombia y la región, tendrá también una alta relevancia para las poblaciones que comparten la frontera colombo-ecuatoriana y vislumbran un nuevo contexto en las relaciones bilaterales entre los dos países, las cuales

históricamente se han concentrado en dar respuesta a los efectos del conflicto armado colombiano. Por esta razón, se hace necesario establecer un ejercicio de prospectiva que permita mirar los beneficios que este acuerdo de paz traería al desarrollo de la región fronteriza colombo-ecuatoriana en el mediano y largo plazo, con la finalidad de mejorar los procesos de integración y planificación estratégica binacional.

En este contexto, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad de Posgrado del Estado ecuatoriano, en el marco de un convenio con el PNUD, concretó la realización del proyecto “Análisis de posibles escenarios sobre los impactos de la negociación de paz en la zona de integración fronteriza Ecuador-Colombia”. La misión fundamental de este trabajo es aportar un insumo para el mejoramiento de la planificación y ejecución de la política pública implementada a raíz del lanzamiento del Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2022. Para efectos de este ejercicio, se consideraron las siguientes preguntas guías de estudio:

- ¿Qué efectos ha traído el conflicto colombiano en la frontera colombo-ecuatoriana después del Plan Colombia?
- ¿Qué escenarios prospectivos a mediano y largo plazo se vislumbran a partir de la firma de la paz en Colombia en la región fronteriza de ambos países?
- ¿Qué estrategias de planificación son necesarias para lograr un escenario deseado?

El documento está estructurando en siete secciones. La primera sección presenta la metodología y marco teórico del estudio. La segunda, recopila un diagnóstico sobre el conflicto colombiano y sus implicancias fronterizas con Ecuador; incluye la formulación de la política exterior hasta los esfuerzos conjuntos de planificación para el desarrollo. La tercera sección realiza un análisis coyuntural del proceso de paz en Colombia, mostrando los rasgos principales de la negociación antes de la firma del cese al fuego. La cuarta sección presenta la construcción metodológica de los posibles escenarios prospectivos al año 2022. Entretanto, la quinta sección analiza los procesos de planificación en curso; y en la sexta sección se presentan recomendaciones de políticas ante los escenarios previamente contruidos. Para finalizar, se consideran las posibles afectaciones de la firma de la paz sobre los ejes del Plan Binacional de Integración Fronteriza.

2. Consideraciones metodológicas

ESTE LIBRO PRESENTA un estudio de caso que analiza prospectivamente las implicancias de un eventual proceso de pacificación del conflicto colombiano sobre las dinámicas sociales, políticas, económicas y geopolíticas de la región fronteriza colombo-ecuatoriana y los desafíos de la planificación territorial. Debido al objetivo general del estudio, la orientación metodológica de este documento combina enfoques de investigación, en una estrategia que se detalla a continuación:

- **Deductivo:** Propone un marco teórico que permita interpretar los hechos acontecidos y por construirse.
- **Análítico/descriptivo:** Busca analizar y describir retrospectivamente las características del conflicto colombiano y su influencia en la zona fronteriza.
- **Hipotético:** El ejercicio de escenarios prospectivos se planteará en función de eventos hipotéticos futuros.
- **Normativo/propositivo:** Plantea sugerencias de política pública en función de lograr escenarios deseados.

Espacialmente esta investigación está focalizada a la Zona de Planificación Número 1 del Ecuador que incorpora las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos. Del lado colombiano, contempla los Departamentos de Nariño y Putumayo.

El corte temporal está dividido en dos dimensiones. La mirada retrospectiva, o en lo que adelante denominaremos diagnóstico, analiza el impacto del conflicto colombiano en la dinámica fronteriza colombo-ecuatoriana desde el año 1999 (fecha de inicio del Plan Colombia) hasta el 2015. El ejercicio prospectivo, por su parte, se plantea con un corte temporal al año 2022, que coincide con el horizonte temporal del Plan de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022, aprobado a principios de 2015 entre los dos países. Este documento es un insumo de trabajo para la planificación prospectiva bifronteriza Ecuador-Colombia a realizarse en el transcurso del año 2016. Para esto, se tomó como referencia las metodologías de la construcción de la “Visión Ecuador 2035” y la “Metodología de Prospectiva para la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia”. Ambas metodologías son documentos de trabajo generados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) para

realizar la planificación prospectiva a escalas tanto nacional como fronteriza.

Por otro lado, si bien el insumo de trabajo principal para esta investigación es el Plan de integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022, los ejes de análisis para la construcción de variables e hipótesis en el ejercicio prospectivo no son los mismos del Plan (equidad y cohesión social; seguridad integral y movilidad humana; complementariedad productiva y comercial; conectividad e infraestructura; y sostenibilidad ambiental). Eso se debe a que la pregunta central de este documento se basa en los efectos potenciales del proceso de paz en Colombia en la región fronteriza Ecuador-Colombia, lo cual es una variable política que tiene o tendría una incidencia directa a los planes de desarrollo. El actual Plan de Desarrollo Fronterizo no incluye un eje político, generándose así una limitante analítica para un adecuado resultado de la investigación. Los ejes propuestos para el ejercicio prospectivo son: gestión política y coordinación; seguridad y cultura de paz; derecho a la movilidad humana; y desarrollo social y económico. De todos modos, los escenarios que se generan en este ejercicio apuntan a realizar recomendaciones para mejorar las metas en los ejes de la planificación bifronteriza 2014-2022, especialmente en los temas de desarrollo social, seguridad y prevención de conflictos, movilidad humana y complementariedad económica y productiva.

Como un alcance para lograr los resultados propuestos, esta investigación parte del supuesto de una eventual firma de la paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Para efectos metodológicos y de organización del trabajo, se toma como un elemento dado este escenario altamente probable. Este trabajo está dividido en siete secciones claramente definidas: 1) teórica; 2) diagnóstico; 3) coyuntura; 4) escenarios prospectivos; 5) análisis de procesos de planificación en curso; 6) recomendaciones de política pública; y 7) consideraciones sobre la incidencia de la firma de la paz sobre los ejes del PBIFEC.

La dimensión teórica tiene como objetivo generar un marco general y propositivo de interpretación de las oportunidades que brindaría el acuerdo de paz dentro del proceso de integración y desarrollo fronterizo binacional colombo-ecuatoriano. Este desarrollo teórico se efectúa basado en la revisión cualitativa de fuentes bibliográficas. Por esta razón, las principales líneas teóricas propuestas son:

- **Conflicto, paz y desarrollo:** Busca dimensionar las perspectivas relacionadas con las teorías de paz, violencia y conflicto, entendiendo los distintos alcances ontológicos y epistemológicos de la aplicación de estos conceptos en el diseño de política pública que busquen un distanciamiento de los clásicos enfoques securitistas sobre los que se han centrado los estudios de la frontera Ecuador-Colombia. Esta ruptura epistemológica, entiende a la paz como un elemento imperfecto e inacabado pero anhelado socialmente y es la plataforma para desarrollo y riqueza de las naciones. Por esta razón, se abre la puerta a distintas maneras de entender el conflicto y la violencia y encaja o se articula plenamente con los desafíos de las sociedades democráticas para el procesamiento del conflicto por medio no violentos (Galtung, 2003). Justamente sobre esta noción de paz imperfecta es donde se construyen los cimientos del actual proceso de paz colombiano (Moreno-Parra, 2014). Por tanto, la firma de la paz entre el gobierno de Colombia y las FARC debe ser entendida como un hito importante dentro de un largo proceso a mediano y largo plazo de pacificación. Mantener el esquema securitista, por el contrario, es reproducir el espiral de violencia y conflictividad que ha sido parte del *statu quo* de la región fronteriza Ecuador-Colombia.
- **Procesos de paz e integración fronteriza:** En secuencia lógica con lo anterior, se analiza la importancia de los estudios de paz en los procesos de integración nacional y fronteriza de los países. Bajo esta lógica, el desarrollo humano se presenta como una condición suficiente y necesaria para la construcción de la paz. De acuerdo con Galtung (2003), existen otras formas de manifestación de violencia no tan visibles pero que conducen o incitan al empleo de la violencia directa y, consecuentemente, se las debe tener en cuenta a la hora de abordar la resolución de conflictos dentro de una sociedad democrática. Esta tiene que ver con la violencia estructural originada por la injusticia y la desigualdad (Parra y Tortosa, 2003). Por esta razón, es en el entendimiento de las múltiples violencias y sus relaciones donde encaja el concepto de desarrollo humano como condición de posibilidad de un proceso de planificación a mediano y largo plazo.
- **Integración fronteriza y desarrollo humano:** Entiende a la integración fronteriza como un pilar fundamental para el desarrollo integral fronterizo binacional Ecuador-Colombia. El desarrollo fronterizo solo será posible mediante un proceso fuerte y sostenido de integración fronteriza. La integración fronteriza

es un proceso en el cual los actores políticos estatales (incluyendo gobiernos locales) y los no estatales, unen acciones y esfuerzos para elevar el nivel de vida de sus habitantes, utilizando de manera conjunta sus recursos y potencialidades en función de dinámicas sociales e históricas. Esta finalidad consiste en buscar determinados logros funcionales, económicos, sociales, políticos y ambientales para mejorar las capacidades humanas que permitan lograr y optar por un nivel de vida digno en las zonas de integración fronteriza. La integración fronteriza no solo busca el desarrollo de un factor o un recurso de manera aislada, sino que concibe a la frontera como un territorio total, mediante un mecanismo institucional que dote a dichos territorios de una organización prointegradora.

La fase de diagnóstico se denomina la parte retrospectiva y tiene por objetivo dimensionar analítica y descriptivamente una serie de factores políticos, económicos y sociales en la relación bifronteriza Ecuador-Colombia que permite generar un adecuado marco de comprensión situacional de la zona antes de la firma del eventual proceso de paz. Esta sección está dividida en cuatro títulos:

- **Plan Colombia y su incidencia regional:** Este apartado tiene una orientación deductiva/analítica en la cual se examinan los alcances y repercusiones del Plan Colombia en la dinámica regional y fronteriza desde el año 1999, con especial énfasis en la frontera colombo-ecuatoriana. Para ello, recurrimos a documentos bibliográficos y documentales que den una cuenta teórica y metodológica de los alcances de esta intervención en las relaciones interestatales de la región andina.
- **Análisis situacional de la frontera norte:** Mediante uso de fuentes cuantitativas y cualitativas secundarias, en esta sección hicimos un análisis descriptivo de la situación fronteriza desde 1999 en cinco frentes: 1) Social; 2) Económico; 3) Seguridad ciudadana; 4) Movilidad humana; 5) Ambiental. El alcance de esta información cuantitativa del análisis situacional, lo realizamos en función de la disponibilidad de información por parte de Senplades y otras fuentes gubernamentales. Por efectos de acceso, privilegiamos el levantamiento de información situacional cuantitativa del lado ecuatoriano.
- **Relaciones Ecuador/Colombia:** Analizamos retrospectivamente la situación de las relaciones políticas colombo-ecuatorianas, mirando de forma descriptiva las principales manifestaciones y características desde el año 1999. Para esto, utilizamos fuentes cualitativas secundarias y revisión documental y bibliográfica.

Apoyamos esta fase con los resultados de la investigación realizada años atrás en esta materia en el marco de la construcción del PBIFEC.

- **La planificación bifronteriza:** Revisamos los procesos de negociación y planificación bifronteriza entre Colombia y Ecuador. Para ello, analizamos críticamente el Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2017 y otros documentos de planificación para conocer sus ejes, políticas y metas; así como también de sus principales debilidades y vulnerabilidades. Para esto, mediante entrevistas a profundidad a expertos, se busca un equilibrado diagnóstico de la planificación bifronteriza.

La sección de coyuntura analiza el actual proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC para conocer los escenarios y desafíos. A pesar de que en el alcance de este trabajo se parte del supuesto de una eventual firma de la paz, este análisis situacional no permite comprender los distintos matices y dinámicas que se han venido construyendo a lo largo de este proceso y que podrían incidir prospectivamente en la situación fronteriza Colombia- Ecuador. Para realizar este ejercicio se analizan fuentes bibliográficas, documentales y periodísticas sobre la situación del actual proceso. También se realizan entrevistas a profundidad para conocer detalles y opiniones de este proceso de paz.

La sección prospectiva se basa en el uso de la metodología propuesta por Godet (2007), en la que se la define como un proceso analítico que busca construir escenarios como medio para representar la realidad futura con el fin de iluminar la acción presente, a la luz de los futuros posibles y deseables. Para ello, se aborda uno de los aspectos primordiales de la prospectiva, en el cual se entrelazan los conceptos de anticipación y acción.

Por esa razón, el proceso de construcción de escenarios tiene como finalidad última identificar las mejores estrategias para cambiar, intencionadamente, en una dirección deseada los hechos que estamos por vivir; ello supone que no puede haber acción sin que antes exista una anticipación (De Jouvenel, 2004; Gabilliet, 1999). Sin embargo, esta anticipación y esta acción requieren de un tercer elemento para que la anticipación realizada se pueda plasmar en una estrategia efectiva: la apropiación. Es vital que los propios actores de una determinada realidad construyan por sí mismos las imágenes de la realidad que están por vivir y para lo cual deben constituir grupos de trabajo multidisciplinarios para afrontar los futuros posibles desde diferentes puntos de vista.

Es necesario anticipar para actuar, pero dicha actuación no será eficaz sino se ha movilizadado y motivado previamente a los actores de la problemática en cuestión. Esta es la clave de todo estudio prospectivo, una primera fase de anticipación colectiva que luego da lugar a una fase de implementación de acciones para cambiar la dirección de los hechos futuros en una dirección deseada. Todo este proceso requiere de la puesta en marcha de una secuencia metodológica analítica que conlleva una serie de etapas que terminan en la narración de escenarios. A continuación, presentamos un esquema que sintetiza cada una de esas etapas que conllevan a la construcción de escenarios.

La prospectiva tiene una relación directa con los procesos de planificación, por cuanto todo el direccionamiento estratégico que se debe llevar a cabo dependerá de la construcción de un escenario deseado, al cual todos los actores de una problemática deberán apostar. Todos los lineamientos estratégicos, objetivos, acciones, metas e indicadores deberán estar alineados al escenario construido. La misma visión de futuro deberá ser una síntesis del escenario deseado que se habrá elaborado. Prospectiva y planificación son dos caras de una misma moneda, por lo que se complementan en todo sentido. En el caso de los territorios, la prospectiva se vuelve esencial porque permite la identificación de las rupturas que deberían originarse en el mismo para generar los mayores beneficios futuros para los habitantes de dichas zonas.

Para el ejercicio prospectivo, se desarrollaron dos talleres de trabajo. Uno realizado en Quito con expertos sobre las temáticas fronterizas Ecuador-Colombia y el otro taller en la ciudad de Ibarra con actores locales de frontera. También se realizó una revisión documental y bibliográfica y entrevistas a informantes calificados, lo que permitió fortalecer y robustecer la construcción de los escenarios. A partir de este ejercicio, se procedió a detallar las evoluciones futuras, hacia el año 2022, de las variables seleccionadas en el plano anteriormente descrito, considerando dónde se situaría esta y cómo estaría ubicada, organizando la información en tres posibles situaciones:

- a. Una evolución negativa, es decir, si la variable empeora a futuro.
- b. Una evolución de tendencia, es decir, si dicha variable se ve muy influenciada por las tendencias que existen hoy día.
- c. Una evolución positiva, es decir, si dicha variable mejora a futuro.

En todos esos casos se añadió una descripción de tal estado, incluyendo causas y consecuencias.

De esa manera se redactaron los escenarios: una forma de representar la realidad futura sobre lo que podría pasar o lo que nos gustaría que se materialice; la narración de unos hechos futuros que podrían o no ocurrir en el tiempo, dependiendo de las acciones futuras que ejecuten los actores que operan en la zona fronteriza. Lo importante es imaginar que ya se están viviendo esos eventos (2022) y que se está describiendo lo que está ocurriendo alrededor. Gabilliet (1999) señala que un escenario es de punta a punta un trabajo de la imaginación. La construcción de un escenario es una mezcla de conocimiento, intuición, sueño, imaginación, deseo y creatividad; sin embargo, dicha mezcla debe ser lo suficientemente orientadora para que se puedan tomar decisiones en función del escenario construido. El mejor escenario es aquel que lleva a la acción.

Una vez construidos los escenarios, se determina cuál será el ámbito de referencia para la visualización de los diferentes lineamientos de política pública para la zona de frontera para los próximos seis años (2017-2022). Se recomienda seleccionar el escenario deseado, con la finalidad de implementar planes, programas y proyectos que generen rupturas positivas que lleven a una transformación paulatina del territorio.

La combinación entre escenario y elementos de políticas, unida a las acciones para su implementación, se define aplicando el método Multipol, correspondiente a la metodología de Godet ya referenciada. Este método parte de la definición de criterios (premisas a respetar) y posteriormente se elaboran las políticas y acciones a ejecutar. Los expertos se encargaron de relacionar mediante matrices esos aspectos (políticas y acciones), según el escenario que se estudia. Esta actividad se vinculó con las políticas propuestas en el Plan Binacional Fronterizo Ecuador-Colombia (PBFEC). El método garantiza el desarrollo de las fases clásicas de un proceso multicriterio: la relación de las acciones posibles, el análisis de consecuencia, la elaboración de criterios, la evaluación de acciones y la definición de políticas. Se respeta, además, que las acciones estratégicas estén en correspondencia con las variables clave del sistema objeto de estudio, definidas con anterioridad. Con la puesta en práctica de esta herramienta se obtiene una combinación de escenario-políticas-acciones, en forma de opción estratégica, la cual provee información estratégica para los tomadores de decisiones, con el fin de definir la política pública que asume el impacto de la negociación de paz en la zona de integración fronteriza Ecuador-Colombia.

3. Consideraciones teóricas

3.1. Conflicto, paz y desarrollo

EL CONFLICTO ES un tema inherente a la condición humana y la vida social, pues involucra las disputas o proceso de oposición de intereses entre dos o más actores (individuos, grupos o clases sociales) que se constituyen en motor del devenir social y ha estado presente en la historia de la humanidad. Sin embargo, para miradas conservadoras que miran de forma normativa a la sociedad como un ente armónico y de estabilidad, la perspectiva y valoración del conflicto ha sido calificada como negativa, producto de las fracturas que genera al tejido social (Silva, 2008: 33). Por esta razón, la antítesis de conflicto es la cooperación social como mecanismo de solidaridad y cohesión social.

Una de estas fracturas producto del conflicto tiene que ver con la violencia. De esta forma, la violencia es concebida como un tipo o manifestación que irrumpe en la búsqueda cohesión social. Consecuentemente, la historia de la filosofía occidental ha buscado dar respuesta acerca de la naturaleza pacífica o violenta del ser humano. Esto ha sido por lo general fuente de inspiración del pensamiento político clásico para diferenciar el buen o mal gobierno. De manera más contemporánea, el pensamiento *iusnaturalista* sostenía sus premisas en torno a la pregunta sobre la naturaleza pacífica o violenta del ser humano, lo cual dio como resultado la construcción de la noción del “contrato social” por parte de Rousseau con base en una visión positiva o pacífica del ser humano, y la figura del *Leviatan* por parte del Hobbes con base en una naturaleza negativa y violenta del ser humano (Calderón, 2009). Por esta razón, Galtung (citado por Calderón, 2009) concluye que es una constante en la historia del pensamiento político la trilogía paz-violencia-humanidad.

Más allá de una contestación adecuada y normativa que dé cuenta de esta condición humana, lo cierto es que esta tensión entre la naturaleza violenta o pacífica del ser humano ha dado paso a la constitución de un pacto político. Esta consiste en una delegación legítima del uso de la violencia del ser humano hacia el Estado —justamente— para precautelar la paz y la integridad física de los seres habitantes. A partir de esta noción, la paz ha sido concebida en forma negativa,

entendida esta como no violencia. Varios factores ponen en duda esta mirada:

- La estructura de poder que sostiene este monopolio legítimo en función de intereses de actores específicos.
- Las formas de garantizar la paz por parte de los Estados basada en la aplicación de medios violentos, muchas veces por fuera de los límites de las mismas leyes.
- El monopolio estatal de la violencia puede ser legítimo, pero no práctico. En la realidad, otros actores ejercen territorialmente la violencia efectiva contra la población, poniendo en duda incluso la misma legitimidad estatal en el uso de la violencia.
- Los grandes costos sociales y económicos de la violencia y la seguridad. Los gastos militares y de seguridad de los Estados muchas veces excede la inversión social.
- La mirada acotada de la violencia (física) sin mirar otros tipos de violencia como la estructural y simbólica que están presentes en la sociedad, que ponen en riesgo la integridad física, psicológica y emocional de los habitantes y que son factores causantes de violencia física, muchas veces.

Frente a eso, los aportes de los estudios de paz desarrollados por Johan Galtung (2003) nos ofrecen una dimensión distinta del conflicto y la paz. Si bien el conflicto es entendido como inherente al proceso social, la paz no debe ser concebida como la resolución del conflicto, sino en torno a la posibilidad que supone un proceso individual y global de cambio. En este sentido, más allá de tener la paz como un proceso esencial y anclado a un estado o situación de cosas, esta debe ser concebida como un anhelo social en constante construcción. Consecuentemente, este proceso constructivo de la paz es un elemento imperfecto e inacabado que abre la puerta a distintas maneras de entender la violencia y su comprensión. Justamente, sobre esta noción de paz imperfecta es en la cual se construyen los cimientos del actual proceso de paz colombiano (Moreno-Parra, 2014).

El punto de partida de los estudios de paz es que, si bien existe una valoración positiva del conflicto, no necesariamente tiene que finalizar en violencia física y verbal. El fracaso en la transformación del conflicto es lo que conduce a la violencia. Rechaza la tesis de Hobbes, quien consideraba que en el estado de naturaleza el hombre era un lobo para el hombre. Para Galtung (citado por Hueso García, 2000) la violencia no está en la naturaleza humana. El potencial para la violencia está en la naturaleza humana, pero las circunstancias condicionan la realización de ese potencial. El pensamiento nuclear de este autor es cómo abordar el conflicto con ideas, medios y

acciones para una solución de los mismos que no originen violencia, y esto solo es posible por medios pacíficos.

Esa mirada sobre la dinámica la paz como elemento imperfecto, inacabado y en constante construcción, encaja o se articula plenamente con los desafíos de las sociedades democráticas. Más allá de los esquemas formales sobre la cual ha sido comprendida la democracia, se apunta a un entendimiento cualitativo de la misma con base en un esquema constante de deliberación y participación argumentativa que permita el procesamiento pacífico de las constantes demandas sociales. Por esta razón, al ser la paz un constructo anhelado pero imperfecto, la paz se presenta como una condición suficiente y necesaria para el devenir democrático de las sociedades. Los procesos de democratización de las sociedades, por ende, deben ser concebidos por una constante, permanente y dinámica búsqueda de la paz y la resolución de los conflictos por medios pacíficos (Galtung, 2003).

Para llegar a ello es preciso dar cabida al entendimiento de nuevas formas y manifestaciones de violencia presentes en la sociedad, como por ejemplo: la violencia de género, la violencia o discriminación racial, la violencia contra niños, niñas y adolescentes, así como contra adultos mayores y todo tipo de violencia atentatoria contra grupos vulnerables o de atención prioritaria.

De la misma manera, es necesario adentrarse en el origen y en la naturaleza del conflicto para efectos del desarrollo de formas de resolución de eventos violentos. En este punto, es clave la comprensión de otras formas de manifestación de violencia que vaya más allá de la violencia física e interpersonal. En este sentido, existen otro tipo de violencias no perceptibles directamente, como traumas, odio, deseo de revancha, que pueden incorporar secuelas más profundas e impactantes que los efectos de la violencia directa. Esto explica en gran medida las complejidades y secuelas que dejan en la sociedad las guerras o prácticas genocidas.

Junto a este tipo de violencias directas, de acuerdo con Galtung (2003), existen otras formas de manifestación de violencia no tan visibles, pero que conducen o incitan al empleo de la violencia directa y, consecuentemente, tienen que ser considerados a la hora de abordar la resolución de conflicto como la violencia estructural y la cultural. La violencia cultural implica aquellos aspectos de la cultura, materializados por medio de la religión y la ideología, que hace que los otros dos tipos de violencia sean naturalizados como correctos. Por otro lado, existe la violencia estructural tanto como la violencia indirecta, originada por la injusticia y la desigualdad, como consecuencia de la propia estructura social. La violencia estructural no involucra a

actores que infligen daño mediante la fuerza, sino que es equivalente a injusticia social (Parra y Tortosa, 2003). Los tres tipos de violencia están muy relacionados y cada uno de ellos depende de los otros dos.

En este complejo entendimiento de la paz imperfecta y las múltiples violencias y sus relaciones es donde encaja el concepto de desarrollo humano. Este concepto toma como ejes de acción la libertad humana para poder forjar y vivir de acuerdo con sus propias convicciones y elecciones y, al mismo tiempo, ser beneficiarios del desarrollo. Por ello, el desarrollo humano se refiere a un proceso de expansión y fortalecimiento de capacidades humanas para ampliar sus opciones y oportunidades tendientes a lograr una vida digna y su bienestar (PNUD, 2013). Consiguientemente, la violencia y sus múltiples manifestaciones son un factor que irrumpe y atenta contra las libertades y derechos humanos para ejercer una vida digna que posibilite su desarrollo.

Al ser la paz imperfecta una forma una construcción y posibilidad de resolver conflictos de forma no violenta, esta se presenta como un pilar para promover el desarrollo humano en los territorios. Esto tiene que ver en la posibilidad de vivir una vida libre de violencia que atente contra sus libertades y elegir una vida digna. Asimismo, forjando el desarrollo humano es donde se abren las condiciones para un proceso de construcción de paz imperfecta. Esto implica ampliar capacidades humanas para promover una vida segura, limitando las oportunidades y ambiente donde se reproduce la violencia. Esta situación genera el desafío de una comprensión e interpretación plural y multidimensional de la violencia (emergente, cultural y estructural) que impulse un marco de intervención que apunte a su prevención por medios no violentos y la reparación de daños a víctimas en contextos históricos marcados por la violencia.

Es fundamental entender esta dimensión de paz imperfecta como un marco teórico referencial para la construcción de escenarios propositivos en la región fronteriza Ecuador-Colombia. Por tanto, la firma de la paz debe ser entendida como un hito importante dentro de un largo proceso a mediano y largo plazo de pacificación regional.

3.2. Paz e integración fronteriza

El fin de la Guerra Fría pareció acabar con el referente de amenaza e inseguridad de 45 años de la política internacional de los Estados-nación a escala mundial. El derrumbe de la estructura bipolar de ese contexto influyó notoriamente en las expectativas de la humanidad a escala planetaria. Producto de esta circunstancia, los Estados dejan

de lado las agresiones, inducidos por el desarrollo social y la expansión del comercio mundial. Esta mirada toma fundamento en una visión idealista de la sociedad superando así el influjo de los enfoques neorrealistas predominante durante la etapa de la Guerra Fría, cuando los temas de poder, soberanía, amenaza de la guerra y equilibrio armamentístico entre países tomaba forma. Se abría así el camino para la tan ansiada paz perpetua *kantiana*, en el cual el foco de atención se centra en la cooperación internacional para resolver temas de interés mundial y regional como nuevas amenazas a la seguridad, el desarrollo, entre otras cosas.

La emergencia de esta concepción en las relaciones interestatales juega un rol fundamental en la interpretación de las regiones fronterizas. De la concepción clásica de las fronteras como espacio de confrontación y de tensiones crecientes, en el que se manifiestan los antagonismos de posiciones soberanas antagónicas y en disputa, las fronteras en este marco pasan a ser referentes de este nuevo juego de relacionamiento mundial y cooperación mundial.

Un elemento importante en esta nueva concepción fronteriza es la influencia de la globalización. El fenómeno estructural de la globalización brinda un nuevo esquema de entendimiento del comercio internacional, las finanzas internacionales, las empresas multinacionales, la integración económica, el medioambiente, el género, la inserción de grupos regionales de países en la economía mundial, así como aspectos nacionales y subnacionales en su articulación con aspectos globales (Bustelos, 2003: 15).

Este tipo de mirada es un elemento útil para el análisis de las regiones fronterizas en la medida en que los diferentes cambios y transformaciones en sus dinámicas e importancia política interactúan fuertemente entre el nivel estructural y agencial. Es decir, una amplia interacción entre asuntos de orden mundial y aspectos de interés local, nacional, regional y mundial que involucra tanto a actores estatales o formales como actores no estatales e informales. Todas estas dimensiones guardan una estrecha relación que es necesario tomar en cuenta para fines analíticos y de entendimiento de complejos asuntos mundiales, como el problema de las drogas.

En esa línea de pensamiento, para los temas fronterizos en un contexto de globalización no se puede solo hablar de cooperación sino también de integración. En materia, si bien es necesaria la cooperación interestatal para resolver el problema de afectación fronteriza entre países limítrofes (asuntos migratorios, seguridad, transporte, etc.), la integración es un fenómeno que involucra una multiplicidad de áreas, dimensiones y relaciones, tanto de orden interno como

externo; por eso, un esquema de integración no puede darse solamente a nivel formal, sino que debe ser construido por un proceso que involucre multiplicidad de actores y voluntad política que garantice la sostenibilidad del proceso en el tiempo. Por esta razón, la integración fronteriza debe ser concebida como un proceso en construcción de mediano y largo plazo. Se requiere así “democratización de la integración”, que involucre un fuerte compromiso político a la consecución de la paz y el desarrollo.

Aunque la planificación prospectiva es aplicable a cualquier parte, territorio, los diversos espacios regionales o locales adquieren significancia especial según sus propias realidades y problemáticas determinadas por sus procesos históricos y sus mecanismos de inserción en escenarios nacionales y globales. Resultado de esto, desde la planificación central, se han construido estrategias territoriales y agendas zonales que se ajusten a las realidades y necesidades del territorio.

De acuerdo con lo planteado, las regiones fronterizas requieren que se tomen en cuenta particularidades propias de su condición geográfica y política para establecer un ejercicio de planificación. Según Carrión, “el concepto de frontera es el de un espacio continuo y de alteridad; no de una barrera que divide, sino de un lugar de presencia y encuentro con otro distinto (Carrión, 2013: 23). Por esta razón, Ramírez (2013) recomienda que cualquier política fronteriza debe partir del contexto que enmarca la situación de esa zona y su diversidad de dinámicas. Según este autor, para la formulación de escenarios prospectivos en regiones fronterizas se debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

- **Continuidad:** Las relaciones fronterizas entre países son espacios de integración natural, marcadas por profundos lazos históricos, culturales, familiares y económicos entre poblaciones.
- **Diferenciación:** La dinámica fronteriza está condicionada por diferencias en las miradas políticas o geopolíticas de los gobiernos y de los Estados. Un tema central es la diferencia en el diseño de los marcos institucionales para la atención de las zonas fronterizas y la cooperación, que implica también una multiplicidad de actores e intereses sobre la región. Estas diferencias toman cuerpo en temas: sociales, culturales, políticos, económicos y ambientales.
- **Complementariedad:** A pesar de las asimetrías y diferencias que puedan producirse, la dinámica fronteriza se caracteriza por un fuerte lazo de complementariedad económica legal o ilegal. Esta complementariedad también debe ser vista

estratégicamente según la especialización y capacidad: energética, industrial, infraestructura, conocimiento, ambiental, etc.

- **Contextos a escala:** Las dinámicas fronterizas pueden tener afectaciones positivas o negativas en ciertas poblaciones o territorios fronterizos, la región fronteriza en general, la totalidad de los territorios nacionales, supranacionales o globales. De igual forma, dinámicas globales, nacionales pueden tener afectaciones positivas o negativas sobre dinámicas fronterizas locales o regionales. En este sentido, el fenómeno de la globalización, por ejemplo, no borra o elimina los espacios fronterizos, sino que los transforma.

Esta dinámica es fundamental para comprender un proceso de planificación bifronteriza en un contexto de paz.

3.3. Integración fronteriza y seguridad humana

Por lo general, los límites entre países no son más que barreras artificiales marcadas por intereses y visiones en las que subyacen regiones geográficas, culturales y económicas integradas históricamente. Por esta razón, en un contexto de reconfiguración política del Estado-nación bajo la globalización, la regionalización de ciertas dinámicas sociales, económicas y culturales imponen nuevos desafíos a los procesos de integración regional política de los países. De esta forma, se puede diferenciar claramente entre límite y frontera, en la cual la primera debe ser entendida como la barrera física definida políticamente para la decisión política entre países, mientras que la segunda hace alusión a procesos sociales de constante integración.

Esta idea de proceso social hace que la integración fronteriza se constituya en una dinámica en la cual los actores políticos (incluyendo gobiernos nacionales, locales y no estatales) unen acciones y esfuerzos para elevar el nivel de vida de sus habitantes, utilizando de manera conjunta sus recursos y potencialidades en función de dinámicas sociales e históricas. De esta forma, consiste en buscar determinados logros funcionales, económicos, sociales, políticos y ambientales para mejorar las capacidades humanas en lograr y optar por un nivel de vida digno en las zonas de integración fronteriza.

La integración fronteriza no excluye ni a la cooperación fronteriza ni al desarrollo fronterizo, sino que los supone y los articula de manera que no solo se busque el desarrollo de un factor o un recurso de manera aislada, sino que se intervenga en la frontera como un territorio total, mediante un mecanismo institucional que dote a dichos territorios de una organización pro integradora. De igual forma,

la integración fronteriza debe ser entendida también como proceso complementario a otros procesos de integración a otras escalas binacional, subregional y regional.

Ahora bien, en el año 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue el primero en usar operativamente el concepto de *seguridad humana*, el cual hace alusión a la necesidad de proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que potencie las libertades y la plena realización del ser humano. Esto significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas mediante la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales y culturales que, a su vez, brinden al ser humano los medios para su supervivencia y dignidad. Por tanto, seguridad humana implica mucho más que ausencia de conflictos violentos: abarca derechos humanos, buena gestión pública, acceso a la educación, atención médica y garantías para que cada ser humano desarrolle su propio potencial. También contempla la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la prevención de los conflictos (Comisión de Seguridad Humana, 2003).

La dimensión de seguridad humana está ampliamente relacionada con el concepto de desarrollo humano; sin embargo, la seguridad humana concentra, sobre todo, su mirada en los riesgos negativos; es decir, ayuda a identificar los derechos que están en juego en una situación determinada. Reconoce las amenazas de la supervivencia, la continuidad de la vida cotidiana y la dignidad del ser humano; por tanto, esta se enfoca más en la protección que en la elección y de ahí su vínculo también con los derechos humanos. En este sentido, se parte de una mirada integral de la seguridad como: la seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en salud, seguridad medioambiental, seguridad personal, seguridad política (Mesa, 2009).

Consecuentemente, podemos encontrar en este concepto un instrumento fundamental para la planificación de integración fronteriza, reconociendo las interrelaciones entre la paz, el desarrollo y los derechos humanos; y considera igualmente a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.