

**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
POSTGRADO ESPECIALIDAD EN DERECHO EMPRESARIAL**

**Tesina previa a la obtención del Título de Especialista en
Derecho Empresarial**

Tema:

**“COMERCIO TRANSFRONTERIZO ENTRE ECUADOR Y
COLOMBIA”**

DIRECTOR: Dr. Ing. Fabián Calixto Carvajal Ramírez

AUTORA: Dra. Nelly Esperanza Jaramillo Cepeda

Ciudad – Loja

Año 2008

DECLARACION DE AUTORIA

“Las ideas emitidas en el contenido del informe final de la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de la autora”

Dra. Nelly Esperanza Jaramillo Cepeda

Firma

CESIÓN DE DERECHOS DE TESIS

“Yo Nelly Esperanza Jaramillo Cepeda, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “ forman parte del patrimonio de la Universidad técnica Particular de Loja la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero académico o institucional (operativo) de la Universidad”

Dra. Nelly Esperanza Jaramillo Cepeda

Firma

Dr. Ing. Fabián Calixto Carvajal Ramírez
DOCENTE –DIRECTOR DE LA TESINA

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación, realizado por la estudiante señora: **Nelly Esperanza Jaramillo Cepeda**, ha sido cuidadosamente revisado por el suscrito, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y de forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja por lo que autorizo su presentación.

Loja, junio 30 de 2008

.....
Dr. Ing. Fabián Calixto Carvajal Ramírez

DEDICATORIA

Al buen Dios, que me concede la salud, la vida y todas las maravillas de este planeta;
A mis padres que desde la eternidad me envían sus bendiciones,
A mis sucesoras Sofía y Doménica, con la ternura infinita que me invade para ellas;
A mi amado esposo Gonzalo, compañero fiel y apoyo en todo momento;
A mi querida hermana Any, mi gran motivadora;
A Carolina, otra hija más, cómplice de los juegos infantiles de mi prole.
Dedico este trabajo de investigación, pues el tiempo que he dejado de estar con ustedes he invertido en él y será recompensado grandemente con sus dulces frutos.

AGRADECIMIENTO:

Y especial reconocimiento para el Dr. Ing. Fabián Calixto Carvajal Ramírez, Director de Tesis, quien con una enorme voluntad y sabiduría supo guiarme en el desarrollo de este trabajo de investigación.

Para todo el Personal Docente del Post-Grado, Especialidad en Derecho Empresarial de la Universidad Técnica Particular de Loja.

Y en general a todos quienes me apoyaron en el desarrollo de este trabajo.

ESQUEMA DE CONTENIDOS DE LA TESINA

"COMERCIO TRANSFRONTERIZO ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA"

PRIMERA PARTE

1.- INTRODUCCIÓN

- 1.1.- Antecedentes de la Situación de Interés
- 1.2.- La Problemática que enmarca la Investigación
- 1.3.- Pregunta de Investigación Básica del Proyecto
- 1.4.- Las Preguntas de Trabajo, preguntas complementarias relacionadas con la estrategia metodológica a seguir en la investigación.
- 1.5.- Objetivos de la tesina.

2.- MARCO TEÓRICO Y PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS.

- 2.1.- Enfoque conceptual
- 2.2.- Hipótesis.

SEGUNDA PARTE

C A P I T U L O I

INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN EL CONTEXTO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

- 1.1.- Aspectos Generales en relación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN)
- 1.2.- Escenario de mayor integración.
- 1.3.- Una nueva concepción de frontera.
- 1.4.- nuevo enfoque de las Decisiones de la CAN relacionadas con la Integración Fronteriza.
- 1.5.- Integración y Desarrollo Fronterizo: dos procesos que se refuerzan el uno al otro.

C A P I T U L O II

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS ECUATORIANO –COLOMBIANAS

- 2.1.- Lineamientos de la Política de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia.
- 2.2.- Marco jurídico e institucional de la integración fronteriza Ecuatoriano-Colombiana.
- 2.3.- Conformación Espacial de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana.
- 2.4.- El espíritu de Cooperación Binacional Fronteriza Ecuatoriano –Colombiano en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones.

C A P I T U L O III

DIAGNÓSTICO DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA

- 3.1.- Enfoque general de la situación socio-económica en la Zona de Integración Fronteriza
- 3.2.- Paso de Frontera Tulcán-Ipiales.
- 3.3.- Paso de Frontera Lago agrio- San Miguel
- 3.4.- Paso de Frontera Mataje- Espriella
- 3.5.- Enfocar los problemas existentes en las áreas aledañas a los pasos de frontera.

CAPÍTULO IV

VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUATORIANO-COLOMBIANA

- 4.1 Diálogo, consulta y cooperación en la Zona de Integración Fronteriza.
- 4.2.- Desarrollo Económico.
- 4.3.- Atención de necesidades básicas de la población.
- 4.4.- Facilitación de la Libre Circulación de bienes y servicios.
- 4.5.- Gestión de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 Conclusiones
- 5.2 Recomendaciones

RESUMEN DEL CONTENIDO DE LA TESIS

La Primera Parte, se refiere al aspecto metodológico para llevar a cabo el trabajo de investigación propuesto, cuyo título es: "COMERCIO TRANSFRONTERIZO ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA", como un instrumento de planificación para el desarrollo sistemático del mismo.

La segunda parte, Primer Capítulo, enfoca de manera global al proceso de integración andino, considerando su componente territorial, poblacional, económico y jurídico, luego un análisis más profundo del tema de la integración fronteriza como un importante mecanismo adoptado por la CAN para su reactivación.

El Segundo Capítulo aborda los aspectos históricos, jurídicos y institucionales que rodean a las relaciones fronterizas Ecuatoriano-Colombianas, seguidamente se encasilla a éstas, en el Proceso Integracionista Andino, en virtud de que ambos países son Miembros activos de la Comunidad Andina de Naciones y se encuentran comprometidos con sus directrices, normativa y demás ámbitos de dicho sistema de integración.

El Tercer Capítulo consiste en un diagnóstico socio-económico de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiano, enfocando los diferentes elementos existentes en la misma, así como los problemas presentes en las áreas aledañas a los pasos de frontera oficialmente reconocidos por ambos países.

El Cuarto Capítulo plantea una visión estratégica para el desarrollo de Zona de Integración Fronteriza entre las dos Naciones, con miras a consolidar el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Finalmente, el Capítulo Quinto, en base a la investigación cumplida, presentará las Conclusiones y Recomendaciones pertinentes.

PRIMERA PARTE

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes de la Situación de Interés

La participación conjunta de Colombia y Ecuador en la creación del Pacto Andino en mayo de 1969 abrió una nueva fase en las relaciones bilaterales, en la medida en que este proceso subregional precisamente buscaba acelerar el intercambio comercial entre sus países miembros, superando los problemas de ALALC, mediante mecanismos como la consideración de la situación particular de los países de menor desarrollo relativo, la programación industrial y la creación de una estructura institucional, que tendía a reproducir a la exitosa Comunidad Europea. La insatisfacción con el bloqueo o el muy lento avance de ALALC, provocó el surgimiento de este y de otros procesos sub-regionales de integración.

Posteriormente, ocurrieron varios acontecimientos que fueron en desmedro del proceso andino de integración, lo que impulsó a este Organismo de integración a realizar un replanteo de todo el proceso, cuyo relanzamiento se completará hasta mediados de los años noventa, adoptando muchos mecanismos importantes para su reactivación incluyendo la redefinición de su estructura y el cambio en su denominación hacia la Comunidad Andina y al Sistema Andino de Integración, que abarca a todas las instituciones e instancias creadas dentro del regionalismo andino.

A pesar de los vaivenes por los que ha atravesado la integración andina en los últimos años, y de las crisis de cada uno de sus países miembros, se ha ido estableciendo un marco de referencias para la utilización y desarrollo de los territorios de fronteras; en efecto, la concentración del desarrollo sobre los grandes polos metropolitanos fue un factor que condujo a una marginación cada vez mayor de las zonas de frontera, que quedaron en una situación de desventaja frente al resto del territorio, aspecto que fue tomado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como punto de partida para posteriormente observar a las mismas, más bien, como un potencial mecanismo de consolidación al esfuerzo integracionista, dada su naturaleza particular y sus características que la diferencian de los tradicionales instrumentos de unión de los pueblos. En este sentido, se destaca el interés por concertar globalmente las orientaciones, para la integración, diseñando una política comunitaria para el desarrollo

fronterizo que se halla recogida en las Decisiones 459, 501 y 502 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

En efecto, la Integración Fronteriza se orienta hacia la articulación de las zonas más deprimidas de los países del Grupo Andino, puesto que es la frontera en donde se presentan las formas espontáneas de integración; es ahí donde confluyen políticas económicas diferentes que hacen que esa zona tenga connotaciones e implicaciones especiales, integrar las fronteras por lo tanto, es un medio para crear nuevas posibilidades de desarrollo de las zonas cuyos asentamientos poblacionales y configuración espacial se ven condicionados a las actividades, problemas y expectativas de la "frontera".

De igual manera, los lineamientos de esta política comunitaria dan una destacada importancia al encadenamiento de las acciones bilaterales y a las políticas nacionales en su complementariedad con el desarrollo sub-regional, y dentro de ello, la significativa incorporación de las fronteras como ámbitos territoriales de alto dinamismo en el conjunto del proceso, aunque respetando las identidades culturales de sus pobladores.

Adicionalmente, se establece en la referida normativa unos objetivos que se extienden a la elevación de la calidad de vida de sus habitantes, con claros propósitos como la búsqueda de mecanismos para facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera y la especial atención a la integración física, las aduanas, las migraciones, así como la armonización de las normativas y legislaciones de ambos países que respondan a la necesidad perentoria de mejorar y construir una red para garantizar la fluidez del intercambio comercial intra – comunitario, que en gran parte se realiza por vía terrestre.

También ha sido relevante el acuerdo de integración para impulsar la creación de Zonas de Integración Fronteriza, su desarrollo económico y las estrategias productivas que, de acuerdo a sus particularidades, posibiliten la generación de un vasto desarrollo económico y social de las fronteras.

1.2 La Problemática que enmarca la Investigación

Dentro de este devenir las relaciones del Ecuador y Colombia, sus vínculos políticos, económicos, culturales, su producto y su progreso no dependen ahora de la existencia de actividades comerciales tradicionalmente sustentadas en concesiones fiscales y preferencias otorgadas por los estados. En la hora actual, las zonas fronterizas han pasado de manera

directa a formar parte de un entorno general en proceso de cambio. La organización y operación de los servicios que se prestan a la actividad comercial, al transporte y a las personas en los pasos de frontera, adquieren una significación más amplia, menos regional y particular de la zona fronteriza, pues ahora forman parte del dispositivo necesario al desarrollo de las relaciones económicas entre los dos países vecinos y entre éstos y el resto de la Comunidad Andina. La zona fronteriza misma, pasa a tener un rol semejante al de toda otra región alejada de la frontera. La integración fronteriza exige nuevos desafíos y oportunidades cuya concreción requiere, no sólo, de cambio de actividades mentales sino también del apoyo de los dos Estados.

Ecuador y Colombia son dos naciones andinas que se hallan inmersas en el tratamiento de estrategias políticas y organizativas para el desenvolvimiento de las áreas fronterizas basadas, entre otros principios, en la consolidación de la paz, la estabilidad y la seguridad sub-regional; el desarrollo complementario de las economías andinas de fronteras; y en la contribución al desarrollo social y económico, aspectos que se podrían plasmar en temas como: diversificación, fortalecimiento y estabilización de vínculos entre los dos Países Miembros; dotación de mayor fluidez comercial; dinamización del intercambio y la circulación; manejo de mercados fronterizos de trabajo; eliminación de obstáculos que dificulten potenciación de capacidades de las colectividades locales; profundización de procesos nacionales de descentralización; fortalecimiento y estímulo de procesos históricamente existentes; atención de las demandas de los pueblos de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF); incremento de oferta de servicios básicos; uso y conservación sostenible de recursos naturales; desarrollo de programas de cooperación horizontal para transferencia de conocimientos, entre otros.

Este trabajo de investigación: "COMERCIO TRANSFRONTERIZO ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA", es una iniciativa encaminada principalmente a realizar un diagnóstico de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano- Colombiano, para enfocar los diferentes elementos existentes en la misma, así como los problemas presentes, concretamente en las áreas aledañas a los pasos de frontera oficialmente reconocidos por ambos países, y, planteando una visión estratégica para el desarrollo de zona de integración fronteriza entre los dos países, con miras a consolidar el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones.

1.3 Pregunta de Investigación Básica del Proyecto

En suma, en la presente investigación se pretende absolver algunos cuestionamientos en torno al intercambio comercial entre Ecuador y Colombia, efectuando un enfoque global de las relaciones socio-económicas trans-fronterizas entre estos dos países, en el contexto de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

El eje central del trabajo es determinar la dinámica que se presenta en la zona de integración fronteriza en particular de la áreas aledañas a los pasos de frontera oficialmente reconocidos por ambos países, tomando en cuenta que la Comunidad Andina ha adoptado una normativa comunitaria específica aplicable a las fronteras existentes entre los Países Miembros.

En este sentido la pregunta básica de este proyecto es: ¿En el contexto de la Comunidad Andina de Naciones, la Zona de Integración entre Ecuador y Colombia, constituye en los actuales momentos, el área estratégica más importante para el desenvolvimiento de sus relaciones socio-económicas?

A fin de dar respuesta a este interrogante, se procederá a realizar un enfoque global del proceso de integración andino, empezando por las consideraciones a los aspectos geográficos, económicos, poblacionales y jurídicos del referido proceso y el análisis de la normativa específica adoptada por la CAN respecto a la integración y desarrollo fronterizo perfectamente aplicable a la zona de integración fronteriza ecuatoriano-colombiana.

1.4 Las Preguntas de Trabajo, preguntas complementarias relacionadas con la estrategia metodológica a seguir en la investigación.

Adicionalmente, en el desarrollo de esta investigación se presentan otras interrogantes que requieren también ser absueltas, a efectos de hacer un trabajo integral de lo que constituyen las relaciones transfronterizas entre Ecuador y Colombia, consecuentemente estas son:

¿La ampliación del concepto de política de fronteras, otorgando mayor importancia a la dinámica generada en las zonas fronterizas binacionales, es un mecanismo fundamental adoptado por la Comunidad Andina de Naciones para su consolidación?

¿Cuál sería el diagnóstico de la zona de integración fronteriza entre Ecuador y Colombia?

¿Qué aspectos contemplarían la Visión Estratégica de la zona de Integración Fronteriza?

En este sentido, a fin de absolver todas estas interrogantes de trabajo y complementarias que acompañan a la pregunta principal, es necesario analizar profundamente el tema de la integración fronteriza como un importante mecanismo adoptado por la CAN para su reactivación; realizando un enfoque amplio de los aspectos históricos, jurídicos e institucionales que envuelven a las relaciones fronterizas ecuatoriano-colombianas; encasillando las relaciones fronterizas Ecuatoriano-Colombianas en el Proceso Integracionista Andino; haciendo un diagnóstico de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano- Colombiano; y, planteando una visión estratégica para el desarrollo de zona de integración fronteriza entre las dos Naciones.

1.5 Objetivos de la tesina

El Objetivo General del presente trabajo de investigación es determinar la importancia estratégica de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano- Colombiana, para el desenvolvimiento de sus relaciones socio-económicas, en el contexto de la Comunidad Andina de Naciones.

En cuanto a los Objetivos Específicos, están los de enfocar a la Integración Fronteriza como un mecanismo fundamental en el proceso de reactivación de la Comunidad Andina de Naciones.

Realizar un diagnóstico de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano- Colombiana, para enfocar los problemas existentes en la Zona de Integración Fronteriza, concretamente en las áreas aledañas a los pasos de frontera oficialmente reconocidos por ambos países.

Plantear una visión estratégica de la zona de integración fronteriza entre las dos Naciones, con miras a consolidar el proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones.

2. MARCO TEÓRICO Y PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS

2.1 Enfoque conceptual

Desde el momento mismo de la conformación del Acuerdo de Cartagena, en 1969, los gobiernos andinos reconocieron la importancia de una acción común frente a las zonas de frontera compartidas. De ahí que el Acuerdo estableciera que los países miembros debían impulsar el desarrollo integral de esas regiones e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y a la potencial economía andina.

Sin embargo, durante los primeros veinte años esos buenos propósitos permanecieron en el papel. Para que la situación comenzara a cambiar fue necesario que desde la frontera y desde experiencias nacionales o binacionales surgieran presiones e iniciativas concretas y en la última década aumentara la presión externa.

En la Declaración de Quito de 1987, los Presidentes de los países miembros del Pacto Andino rescataron la importancia de la integración fronteriza como factor especial del proceso de integración subregional andina.

En 1989 en el XI Consejo Presidencial Andino, los Países Miembros de la CAN acuerdan generar una agenda social y una política comunitaria de desarrollo e integración fronteriza y se encarga al Consejo Andino de Cancilleres adoptar esas políticas para impulsar el desarrollo regional, elevar la calidad de vida de sus poblaciones y facilitar la movilización de personas, bienes y vehículos en dichas zonas a través de la Decisión No. 459.

En enero de 1997, los Países miembros adoptan la Decisión 398 que en su Art. 147 señala “ Los Países Miembros adoptarán las medidas necesarias que permitan el establecimiento y organización de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) o de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), en cada uno de los cruces de frontera habilitados para el transporte internacional; y en el Art. 148 dice “ Los organismos nacionales competentes, adoptarán las acciones necesarias para su funcionamiento, conjuntamente con las autoridades nacionales de los distintos sectores que ejercen el control y prestan servicios complementarios en las fronteras.

Para la prestación de los servicios que deben proporcionar los CENAF o CEBAF, los organismos nacionales competentes, conjuntamente con las demás autoridades referidas en el

párrafo anterior, adoptarán manuales de procedimiento binacionales que faciliten su funcionamiento”.

Posteriormente en el año 2001, la CAN adopta las decisiones 501 sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); 502 acerca de los Centro Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF); 503 para el desplazamiento intra andino de turistas sin visa y con identificación nacional, 504 de pasaporte andino a partir del 1 de enero de 2006; y, 505 con el plan andino de cooperación en las luchas antidrogas ilícitas y delitos conexos, todos estos instrumentos tienen relación con la integración fronteriza.

En este contexto, el 20 de junio de 1989, mediante Declaración Conjunta suscrita en Bogotá, los Presidentes Rodrigo Borja de Ecuador y Virgilio Barco de Colombia, considerando las amplias posibilidades de cooperación y complementación que la vecindad ofrece a los dos pueblos, toman la decisión de crear un mecanismo bilateral ágil y eficiente, que impulse la integración y el desarrollo entre los dos países, la Comisión de Vecindad Colombo Ecuatoriana, que está presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores o sus delegados, y cuenta con la participación de los sectores público y privado.

Mediante Memorando de Entendimiento suscrito el 28 de Noviembre del 2002, los Cancilleres Heinz Moeller de Ecuador y Carolina Barco de Colombia, proceden a reestructurar la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana, ratificando su carácter de mecanismo de nivel político y representativo y dotándole de nuevas funciones que le permitan asumir los nuevos retos de la integración binacional y fronteriza.

A esta Comisión, se le encarga promover la integración, la cooperación y el desarrollo binacional, con énfasis en la Zona de Integración Fronteriza, impulsando y coordinando planes, programas y proyectos de interés común, a la luz de los principios de la Decisión 501 de la Comunidad Andina, sobre Zonas de Integración Fronteriza.

La Comisión de Vecindad no sustituye a institución nacional o mecanismo bilateral alguno, sino que coordina y armoniza sus esfuerzos e impulsa la consecución de sus objetivos.

Dentro de sus objetivos le corresponde a dicha Comisión, coordinar, brindar apoyo y seguimiento al proceso de integración bilateral, con particular énfasis en la Zona de Integración Fronteriza; proponer y gestionar la elaboración o modificación del marco jurídico requerido para

viabilizar el proceso de integración; fortalecer el proceso de integración, a través de la gestión ante las entidades correspondientes para el diseño de planes, programas y proyectos binacionales y coordinar los mecanismos, acciones y procedimientos para su implementación, así como la búsqueda de fuentes alternativas de recursos; consolidarse como la instancia a nivel político y representativo, encargada de impulsar, apoyar y coordinar en forma dinámica la cooperación e integración binacionales, prestando especial atención al desarrollo socio económico de la región fronteriza; estrechar vínculos entre sectores económicos de los dos países, incluyendo los intercambios comerciales, la inversión privada y el desarrollo productivo.

En lo que corresponde al ámbito geográfico de la Comisión de Vecindad, conforme lo acordado por Canje de Notas de 22 de Noviembre de 2002, entre los Cancilleres de Ecuador Heinz Moeller y de Colombia Carolina Barco, la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana estableció tres áreas estratégicas de desarrollo: en la región del Pacífico, en la región andina y en la región amazónica.

En el caso de Ecuador, estas regiones coinciden con todos los cantones que conforman las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos y en Colombia, algunos municipios del Departamento de Nariño que abarca la zona del Pacífico y Andina y algunos municipios del Departamento de Putumayo, en la región amazónica, ante las reiteradas solicitudes de representantes de la Provincia de Imbabura, para ser integrada a la Zona de Integración Fronteriza, los Vicecancilleres acordaron incorporar a esta provincia a la ZIF para lo cual se comprometieron a realizar un Acuerdo por Canje de Notas.

La Comisión de Vecindad se encarga de tratar lo que se ha denominado " agenda positiva" entre los dos países, lo cual no significa dejar de lado la posición del país en temas delicados que generen controversia o desacuerdo entre Ecuador y Colombia, como son por ejemplo los relacionados con las incursiones por parte de efectivos militares de Colombia en territorio ecuatoriano, frente al cual se ha sostenido de manera firme el respeto a la soberanía nacional e integridad territorial; el problema de las aspersiones aéreas con glifosato y sus coadyuvantes que realiza Colombia en la frontera con el Ecuador, tema en el cual hemos sostenido de manera invariable la observación del Principio de Precaución y se les ha sugerido la adopción por parte de Colombia de mecanismos alternativos de destrucción de cultivos ilícitos como la erradicación manual y que no se realicen las aspersiones aéreas con el herbicida y sus componentes químicos en una extensión de 10 Km. hacia adentro del territorio colombiano, desde límite fronterizo con el Ecuador; y, de manera general, la política adoptada frente al

conjunto de situaciones y problemas que configuran lo que se conoce como conflicto colombiano, el Ecuador ha venido sosteniendo de manera invariable, firme y definitiva, que su posición será la “No intervención”, que cuenta con el respaldo unánime de todos los ecuatorianos, lo cual no significa que nuestro país descuide las obligaciones y responsabilidades que como Estado tiene respecto a su propia seguridad y el cuidado de sus fronteras, así como las obligaciones internacionales contraídas al ser Parte de convenciones internacionales multilaterales contra las drogas y la delincuencia internacional.

Sin embargo de que debemos orientar nuestro estudio con un sentido positivo, dentro de los escenarios reales, en el marco de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, no está descartado que el estado de entendimiento político en los actuales momentos (junio 2008), se encuentre en cuidados intensivos, como resultado de acciones por parte del Gobierno de Colombia, que afectan de manera directa los intereses del país y las firmes posiciones de defensa de la soberanía y dignidad nacionales, debido a las aspersiones en la frontera sur de Colombia, que causan graves impactos a la salud de las poblaciones fronterizas ecuatorianas y al medio ambiente; o la reiterada violación de la soberanía nacional por las incursiones de sus efectivos militares en territorio ecuatoriano, lo cual si resulta inaceptable y obliga al Ecuador a tener cautela en la continuación de los procesos de integración que con tanto entusiasmo y buena fe hemos iniciado con Colombia y que esperamos que hoy por hoy se restablezcan, para beneficio de las poblaciones de ambos lados de la frontera.

En cuanto a los esfuerzos de Colombia en materia de desarrollo fronterizo, el Estado comienza a preocuparse del desarrollo fronterizo en 1983, con la expedición de la Ley No. 10, que definió el ámbito geográfico de las zonas fronterizas, permite la creación de corporaciones autónomas, crea una Secretaría de Fronteras adscrita a la Presidencia de la República y establece un régimen especial de estímulos e incentivos fiscales, tributarios, de fomento y crédito. El Decreto 3448 de 1983, sobre “Estatuto de Fronteras” complementa el esfuerzo de Colombia por el desarrollo de las regiones fronterizas, que se ve reforzado con la normativa constitucional introducida por la Asamblea Constituyente de ese país en 1991, (Arts.289, 310 y 337) que permite crear normas especiales para promover el desarrollo fronterizo y generar acuerdos entre autoridades de las entidades regionales fronterizas con sus homólogos de los países vecinos. Para el desarrollo de dichos artículos, Colombia expide la Ley 191 de 1995, dirigida a establecer un régimen especial para las Zonas Fronterizas, con el fin de facilitar su desarrollo integral.

Sin embargo de esta importante normativa en Colombia, las evaluaciones realizadas al respecto, permiten advertir que su aplicación no se ha materializado todavía, que las entidades territoriales beneficiadas no aplicaron los mecanismos ofrecidos, ni generaron propuestas para su reforma y que las regiones fronterizas han tenido un desarrollo inferior a las del resto de ese país.

En cuanto a las Acciones del Ecuador para el Desarrollo Fronterizo, si comparamos con los esfuerzos de Colombia por crear una normativa en beneficio de la integración fronteriza, podemos decir que en el Ecuador ha sido considerablemente menor. Hay que resaltar sin embargo la creación en 1982 de la Dirección General de Desarrollo Fronterizo en la Cancillería Ecuatoriana, como un esfuerzo inicial del Estado para impulsar el desarrollo de nuestras abandonadas fronteras, con los exiguos recursos estatales existentes para ese objeto y la ayuda complementaria de la cooperación internacional, que tampoco era abundante.

Otro esfuerzo importante de destacar en ese sentido, fue la creación de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR), por Decreto Ejecutivo 1357, de marzo de 2001, durante el Gobierno del Presidente Gustavo Noboa, como una respuesta del Estado a los efectos negativos del conflicto colombiano en la frontera norte del Ecuador, que ha realizado una importante labor a favor del desarrollo de las zonas más remotas de las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, así como en las provincias vecinas consideradas de impacto, desafortunadamente esta institución ha sufrido inestabilidad institucional, por lo cual actualmente se encuentra en un proceso importante de reinstitucionalización, y ha sido sustituida por el Plan Ecuador, que nació en noviembre del 2007.

Finalmente, mediante Decreto 1666, de mayo de 2004, se crea en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo, que está integrada por las Direcciones Generales de Relaciones Fronterizas con Colombia, Relaciones Fronterizas con Perú; Asuntos Amazónicos y Regionales y Soberanía Nacional, encargadas de apoyar desde el campo de sus respectivas competencias, todas las acciones de las instituciones nacionales y seccionales que tienen a su cargo funciones de desarrollo e integración fronteriza.

Salvo los esfuerzos aislados antes citados, podemos afirmar sin lugar a dudas, que el Estado ecuatoriano ha carecido de una Política de Estado para el desarrollo de sus fronteras, a lo cual, entre otras causas, se han debido las traumáticas desmembraciones territoriales que nuestro

país ha sufrido a lo largo de su historia, por la falta de presencia soberana en los bordes de la Patria.

En tal virtud, es prioritario y estratégico que el Estado ecuatoriano inicie de inmediato, la articulación de una política de integración y desarrollo fronterizo, generando estrategias especiales para fomentar la integración y el desarrollo socio económico de las regiones fronterizas a corto, mediano y largo plazo, fortaleciendo la presencia del Estado y fomentando la activa participación de las autoridades y de la población fronteriza en el proceso de desarrollo e integración de nuestras fronteras.

Tomando en cuenta que la integración y el desarrollo fronterizo es de responsabilidad y competencia de diferentes entidades del Estado, todas ellas deberían participar en el proceso de elaboración de un Plan Nacional de Fronteras como una Política de Estado sobre la materia.

Sobre la base de dicha planificación técnica y concertada de políticas de desarrollo e integración fronteriza, es necesario crear el marco jurídico adecuado que la respalde, impulse y financie, para lo cual se requiere el compromiso serio del poder político, particularmente del Ejecutivo y Legislativo, que de manera responsable deben comprometerse a promulgar una Ley sobre Desarrollo Fronterizo, que respalde la aplicación del Plan.

Una vez aprobado el Plan Nacional de Fronteras y la Ley sobre Desarrollo Fronterizo, se debe articular un mecanismo institucional para coordinar las acciones de las diferentes entidades del Estado que tienen competencia en el desarrollo de fronteras, a fin de evitar la dispersión de recursos y la duplicación de esfuerzos; buscando que entre el nivel institucional nacional y el provincial fronterizo se establezcan las sinergias y coordinaciones necesarias, e incorporando al proceso de desarrollo e integración fronterizo a la empresa privada, al sector académico, a las organizaciones de la sociedad civil y de manera especial a los grupos étnicos ancestrales, indígenas y afroecuatorianos que viven en la zona.

La coordinación y dirección de este mecanismo articulador interinstitucional, sin perjuicio de las competencias técnicas de cada una de las otras instituciones estatales que deberán ser respetadas, debe quedar radicado en la Subsecretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior e Integración, no sólo por ser un tema, que la mayor parte de países que tienen experiencia en la materia lo han entregado a divisiones especializadas de sus respectivas Cancillerías, que son instituciones

profesionales permanentes, que no están sujetas a los avatares de los cambios políticos, sino porque el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador ha sido pionero en esta materia, tiene experiencia en el manejo del desarrollo e integración fronteriza con Colombia, Perú y en el ámbito amazónico y, es además la entidad pública competente por mandato constitucional y por la Ley, para tratar los temas relacionados con la frontera , la integración fronteriza y el manejo de la cooperación internacional, - cuyo apoyo es fundamental para el financiamiento de los planes, programas y proyectos que integren el Plan Nacional de Fronteras,- materias que caen en el ámbito del Derecho Internacional cuyo tratamiento corresponde a la Cancillería Ecuatoriana.

Finalmente el último elemento es el del financiamiento de dicho Plan, sin el cual, cualquier esfuerzo de planificación queda en letra muerta, aún con la existencia de un cuerpo legal de apoyo como la sugerida Ley sobre Desarrollo Fronterizo. Para ello se necesita de una verdadera voluntad política del Ejecutivo, que deberá tener la suficiente entereza para disponer que el Ministerio de Finanzas y Crédito público ubique los fondos fiscales necesarios en los presupuestos de las instituciones nacionales y locales provinciales encargadas de ejecutar los planes de desarrollo fronterizo.

También se requiere que el poder legislativo apoye y apruebe los presupuestos necesarios, beneficiando a las poblaciones fronterizas para la ejecución de proyectos vitales para su supervivencia. Esta obligación, no sólo obedece a un compromiso de tipo moral con las fronteras de la Patria, sino que está establecido en el artículo 12 de la Decisión 501 de la Comunidad Andina, sobre Zonas de Integración Fronteriza, que establece la obligación que tienen los Países miembros de adoptar las previsiones en sus respectivos planes de desarrollo, presupuestos de inversión y como parte de sus políticas nacionales de fronteras, los planes, programas y proyectos de desarrollo para la ZIF., más aún si se considera que la cooperación internacional exige como una condición para aportar con recursos , que el Estado solicitante de la cooperación, también comprometa en contrapartida, recursos estatales para la ejecución de los proyectos.

Será preciso superar los vacíos de la presencia de los dos estados en dicha región y mejorar sustancialmente las condiciones socio económicas de la misma, con esfuerzos bilaterales importantes en el campo de la infraestructura vial y de los servicios básicos como educación y salud; ello exigirá mayor dinamismo y audacia en los distintos campos ya identificados para la cooperación bilateral (como los programas de complementación alimentaria, la salud, la

educación, la prevención de catástrofes, entre muchos otros temas revisados en las comisiones binacionales).

Habría que generar por parte de los dos estados políticas específicas e integrales para esa región, que tomen en cuenta sus necesidades y vulnerabilidades particulares, más allá de los limitados esfuerzos realizados hasta el presente o del fracaso de políticas implementadas (como la de la zona económica especial de Nariño). Para ello es necesario entender adecuadamente el lugar y las determinaciones que enfrentan nuestros países y sociedades en un proceso de globalización inequitativo y excluyente, que plantea límites y posibilidades para beneficiarse de sus diversas dinámicas. En la práctica, las regiones fronterizas de los dos países se han constituido en zonas de tránsito, que no han recibido sino una fracción muy reducida de los beneficios de los flujos comerciales, de inversión y turísticos desarrollados en las últimas décadas.

La región fronteriza compartida por Colombia y Ecuador presenta una importante riqueza de recursos naturales, diversidad étnica y cultural, que muy poco ha sido potenciada en beneficio de los pueblos que la habitan.

Desde otra perspectiva, pese al desacuerdo diplomático surgido con Colombia a raíz de la incursión en territorio nacional, el primero de marzo de 2008, no se interrumpió la relación comercial, como demuestran algunos casos de empresas en los tres principales puntos del país, como: General Motors Omnibus BB, en Quito; Negocios Industriales Real (Nirsa), en Posorja; y Pasamanería del Ecuador, desde Cuenca.

El impasse al inicio preocupó al sector comercial porque de hecho, no existe conflicto político sin repercusión económica, más aún cuando la Representante de la oficina comercial de Proexport Colombia en Ecuador, debió salir del país por tratarse de una funcionaria acreditada por la cancillería colombiana.

Sin embargo, el percance se convirtió en la prueba de fuego para una relación que, lejos de interrumpirse, se fortalece. Desde Colombia, dicha Representante comercial reafirmó que la atención a los empresarios ecuatorianos es permanente a través de asesores comerciales y que los trámites de importación y exportación se desarrollan bajo estándares convencionales, destacó el caso de los mayoristas de turismo y las aerolíneas que sirven al mercado colombiano.

La relación comercial está en manos privadas, lo cual tiene sus ventajas, a excepción del rubro de energía eléctrica (que importa el Ecuador), el intercambio comercial por más de 2.000 millones de dólares se basa en bienes y servicios producidos por empresas de Ecuador y Colombia que tienen una relación privada, madura y muy fructífera.

Solo la CAMECOL agrupa alrededor de 140 empresas ecuatorianas con un promedio de 10 años de relación comercial con Colombia. Existen casos de empresas con una historia de negocios de 20 años o más.

Una segunda ventaja consiste en la diversificación de los rubros comercializados. Durante 2007, 186 exportadores y 910 importadores negociaron con Colombia.

De los aproximadamente 1300 rubros de exportaciones, de Ecuador, el mayor volumen corresponde a las ventas de vehículos por 63 millones de dólares, pero que apenas representa el 10 por ciento de las ventas totales.

De igual forma, de más de 3.000 rubros de importación, de Ecuador, lo que más compramos el año anterior fue energía eléctrica, que no significó más del cinco por ciento de todos los bienes y servicios que proceden de Colombia.

Este último tema constituye un asunto aparte porque al ser la energía eléctrica un rubro controlado por el Estado siempre existe un riesgo de desabastecimiento en caso de desavenencias gubernamentales.

Sin embargo, la empresa privada se niega a cualquier interrupción de las relaciones comerciales con su segundo socio después de Estados Unidos, más aún cuando el peso colombiano se revaloriza y significa mayores ingresos para el exportador ecuatoriano. Una ventaja que no se puede desaprovechar.

2.2 Hipótesis

La Hipótesis Principal que se plantea en la presente investigación es que, en el contexto de la Comunidad Andina de Naciones, la Zona de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, en los actuales momentos, es el área estratégica más importante en el desenvolvimiento de sus relaciones socio-económicas.

En cuanto a las Hipótesis Secundarias, el planteamiento es por una parte que, la ampliación del concepto de política de fronteras, otorgando mayor importancia a la dinámica generada en las zonas fronterizas binacionales, es un mecanismo fundamental adoptado por la Comunidad Andina de Naciones para su consolidación.

Por otro lado, en las áreas aledañas a los pasos de frontera oficialmente reconocidos por ambos países, existen varios elementos que inciden en el desenvolvimiento de sus actividades socioeconómicas, así como ciertos problemas vinculados con la seguridad; infraestructura; servicios públicos y sociales; controles de connotación internacional de la circulación de mercancías, vehículos y personas; conflictos cuya solución contribuirían al desarrollo de la zona de integración fronteriza entre ambos países, al fortalecimiento de la integración entre ambos países a través de estas áreas y por ende aportaría a la consolidación del proceso de integración de la Comunidad Andina de Naciones.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

INTEGRACION FRONTERIZA EN EL CONTEXTO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

1.1 Aspectos Generales en relación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La Integración Andina es un proceso de cooperación intrarregional encaminado a encontrar soluciones a los problemas comunes que afrontan las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, en este contexto, el 26 de mayo de 1969, los Plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, reunidos en Cartagena de Indias-Colombia, suscribieron el "Acuerdo de Integración Subregional" al que la Comisión del Acuerdo de Cartagena la denominó oficialmente con el nombre de "Acuerdo de Cartagena", en 1973 se produjo la adhesión de Venezuela y en 1976, se retiró Chile, en desacuerdo con la política del Grupo Andino sobre inversiones extranjeras.

Con un ambicioso programa de integración, el Grupo Andino inició actividades a comienzos de los años 70, en el marco de una situación económica internacional diferente a la actual. El modelo original fue concebido en una etapa de relativa homogeneidad y estabilidad de las políticas de desarrollo de los Países Miembros y de expansión de la economía mundial. Por tal razón, en los primeros años, el proceso se caracterizó por significativos avances en la aplicación de sus principales mecanismos, especialmente el relativo a la liberación del intercambio comercial, que se distinguió por una dinámica expansión.

Por otra parte, se avanzó con la adopción de convenios para evitar la doble tributación, la adopción del arancel externo mínimo común, normas para prevenir y corregir las prácticas que podrían deteriorar y distorsionar la competencia comercial dentro de la Subregión, así como la aprobación de regímenes comunes de tratamiento a la inversión extranjera, propiedad industrial y empresa multinacional andina y con la aprobación de acuerdos básicos para la programación industrial.

Durante los primeros años, el proceso se desarrolló de manera uniforme y sin mayores problemas, pero en 1975 las diferentes ideas sobre cómo debía avanzar la integración hicieron surgir los

primeros desacuerdos importantes. Los problemas se agravaron con la separación de Chile, en 1976, lo que redujo el mercado subregional.

A partir de la década de los 80, los países andinos registraron un período de estancamiento en el proceso de integración subregional, que se tradujo en la proliferación de incumplimientos de los compromisos contraídos, que restaron credibilidad al proceso frente a los diferentes sectores sociales de la Subregión, sumándose a ello el grave problema de la deuda externa y la política de ajuste recesiva impuesta por el FMI.

La situación de la crisis del proceso de integración de la Subregión trajo consigo la necesidad de una reorientación del mismo. Así, se celebró un Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena. Dicho documento fue la base desde la cual la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en la ciudad de Quito-Ecuador, el día 12 de mayo de 1987, inició un nuevo proceso integracionista, suscribiéndolo, y entrando en vigencia el 25 de mayo de 1988, después que fuera depositado el último instrumento de ratificación en la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC).

El Protocolo ratifica la importancia de la infraestructura física, considerando que puede permitir desarrollar una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración subregional.

Con la firma del citado protocolo se estatuye oficialmente en el ordenamiento jurídico andino, el énfasis que debe ponerse en el desarrollo de la integración fronteriza y la incorporación de áreas como los recursos naturales y el medio ambiente, factores con los cuales, al menos en teoría, debía esperarse el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración andina.

Declaración de Galápagos:

En la reunión presidencial de Galápagos, realizada entre el 17 y 18 de diciembre de 1989, se firma la Declaración de Galápagos que, en esencia, propone un Diseño Estratégico para la reorientación del Grupo Andino, el mismo que señala rumbos y acciones con miras a fortalecer la integración andina y dirigir hacia su evolución durante la década de los noventa, así también, no pretende ser un esquema terminado y rígido, sino más bien un proceso de formulación y ejecución gradual y dinámica, considera, además, las acciones específicas para la ejecución del diseño estratégico.

Con respecto a la Integración Fronteriza, considera que el objetivo fundamental de las acciones relativas a la acción fronteriza es elevar el nivel de desarrollo de los espacios territoriales fronterizos entre países de la subregión que presenten condiciones adecuadas, de acuerdo a su capacidad productiva con el fin de reforzar los lazos de unidad de los países miembros.

Las acciones que la Declaración específica, en un corto plazo se relacionan con el Desarrollo de Zonas Fronterizas mediante la identificación de programas de planificación de áreas binacionales de desarrollo urbano regional; el Impulso a la continuación de proyectos binacionales, productivos y de servicios, de integración fronteriza; constitución de nuevas comisiones de Vecindad y fortalecimiento de las existentes.

En cuanto a las Zonas de Tráfico Fronterizo, establece que se debe promover, estudios de evaluación y perspectivas de comercio fronterizo; y la Identificación de zonas fronterizas de tratamiento especial, todo esto dentro del establecimiento de un Marco Jurídico adecuado.

En un mediano y largo plazo, la referida Declaración señala, la Planificación urbano-regional de las áreas binacionales Cúcuta-San Antonio (Colombia-Venezuela), Desaguadero-Ilo (Bolivia-Perú), Ipiales-Tulcán (Colombia-Ecuador) y otras de importancia para la integración fronteriza subregional; la consolidación de nuevos ejes de integración fronteriza con programas productivos, de utilización conjunta de recursos, de obras de infraestructura y de armonización jurídica; la Configuración de zonas francas y de fomento productivo en fronteras; y la Armonización de la legislación y el marco jurídico para la integración fronteriza.

Además recomienda realizar estudios permanentes del papel de la Integración fronteriza en la integración subregional andina.

Es a partir del Protocolo Modificadorio, que la Integración Fronteriza ha tomado mayor impulso e importancia dentro del ordenamiento jurídico y operativo del Grupo Andino, al ser considerada como una verdadera estrategia para su reactivación. Con la Declaración de Galápagos, esta propuesta se consolida al estatuirse como un lineamiento para la acción dentro del objetivo de Consolidación del Espacio Económico Andino; aquí ya se plantean acciones específicas para la ejecución del diseño estratégico que la declaración establece para los años noventa.

Acta de la Paz:

Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se reunieron en la ciudad de La Paz-Bolivia, los días 29 y 30 de noviembre de 1990, con oportunidad del IV Consejo Presidencial Andino y examinaron la evolución del Proceso de Integración Subregional y sus cambios en las relaciones latinoamericanas, acordando profundizar la integración. Las trascendentales decisiones que se tomaron en esta reunión la identifican como la más importante para la reorientación del futuro del Pacto Andino.

Los principales acuerdos alcanzados son: la profundización de la Integración Andina para la conformación del Mercado Común, mediante la aceleración de la armonización de políticas económicas, acciones en cuanto a la integración física y fronteriza, el desarrollo agropecuario, aumentar la fluidez de la circulación de capitales y personas, etcétera.

En cuanto al comercio, los acuerdos logrados determinan la voluntad política de los países, ya que aceleran los plazos para alcanzar la unión aduanera.

La zona de libre comercio debía ser una realidad para el 31 de diciembre de 1991, para lo cual los países miembros decidieron adoptar las siguientes medidas:

- Acelerar el Programa de Liberación que concluiría el 31 de diciembre de 1991.
- Eliminar el comercio Administrativo hasta el 31 de diciembre de 1990.
- La Nómina de Reserva se debía cumplir el 30 de junio de 1991.
- Las Listas de Excepciones serían eliminadas a más tardar el 31 de diciembre de 1991.

En relación con la Integración Física, esto es Transportes, Comunicación y Obras Públicas, resolvieron intensificar los esfuerzos que los Países Miembros deben realizar para la adopción de políticas de apertura, en el transporte internacional y comunicaciones, lo cual constituye un apoyo fundamental al proceso de integración y enfáticamente al ámbito fronterizo.

En cuanto al tránsito de las personas acordaron que con el propósito de superar barreras para el tránsito fluido de los nacionales de la subregión, eliminar, en un plazo no mayor de seis meses, el requisito de visas a los nacionales de los Países Miembros para permanencias hasta de 90 días. Asimismo, resolvieron promover el establecimiento de un sistema andino de información y control de migración, que facilite el tránsito y la permanencia de los ciudadanos andinos en la Subregión.

Adicionalmente, existe un anexo al Acta de La Paz, en donde se fijan las acciones para la profundización del diseño estratégico. Estas acciones fueron:

- I .- Consolidación del Mercado Común Andino
- II .- Mejoramiento de la Infraestructura y los Servicios de Transporte y Comunicaciones
- III.- Impulsar la Integración y cooperación en sectores productivos y para el desarrollo científico y tecnológico
- IV .- Aumentar la fluidez en la circulación de capitales y personas
- V .- Fomento de la Integración Fronteriza
- VI .- Relaciones Externas Conjuntas

"...la suscripción del Acta de La Paz contempla, por primera vez en muchos años, la profundización de la integración andina, con el compromiso de conformar la zona de libre comercio a fines de 1991 y de tener constituida la unión aduanera en 1995. También fueron mencionados la integración física y fronteriza, los incentivos a la inversión extranjera y la voluntad de luchar contra el narcotráfico".¹

En lo que se refiere al Mejoramiento de la Infraestructura y los Servicios de Transporte y Comunicaciones (punto II) está principalmente la conclusión de los CENAF (Centros Nacionales de Atención en Frontera) en los cruces de frontera en los Ejes Troncales del Sistema Andino de Carreteras, antes del 31 de diciembre de 1992; la adopción de las Decisiones "Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera", y "Seguro de Responsabilidad Civil Andina para el Transporte Internacional por Carretera" antes del 31 de mayo de 1991 y de la Decisión "Transporte Fronterizo" antes del 31 de diciembre de 1991.

También consta la facilitación del transporte y del comercio en cuanto a la documentación y procedimientos en el control del tránsito de personas y mercancías, antes del 30 de junio de 1991.

Estos son aspectos estrechamente vinculados con las zonas fronterizas y en los que justamente se han presentado varias dificultades que han impedido su cristalización, en particular entre Ecuador y Colombia.

¹ CAMACHO OMISTE, Edgar: Pacto Andino, la integración vive, Revista Nueva Sociedad N° 111, Editorial Pomare, Caracas-Venezuela febrero 1991, pág. 13.

Con relación al Fomento de la Integración Fronteriza propiamente, (punto V) señala que se deberá adoptar una política común de integración fronteriza subregional, señalando sus objetivos y estrategias, tanto generales como para cada par de fronteras, antes del 30 de junio de 1991; institucionalización de la Integración Fronteriza; consolidación del funcionamiento de las Comisiones de Vecindad, antes de 30 de junio de 1991; delimitación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como el escenario principal para la instrumentación de las políticas específicas de integración fronteriza, antes de 31 de diciembre de 1991; perfeccionamiento y armonización del marco jurídico fronterizo, antes del 31 de diciembre de 1991; definición de criterios para el mejor emplazamiento de los controles aduaneros, migratorios, policiales y sanitarios propios a un tráfico binacional o Internacional, en las Zonas de Integración Fronteriza; formulación de propuestas de planificación urbano-regional, antes del 31 de diciembre de 1991, en áreas binacionales como: Cúcuta-San Antonio (Colombia-Venezuela), **Tulcán-Ipiales** (Ecuador-Colombia), Huaquillas-Aguas Verdes (Ecuador-Perú), Desaguadero-Ilo (Bolivia-Perú); apoyo a los proyectos binacionales de Infraestructura, productivos y de servicios como de Integración Fronteriza; consolidación de nuevos ejes de Integración Fronteriza; promoción del comercio fronterizo; realización de estudios de evaluación y perspectivas de comercio fronterizo de todas las ZIF, antes del 31 de diciembre de 1991.

La integración fronteriza entre los países miembros del Grupo Andino, implica que los gobiernos a través de sus políticas deben tratar de intervenir en la eliminación de todas aquellas restricciones que entorpecen el funcionamiento fluido de las relaciones entre las áreas fronterizas con el resto del territorio nacional y con los países limítrofes, con el fin de elevar el nivel de desarrollo de los espacios territoriales fronterizos, mejorar la capacidad productiva y a la vez reforzar los lazos de unión de los países miembros.

Por otra parte se busca, perfeccionar la institucionalización del esquema integrador fronterizo, aspecto que conlleva principalmente el fortalecimiento de los mecanismos ya existentes como son, las Comisiones de Vecindad, que son foros en los que se abordan problemas específicos de las zonas para actuar de inmediato sobre las mismas, pues han demostrado ser un medio efectivo para la promoción del desarrollo social y económico de las zonas de frontera.

Acta de Caracas.-

La Quinta Reunión del Consejo Presidencial Andino se efectuó en Caracas, en mayo de 1991, evento en el cual se reiteró la importancia de concretar los compromisos asumidos para el esta-

blecimiento del Mercado Común Andino, el 31 de diciembre de 1995 y para la coordinación y acción conjunta del Grupo Andino en el concierto de las naciones.

Al examinar las distintas acciones desarrolladas, abordaron diferentes puntos relacionados con la Profundización de la Integración Andina, el Transporte y Comunicaciones, la Seguridad Social, la Lucha contra el Narcotráfico, el Medio Ambiente, Corporación Andina de Fomento, entre otras.

En cuanto al tema del Transporte y Comunicaciones, a través del literal (d), decidieron:

"Instruir a las Instituciones nacionales competentes a garantizar la libre circulación de mercancías y pasajeros en el transporte internacional por carretera dentro de la Subregión, para el fiel cumplimiento de las normas comunitarias sobre esta materia".²

Declaración de Quito, de septiembre de 1995.-

Reunidos en Quito, el día 5 de septiembre de 1995, los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con ocasión del VII Consejo Presidencial Andino, analizaron la marcha del proceso de integración andina, desde la suscripción del Acta de Barahona, en la ciudad de Cartagena de Indias, en diciembre de 1991, a efecto de adaptar el esquema subregional de integración a las dinámicas circunstancias de las actuales relaciones internacionales.

Con proyección a fortalecer el Sistema Andino, los mandatarios aprobaron las directrices presidenciales y adoptaron el Nuevo Diseño Estratégico que permitiría el desarrollo de la integración subregional, principalmente, mediante la estructuración pragmática e institucional del Pacto Andino.

"El Grupo Andino debe impulsar el desarrollo de Infraestructura de apoyo al desarrollo de actividades con alto potencial para la creación de sólidas ventajas competitivas, de la utilización conjunta y complementaria de recursos productivos, de la articulación espacial y el desarrollo de las regiones de los Países Miembros y, en definitiva, el funcionamiento del espacio económico de la Subregión Andina.

En particular se continuarán las acciones orientadas al desarrollo de los sectores del transporte, comunicaciones y energía como parte de la integración física del Grupo Andino".³

² JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA: "Acta de Caracas", Caracas-Venezuela mayo 17 y 18 de 1991, pág. 5.

En este ámbito, a efecto de lograr una mejor articulación del espacio subregional será importante dar impulso a los servicios de transporte que permitan el traslado de personas y bienes en condiciones de rapidez, seguridad y bajo costo; así como racionalizar sistemáticamente los procedimientos y documentación, simplificando las tareas de regulación y reduciendo al mínimo los servicios de control, en los países del área. Acciones que deben hacerse efectivas sobre todo entre las naciones vecinas, como es el caso de Colombia y Ecuador.

"El Acta de Quito se concreta en una serie de directrices presidenciales que tienen, básicamente, que ver con la institucionalización de ciertas instancias políticas y con algunas reformas a los órganos que conforman el Sistema Andino de Integración. No se trata sólo de "rebautizar" un sistema que ya existía, sino de articularlo y racionalizarlo para enfrentar los siempre cambiantes desafíos que la globalización plantea a los sistemas de integración económica".⁴

En los últimos tiempos, la integración como concepto universal, ha cobrado gran importancia, por lo cual se puede observar que aún naciones de diferente ideología buscan caminos para asociarse, teniendo como meta final la integración de los mercados y la complementación de las estructuras económicas, pues hoy en día la competencia ya no se da entre países o potencias sino entre grupos de países y entre mega-corporaciones, que son las que al final, dictan las reglas de juego económico, aún por sobre los intereses nacionales; en ese sentido la suscripción del Acta de Quito en septiembre de 1995, por parte de los mandatarios de los países andinos, estableció a través de las directrices presidenciales el objetivo de avanzar hacia la Integración Latinoamericana y Hemisférica, armonizando las políticas macroeconómicas y sociales para el mejoramiento de la calidad de vida de la Subregión; por otro lado, efectivamente se trató sobre algunas reformas a los órganos que componen el Sistema Andino de Integración, a efecto de consolidarlo y hacer de la integración andina un verdadero instrumento de desarrollo de los pueblos que lo conforman, tomando en cuenta que no podemos marchar solos, necesitamos formar un bloque y de esa forma hacer frente al actual juego de fuerzas mundiales.

VIII Reunión del Consejo Presidencial Andino (Trujillo-Perú, marzo de 1996).-

Los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y el representante personal del Presidente de Venezuela, junto con el Presidente de Panamá, en calidad de observador, se reunieron en la

³ Ibidem

⁴ DAVILA ANDRADE, Oswaldo: Las Reformas al Pacto Andino, Diario "El Comercio", Revista Martes Económico, septiembre 19 de 1995, pág. 3, Quito-Ecuador.

ciudad de Trujillo-Perú, entre los días 9 y 10 de marzo de 1996, a fin de ser los protagonistas del VIII Consejo Presidencial Andino. En este marco evaluaron los avances obtenidos en el proceso de integración subregional andino, desde la suscripción del Acta de Quito (septiembre de 1995), en la que se aprobaron las directrices para la reestructuración institucional del Grupo Andino.

Como consecuencia de este encuentro, los presidentes andinos adoptaron el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena), en el que se crea la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración, nuevo marco jurídico que responde a los retos que plantean los cambios en la economía mundial al proceso de integración subregional.

Sobre la Integración Física:

"Subrayan la importancia de mejorar las redes de integración vial, los puertos, aeropuertos de la Comunidad Andina y destacan los esfuerzos que se vienen realizando en materia de infraestructura y servicios de transporte, para la concreción de corredores viales que vinculen a los países andinos con los demás países de la región".⁵

Comunidad Andina de Naciones (CAN).-

El Encuentro Presidencial Andino, en Trujillo, marca jurídicamente una nueva etapa para el Grupo Andino, puesto que mediante la celebración del Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional, se sustituye el capítulo II del Acuerdo de Cartagena, dando nacimiento a través del ART. 5º de dicho Protocolo, a la Comunidad Andina, integrada por los estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y por los órganos, instituciones y convenios del Sistema Andino de Integración.

Esto significa, en primera instancia, que la denominación "Acuerdo de Cartagena" será sustituida por Comunidad Andina. En lo sustancial, se produce el acoplamiento de todas sus instituciones, convenios y organismos, dando a todos y cada uno de ellos la importancia respectiva, (ART. 6 del citado Protocolo), adicionalmente, asigna y describe funciones específicas, que contribuyen a una mejor orientación sobre lo que constituye la Comunidad Andina.

⁵ JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA; JUN/ di 1662-12 de marzo de 1996: Acta de Trujillo, Trujillo-Perú, marzo 9 y 10 de 1996.

Sistema Andino de Integración.-

El aspecto fundamental del Protocolo, suscrito en Trujillo, es la creación de un Sistema Andino de Integración, que alberga todas las instituciones, órganos y convenios del Grupo Andino, cuyo máximo ente de decisión política está constituido por el Consejo Presidencial. También se institucionaliza el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, constituido en 1979. Como un nuevo órgano está la Comisión Ampliada del Acuerdo, conformada por los ministros sectoriales del tema a tratarse. La JUNAC es sustituida por una Secretaría General, investida de una "personalidad andina", que será la interlocutora válida frente a bloques como la Unión Europea, El Tratado de Libre Comercio (TLC), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y otros.

Lo positivo de estas reformas es que ha incluido sistemáticamente las instituciones, los tratados y convenios que anteriormente no constaban o no cubría expresamente el Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, el hecho de ser sustituida la Junta por una Secretaría Técnica sin capacidad de propuestas, es lamentable. Desde otro ángulo, hay que ser optimistas en cuanto a la reestructuración del Acuerdo de Cartagena, esperando que no sólo sea un cambio de nombres a las Instituciones Andinas y que, más bien, se convierta en una oportunidad para actualizar los compromisos y la orientación del proceso.

En este punto cabe mencionar un aspecto importante, actualmente a julio de 2008, la Comunidad Andina de Naciones, está integrada tan sólo por: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, en cuanto a Chile es considerado en virtud de la Decisión 645 de la CAN de septiembre de 2006, País Miembro Asociado, mientras que Venezuela se retiró de la CAN oficialmente el 22 de abril de 2006; sin embargo en otro Foro de Integración como es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), se los considera a los cinco países es decir a Venezuela, Colombia, Ecuador; Perú y Bolivia, dentro del denominado Eje Andino de IIRSA, en cuyo contexto se contempla la evaluación de obras de infraestructura en los campos de transportes, energía y comunicaciones, aspectos que se fundamentan en la normativa andina en especial en aquella relacionada con los pasos de frontera.

1.2. Escenario de mayor integración.-

La Comunidad Andina de Naciones a la salida de Venezuela en abril de 2006, reúne al 17 % de la población total de América Latina, es decir, 97 millones de habitantes, en un territorio de 3,7 millones de km² y cuenta con un PIB de 232.500 millones de dólares, esta zona mantiene

flujos de comercio consolidados especialmente a través del transporte terrestre, los flujos de comercio exterior entre países andinos corresponden en su mayoría a productos de alto valor agregado y alta diversificación, el cinco por ciento del comercio corresponde a comercio intrarregional que se apoya en más de 16 ciudades que articulan las cadenas de producción, distribución y consumo a nivel de la región. (Ver Anexo 1)

La población y las actividades productivas se concentran tanto en el litoral como en la cordillera andina. El principal corredor vial coincide en su mayoría con la zona más montañosa de los países, en especial en Colombia y en Ecuador. A la vez que el área de influencia se caracteriza por tener importantes obstáculos geográficos, terrenos escarpados; es un eje asimétrico, con una zona de concentración de la actividad productiva e infraestructura y una diversidad de zonas de menor desarrollo.

En esta zona es prioritario conservar los reductos de bosques remanentes y respetar los corredores biológicos, que aseguran la permanencia de la biodiversidad andina y especial cuidado con el manejo de cuerpos de agua. Cabe destacar que la vertiente oriental de los Andes es una de las regiones más biodiversas del planeta, por lo tanto, en esta zona se deben tener consideraciones especiales a fin de no afectar este recurso.

El modo de transporte terrestre, es el más importante para las exportaciones intracomunitarias de la CAN y da cuenta del 45.9% del total. Le siguen el modo marítimo (41.7%), aéreo (5.8%), aguas internas (5.5%) y ferroviario (1.1%).

En función del volumen, el modo marítimo es el más importante para las exportaciones intracomunitarias y da cuenta del 60.2% del total. Le siguen el modo carretero (28.1%), aguas internas (9.5%) y los modos aéreo y ferroviario juntos totalizan sólo el 2.2% del total.

Las principales ciudades de la CAN están articuladas por dos grandes corredores viales Norte-Sur: la Carretera Panamericana (a lo largo de la Cordillera Andina en Colombia y Ecuador, y a lo largo de la costa en Perú) y la Carretera Marginal de la Selva (bordeando la Cordillera Marginal de la Selva) bordeando la Cordillera Andina a nivel de la Selva Amazónica en Colombia, Ecuador y Perú.

1.3. Una nueva concepción de frontera.-

Desde los noventa, la concepción de los estados en cuanto a la participación y relacionamiento en la comunidad global de países ha ido transitando de una posición individualista en búsqueda de la autosuficiencia a una pertinencia y consolidación de grupos de países como medio para alcanzar mayores niveles de bienestar. Los procesos de integración entre países vecinos, entre países latinoamericanos, entre países americanos y la integración global, son manifestaciones de esta tendencia.

Esta conformación de bloques, implica una modalidad de desarrollo fronterizo para el logro de una verdadera cohesión entre países. En el esquema cerrado, el desarrollo fronterizo era orientado hacia el interior del país-defensivo- y de espaldas al país vecino; con el proceso de integración, la noción de frontera se transforma: la frontera como límite deviene en frontera como una región atravesada por un límite. Desde esta perspectiva el desarrollo fronterizo debe pensarse más allá de los esfuerzos unilaterales de cada Estado por su zona de frontera y considerar a los vecinos para ordenar la interacción económica, social, local y cultural de la región, bajo la acción de los gobiernos nacionales y locales de ambos países, con una nueva actitud y percepción de la colaboración, la complementariedad y la competencia.

En este sentido se han expresado los Jefes de Estado con ocasión de la Reunión de Presidentes de América del sur en Brasilia al considerar que,

“El impulso de la integración transfronteriza se fortalece por ser una resultante, entre otros factores, de la proximidad geográfica, de la identidad cultural y de la consolidación de valores comunes. Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación”.⁶

⁶ Comunicado de Brasilia, Septiembre 1 de 2000.

1.4 Breve enfoque de las Decisiones de la CAN relacionadas con la Integración Fronteriza.-

En la Declaración de Quito de 1987, los Presidentes de los países miembros del Pacto Andino rescataron la importancia de la integración fronteriza como factor especial del proceso de integración subregional andina.

En 1989 en el XI Consejo Presidencial Andino, los Países Miembros de la CAN acuerdan generar una agenda social y una política comunitaria de desarrollo e integración fronteriza y se encarga al Consejo Andino de Cancilleres adoptar esas políticas para impulsar el desarrollo regional, elevar la calidad de vida de sus poblaciones y facilitar la movilización de personas, bienes y vehículos en dichas zonas a través de la Decisión No. 459.

La Decisión 459: "Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo", establece los fines de dicha política: consolidar la confianza, la paz, la estabilidad y la seguridad sub-regional; profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación entre los Países Miembros; desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza y contribuir a su desarrollo social y económico. Plantea como objetivo fundamental la elevación de la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones y, como objetivos específicos, facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios. Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). Asegurar la realización de acciones para satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral y preservación del medio ambiente; Fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza.

En enero de 1997, los Países miembros adoptan la Decisión 398 que en su Art. 147 señala "Los Países Miembros adoptarán las medidas necesarias que permitan el establecimiento y organización de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) o de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), en cada uno de los cruces de frontera habilitados para el transporte internacional; y en el Art. 148 dice " Los organismos nacionales competentes, adoptarán las acciones necesarias para su funcionamiento, conjuntamente con las autoridades nacionales de los distintos sectores que ejercen el control y prestan servicios complementarios en las fronteras.

Para la prestación de los servicios que deben proporcionar los CENAF o CEBAF, los organismos nacionales competentes, conjuntamente con las demás autoridades referidas en el párrafo anterior, adoptarán manuales de procedimiento binacionales que faciliten su funcionamiento”.

Posteriormente en el año 2001, la CAN adopta la Decisión 501 sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), las ZIF son definidas como los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de dos Países Miembros, para los que se adoptan políticas y ejecutan planes y proyectos, orientados a impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada Zona y con los objetivos de política bilateral y comunitaria. Se establecen doce objetivos en relación a: diversificación, fortalecimiento y estabilización de vínculos entre Países Miembros; dotación de mayor fluidez comercial, dinamización del intercambio y la circulación; manejo de mercados fronterizos de trabajo; eliminación de obstáculos que dificulten potenciación de capacidades de las colectividades locales; profundización de procesos nacionales de descentralización; fortalecimiento y estímulo de procesos históricamente existentes; atención de las demandas de los pueblos de la ZIF; incremento de oferta de servicios básicos; uso sostenible de recursos naturales; conservación de recursos naturales; desarrollo de programas de cooperación horizontal para transferencia de conocimientos.

Los procedimientos para su creación serán acordados bilateralmente y, para ello, los Países participantes podrán solicitar el apoyo técnico de la Secretaría General de la Comunidad Andina.- Los acuerdos resultantes serán comunicados a esta última para su difusión a través de la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Los Países participantes adoptarán previsiones para incorporar en sus Planes Nacionales de Desarrollo y en el marco de sus Políticas Nacionales de Fronteras, los planes, programas y proyectos que convengan para las ZIF. Asimismo, los Países participantes podrán acordar para las ZIF tratamientos más favorables que los establecidos en el ordenamiento jurídico andino, siempre que ellos no vulneren tal ordenamiento. Se establece un sistema de coordinación de las ZIF que implica la convocatoria de la Secretaría General de la Comunidad Andina a los mecanismos bilaterales de las ZIF existentes, por lo menos una vez al año para analizar su funcionamiento, intercambiar información sobre planes y programas en ejecución, y verificar los logros y dificultades existentes.

La Decisión 502: "Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina", tiene como objetivo promover el establecimiento de los CEBAF para:

Implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera; evitar la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos por carretera de los Países Miembros; efectuar el registro de la información sobre el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, en forma uniforme y sistematizada por medios informáticos, para contar con estadísticas oportunas y confiables; promover el transporte internacional directo de pasajeros y mercancías por carretera; establecer un sistema permanente de información y capacitación en frontera para funcionarios, prestatarios de servicios complementarios y usuarios.

Adicionalmente la CAN adopta las Decisiones 503 para el desplazamiento intraandino de turistas sin visa y con identificación nacional, 504 de pasaporte andino a partir del 1 de enero de 2006; y, 505 con el plan andino de cooperación en las luchas antidrogas ilícitas y delitos conexos, todos estos instrumentos tienen relación con la integración fronteriza.

1.5 Integración y Desarrollo Fronterizo: dos procesos que se refuerzan el uno al otro.-

Para generar una visión compartida de las fronteras es preciso entender el aporte que la integración puede hacer al desarrollo fronterizo. En una situación sin integración, gran parte de la actividad económica en las fronteras deriva de los controles al comercio, a los vehículos y a los viajeros; otra parte, aquella que realmente dinamiza el desarrollo regional, no puede alcanzar su desarrollo potencial por cuanto no puede aprovechar las complementariedades ni economías de escala que permitiría el intercambio con el otro lado de la frontera, ni tampoco está sometida a la competencia de actividades similares del país vecino, al estar protegida por un arancel alto y por prácticas restrictivas al intercambio comercial. Por lo tanto, la economía de la región no puede llegar a los niveles de eficiencia productiva y económica potencialmente alcanzables, dando lugar a actividades comerciales, agropecuarias y manufactureras de muy pequeña escala y baja productividad, con un componente muy alto de informalidad y con una sensibilidad muy grande a cambios originados por la no coordinación de políticas en los dos países: devaluaciones competitivas, incumplimiento de acuerdos, etc.

Bajo una situación exitosa de integración, la actividad económica de las zonas de frontera cambia en forma importante: al eliminar las actividades relacionadas con las restricciones al intercambio,

éstas son sustituidas por actividades productivas (agrícolas, industriales y de servicios) acordes con la situación de cada una de las regiones que pueden ya sea aprovechar las posibilidades de economías de escala y de complementariedad que existan al otro lado de la frontera, o competir con los productores del otro país lo cual conlleva a mejoras en la productividad de las actividades económicas, aumenta el nivel de vida de las poblaciones y sus ingresos, y crea mercados para los productos de las fronteras que se están integrando.

Por otra parte, el desarrollo fronterizo también favorece a la integración: una visión unilateral del desarrollo fronterizo y la falta de coordinación por parte de las autoridades de países vecinos pueden producir graves asimetrías locales haciendo más difícil la integración. Superar la noción de desarrollo fronterizo unilateral facilita la cohesión del mercado ampliado y, por la vía de la coordinación de las autoridades locales y nacionales de los dos países, nivela las disparidades regionales.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO E INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS ECUATORIANO-COLOMBIANAS

2.1 Lineamientos de la Política de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia.

Desde la época de los indígenas, Colombia y Ecuador por sus vínculos geográficos, históricos y políticos siempre mantuvieron estrechas relaciones, aspecto que ha prevalecido para su integración.

Remontándonos a la época de Simón Bolívar, concretamente en 1819 se convocó al Congreso de Angostura y se expidió la Ley Orgánica de la Gran Colombia, creando, sobre el ámbito geográfico de la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de la Nueva Granada, una nueva unidad geopolítica dividida en los departamentos de Venezuela, Cundinamarca y Quito.

La Gran Colombia había sido establecida y el Congreso de Cúcuta (1821) se ocupó de ratificar tal creación.

La provincia de Guayaquil se incorporó a la Gran Colombia el 31 de julio de 1822 y la de Quito, el 25 de mayo del mismo año.

Dos años después, el 25 de junio de 1824, se promulgó la Ley de División Territorial de la República de la Gran Colombia, en la cual se fijaron los límites entre el Departamento del Ecuador y el de Cundinamarca. El primero se dividió en tres provincias: Quito, Imbabura y Chimborazo, de las cuales la segunda compartía límites con la provincia Cundinamarquesa de Popayán (que había absorbido a la de Pasto).

El 14 de agosto de 1830, el Congreso Constituyente de Riobamba determinó la separación ecuatoriana de la Gran Colombia y Juan José Flores incorporó al Ecuador por decreto, las provincias de Popayán, Pasto, Buenaventura y Chocó, las cuales luego ocupó militarmente. Tras dos años de discusiones sobre límites, luego de la ocupación de territorios granadinos por Flores y de su retirada forzada por la acción del ejército de la Nueva Granada, ambos gobiernos iniciaron un largo período de discusiones sobre límites y fue después de 86 años cuando, a través del Tratado Suárez-Muñoz Vernaza, suscrito en Bogotá, el 15 de julio de 1916, aprobado por

Colombia mediante Ley 59 de 6 de diciembre de 1916 y por el Ecuador mediante decreto del 23 de septiembre de 1916, cuyos instrumentos de ratificación se canjearon en Bogotá el 26 de enero de 1917, lográndose consecuentemente, un acuerdo satisfactorio para ambas partes.

Desde fines del siglo XIX, Ecuador ha mantenido relaciones pacíficas con Colombia, lo que ha permitido una franca cooperación, principalmente en las poblaciones ubicadas en el departamento colombiano de Nariño y en la provincia ecuatoriana del Carchi, de manera que los procesos de integración que surgieron han dado marco legal a situaciones ya existentes. Pero, estas relaciones, en vez de ayudar a una aceleración de los acercamientos, han servido para entorpecerlos, como en el caso de la movilización de vehículos de pasajeros y de carga, porque la regulación de los gobiernos generó una paralización de excelentes servicios de los taxis entre Ipiales y Tulcán y de los buses y camiones en un ámbito más extenso.

La integración fronteriza con Colombia ha sido, más activa que la que hemos desarrollado con Perú, aunque con éste en los últimos años a raíz del Acuerdo de Paz suscrito por ambas naciones en octubre de 1998 las relaciones diplomáticas y comerciales han mejorado sustancialmente; sin embargo con Colombia se produjo por tradición mayor fluidez en el intercambio y los últimos acuerdos binacionales han legalizado e incrementado el comercio entre estos dos países. No obstante, esta nueva realidad comercial ha desarticulado una intrincada red de actividades que, antes de la apertura, se desarrollaban a ambos lados de la frontera. Con ello, por lo menos en el corto plazo, se ha producido un receso apreciable a simple vista, cuyos efectos aún no han sido debidamente actualizados y cuantificados. En todo caso, el Ecuador tuvo vigente, desde 1966 y por varios años, una política oficial de integración fronteriza con Colombia, la misma que se plasmó en el Acta de Rumichaca, firmada el 12 de marzo de ese año, respaldada en un estudio del BID efectuado por técnicos de ese organismo y de los dos países.

Poco a poco, el Ecuador fue abandonando tal política y desde 1971 hasta fines de los años ochenta, casi la ignoró, olvidando que Rumichaca es para la integración andina, mucho más que un puente internacional, porque representa un símbolo y un medio actual y del próximo futuro, de lo que puede favorecer o interponerse al dinamismo del comercio y la integración colombo-ecuatoriana, en cuanto afecte positiva o negativamente a las dos ciudades cercanas al puente y a su área de influencia.

A fines de los años 80s la participación del mandatario ecuatoriano Doctor Rodrigo Borja Cevallos, en varias reuniones de los presidentes del Grupo Andino, para dinamizar la integración

andina y la creación de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana, el 20 de junio de 1989, hizo que volviera el entusiasmo por adelantar acciones de interés subregional y de integración fronteriza. Sin embargo, las gestiones que se impulsan a nivel fronterizo, en la zona norte del país, no configuran una política global de integración con Colombia y ni siquiera un programa coherente. Son tan sólo acciones aisladas, pese a que la Comisión de Vecindad está asistida por un Grupo Multinacional Ecuatoriano, integrado por representantes de la más amplia gama de entidades públicas y privadas, de alcance nacional y principalmente de las provincias que conforman la zona fronteriza.

El Ecuador, en consecuencia, carece de una política explícita de integración fronteriza con Colombia, lo cual no significa que ésta no sea necesaria para hacer posibles programas de desarrollo regional, con los que se de prioritaria atención a los problemas de la zona, máxime cuando el funcionamiento de la Zona Andina de Libre Comercio y la vigencia de la Unión Aduanera Andina, determinarán serios problemas para un apreciable porcentaje de los habitantes de las provincias fronterizas, cuya ocupación ha sido por mucho tiempo el contrabando y ahora perderían esa fuente de empleo y de ingresos, sin que se les haya compensado con otra alternativa válida.

Los programas de integración fronteriza binacional, además de definir los ámbitos geográficos, deberán señalar un conjunto amplio de proyectos en diversos campos, tales como: la planificación regional, la protección de cuencas hidrográficas, la infraestructura física, las comunicaciones, el tránsito y transporte de personas y mercancías, el turismo, los servicios fronterizos, la armonización de normas respecto a los pasos fronterizos, las adecuaciones funcionales de las instituciones fronterizas, la promoción de acercamientos culturales, etcétera.

Las dos naciones, en el transcurso del siglo XX, buscaron estrechar sus vínculos de vecindad y de amistad, para lo cual firmaron varios instrumentos legales. Sin embargo, como es usual en América Latina, la gran mayoría de los acuerdos y convenios que se suscriben, motivados por las mejores intenciones, suelen contribuir al incremento de la bibliografía jurídica internacional, más no siempre se cumplen y raras veces se llevan a la práctica en su absoluta integridad.

La fórmula para imprimir una nueva dinámica a los procesos de vecindad y de integración, ya descubierta por los países europeos, aún estaban por ponerse en ejecución en nuestro medio latinoamericano. Hubo la necesidad de optar por un nuevo sistema más dinámico, que conlleve a vincular los sectores público y privado de los países en un esfuerzo común, en la búsqueda de

similares objetivos, para que en 1989 se diera vida a la Comisión de Vecindad, entre Ecuador y Colombia, cuyas acciones han derivado en fructíferos resultados.

Finalmente, debe señalarse que existe un conjunto amplio de propuestas surgidas de las poblaciones fronterizas, de los órganos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), de autoridades nacionales de frontera, de organizaciones ecologistas de ambos países, de gremios empresariales y laborales, etc., que deben ser tomadas en consideración, para impulsar un vigoroso programa de integración nacional y fronterizo entre ambos países.

2.2 Marco Jurídico e Institucional de la Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana.-

Las raíces históricas comunes y las circunstancias sociales y económicas, han hecho prevalecer los lazos de cooperación y entendimiento entre Ecuador y Colombia, que desde inicios del siglo XX celebraron varias reuniones y suscribieron diferentes acuerdos y convenios que reflejan un objetivo unificador continuo.

En estas condiciones conviene recordar los instrumentos jurídicos más importantes celebrados entre ambos países, como el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1905; posteriormente los acuerdos que abarcan la definición de límites territoriales y la delimitación de aguas marinas y submarinas; la cooperación técnica y científica; el intercambio cultural; la regulación del tránsito de vehículos; el aprovechamiento racional de recursos naturales y promoción del desarrollo integrado de la Amazonia; el intercambio comercial; entre otros, aspectos que denotan el interés por el desarrollo integracionista entre las dos naciones.

Sin embargo, el lanzamiento del verdadero proceso de integración fronterizo se inicia con el ingreso de Colombia y Ecuador a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (actual ALADI), hecho que les obligó a revisar y reorientar sus relaciones económicas a través de acuerdos específicos, cuyos resultados se plasmaron con la suscripción del Acuerdo General de Cooperación Técnica Económica e Industrial, el 14 de julio de 1962, mediante el cual los gobiernos crearon una Comisión Permanente de Integración Económica con la participación de los respectivos Organismos de Planeación. Dicha Comisión da origen a la primera etapa de promoción estatal institucionalizada de desarrollo fronterizo ecuatoriano-colombiano, que alcanza

hasta 1989, año en el cual nació la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana, en actual vigencia, marcando de este modo, la segunda fase de integración bilateral entre ambos países.

Comisión Permanente de Integración Económica Colombo- ecuatoriana.-

En la ciudad de Bogotá-Colombia, el 14 de julio de 1962, los Ministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Colombia suscribieron el "Acuerdo General de Cooperación Técnica Económica e Industrial" motivados por el anhelo de iniciar una nueva etapa en sus relaciones, adoptando sistemas eficaces de cooperación técnica, económica e industrial en el marco de los lineamientos integracionistas planteadas por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en calidad de países parte.

Los objetivos de dicho Acuerdo, fueron: promover el acercamiento de sus sectores industriales mediante complementaciones que eleven los niveles de productividad, propiciar la creación de empresas con capitales binacionales del sector privado y colaborar recíprocamente en la realización de obras de inversión pública dentro de la zona fronteriza a fin de impulsar el aprovechamiento de los recursos naturales, proyectándose siempre hacia el desarrollo económico binacional. A efecto de poner en ejecución tales propósitos, los gobiernos crean la COMISION PERMANENTE DE INTEGRACION ECONOMICA.

Las principales funciones son:

Elaborar estudios de complementación económica e industrial; analizar los problemas relacionados con el desarrollo económico de las regiones fronterizas; cooperar con los organismos nacionales encargados de estudiar y resolver las políticas económicas de ambos países; preparar proyectos que permitan eliminar la doble tributación; permitir la colocación recíproca de papeles fiduciarios; realizar estudios para el mejoramiento de los medios de comunicación; desarrollar otras iniciativas que favorezcan a la integración económica.

Esta Comisión tuvo, concretamente, seis reuniones plenarias:

1. La Primera se llevó a efecto el 14 de julio de 1962 en la ciudad de Bogotá-Colombia.
2. La Segunda Reunión, tuvo lugar en Quito, en octubre de 1964, entre los puntos principales tratados en dicho evento está el Reglamento de Tráfico de Vehículos en la Zona Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana, que regula la circulación de vehículos de carga y

pasajeros entre las ciudades fronterizas de Tulcán e Ipiales a través de Puente Internacional de Rumichaca; el acuerdo sobre este tema entró en vigencia el 3 de enero de 1966 para ambos países.

3. La Tercera Reunión, se realizó en Bogotá-Colombia, entre el 24 y 29 de enero de 1966, en donde se analizó el Informe presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo titulado "Hacia un Programa de Integración Fronteriza" y se formuló una serie ordenada de conclusiones y recomendaciones que se identifican con un esquema de desarrollo integrado de las zonas limítrofes, las mismas que posteriormente fueron tomadas en consideración por los Jefes de Estado de Ecuador y Colombia al suscribir el Acta de Rumichaca el 12 de marzo de 1966.
4. La Cuarta Reunión, se llevó a efecto en Quito entre los días 22 y 26 de enero de 1968. Los objetivos fueron: Evaluar la marcha del programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, actualizar el régimen institucional, elaborar el Plan de Trabajo de la Secretaría Mixta Técnico Administrativa, estudiar posibles planteamientos de crédito al BID, tráfico fronterizo, doble tributación y asuntos varios. Los dos países se comprometieron al estudio y ejecución de proyectos comunes de integración, así: agilizar el tráfico fronterizo de personas, propiciar reuniones entre los representantes de entidades públicas y privadas en ambos países, suscribir un convenio en el que se elimine la doble tributación de las empresas dedicadas a actividades productivas en los 2 países.

Como consecuencia de este encuentro se celebró un Acuerdo sobre tráfico de personas entre los dos gobiernos, y que entró en vigor el 24 de junio de 1968.

Por otra parte, los dos países acordaron actualizar el Régimen Institucional de la Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, el mismo que estuvo conformado de la siguiente manera:

- La Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, que determinaría en ámbito político.
- Un Organismo Central en cada país responsable del programa, para Colombia sería el Ministerio de Relaciones Exteriores, y para el Ecuador, el Ministerio de Industrias y Comercio.
- La Secretaría Mixta Técnico-Administrativa, como Organismo Operativo.
- El Consejo de Integración Fronterizo, como Organismo Asesor y de Consulta.

"Tan compleja estructura de 'Régimen Institucional' resultó en un sobredimensionamiento institucional teórico que nunca funcionó como fue planteado. Además, hay tal superposición de funciones que prácticamente, la Secretaría Mixta Técnico-Administrativa depende de tres mecanismos a la vez, la Comisión Permanente, los Organismos Centrales y el Consejo de Integración Fronterizo, mostrando un absurdo administrativo inaplicable a la realidad".⁷

Con los mejores propósitos, Ecuador y Colombia, establecieron en aquella oportunidad, condiciones institucionales encaminadas a profundizar la cooperación e integración binacionales, sin embargo contradictoriamente, dicha situación produjo gran confusión en cuanto a su funcionamiento, dando como resultado, un verdadero fracaso en las relaciones fronterizas de ambas naciones, particularmente en el ámbito económico.

5. La Quinta Reunión de la Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, se realizó en Bogotá del 23 al 26 de febrero de 1970 a la que asistieron los Embajadores de ambos países y suscribieron un Acuerdo en materia de Infraestructura cuyos compromisos fueron: Conformar grupos Técnicos Mixtos; reafirmar la Declaración de Presidentes de Rumichaca (Celebrada el 16 de enero de 1970 en Rumichaca, en cuyo contenido, como uno de los puntos principales, trata del inicio de la ejecución del Acuerdo de Cartagena); ver la posibilidad de construir empresas mixtas para el transporte de pasajeros y carga, así como la factibilidad de que la frontera de Rumichaca esté abierta permanentemente; establecer oficinas de administración de aduanas en Pasto, retirando el retén del Pedregal, con el fin de facilitar el comercio registrado e intensificar las relaciones entre los dos países. Los ejecutores de dicho Acuerdo fueron, los Ministerios de Obras Públicas; Industrias, Comercio, Integración y Pesca; Agricultura; y, Defensa.
6. La Sexta Reunión de la Comisión Permanente, se celebró en Quito del 11 al 14 de octubre de 1972, y ambos países suscribieron un Convenio en materia de Infraestructura.

Los compromisos fueron los siguientes:

- Interconectar la energía eléctrica a las poblaciones fronterizas;

⁷ CARRERA DE LA TORRE, Luis: Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana, Edición apoyada por el proyecto PNUD /ECU/90/002/Quito-Ecuador, mayo 1991, pág.. 35.

- Redefinir el régimen institucional para la Integración Colombo- Ecuatoriana;
- Presentar fórmulas para facilitar los movimientos de capital entre los dos países y la asociación de éstos a través de instituciones bancarias;
- Identificar las industrias que pudieran establecerse en la Zona Fronteriza;
- Establecer elemento industrial con capital mixto, a fin de aprovechar el mercado ampliado;
- Definir los puntos de cruce fronterizo de las carreteras "Marginal de la Selva" y "Tumaco-San Lorenzo";
- Elaborar y Sistematizar la información socio-económica por parte del CONADE, para cuyo efecto establecería una oficina específica.

A partir de dicho encuentro binacional, las actividades de la Comisión Permanente y el Régimen Institucional de Integración Colombo-Ecuatoriano se paralizaron, realizándose posteriormente esfuerzos por retomarlos, sin lograr ninguna acción efectiva.

Secretaría Mixta Técnico-Administrativa de Integración frontera Colombo-Ecuatoriana

Esta Secretaría fue creada a través del artículo Décimo del Acta de Rumichaca, suscrita el 12 de marzo de 1966 por los Jefes de Estado de ambos países, constituyó el organismo operativo y por ende el más importante del Régimen Institucional de la Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, su fundamental obligación fue la de velar por el desarrollo del programa de integración fronteriza en todos sus aspectos y por la ejecución de los proyectos específicos, teniendo como base el informe del Banco Interamericano de Desarrollo intitulado "Hacia un Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana", las recomendaciones del Consejo de Integración y de las Subcomisiones Mixtas, y por los mandatos de la Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana.

Dicha Secretaría tenía también la obligación de hacer el examen del intercambio fronterizo y proponer a través del Consejo de Integración Fronteriza, la adopción de medidas encaminadas a lograr la instauración de un régimen dinámico de intercambio fronterizo, que contemple entre otros aspectos los procedimientos aduaneros y de comprobación de precios e incrementa el comercio de las regiones fronterizas señaladas en el Informe del Banco Interamericano de Desarrollo; tuvo su propio reglamento que fue aprobado por el Consejo de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana en la sesión del 11 de mayo de 1967. En enero de 1968 con motivo de la Cuarta Reunión de la Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana pasó a

formar parte del "Régimen Institucional de la Integración Colombo-Ecuatoriana" sin embargo con la celebración de la Sexta y última Reunión de dicha Comisión, realizada en Quito en octubre de 1972, la Secretaría Mixta Técnico-Administrativa fue reemplazada por dos organismos técnicos, la oficina Regional de Planeación en Pasto y la Secretaría Técnica de Integración en Tulcán.

Acta de Rumichaca de 12 de marzo de 1966

Una misión especial del Banco Interamericano de Desarrollo elaboró un informe titulado: "Hacia un programa de integración fronteriza colombo-ecuatoriana", el mismo que se dio a conocer en febrero de 1966. Dicho informe planteaba un amplio programa de integración fronteriza, que fue aprobado en primera instancia por la Tercera Reunión de la Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, realizada en Bogotá del 24 al 29 de enero de 1966, en donde se reconocieron 34 proyectos comunes, que comprenden intercambio comercial, electrificación, carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado, salud, educación, apicultura, industria, bosques, preinversiones, entre otros.

"En materia de intercambio comercial se acordó el funcionamiento de un grupo prenegociador destinado a preparar las negociaciones en relación a la ALALC; el estudio de un reglamento para el intercambio de mercaderías en la zona fronteriza; y una reunión conjunta de autoridades y representaciones gremiales del Ecuador y Colombia para analizar las condiciones y problemas existentes en materia de transportes y, en especial, las reformas y ampliaciones del Reglamento de Tránsito de Vehículos, ratificado por ambos gobiernos".⁸

Tomando como antecedente tales acciones, los Jefes de Estado de ambos países se reunieron el 12 de marzo de 1966 en el Puente Internacional Rumichaca, y suscribieron el Acta que lleva ese nombre, en cuyo contenido adopta el informe del BID como cimiento de la nueva política económica y social en beneficio de las provincias y departamentos fronterizos de ambos países, es decir del Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Napo, en Ecuador; y, del Departamento de Nariño y de la Comisaría del Putumayo en Colombia, e incorpora a los planes generales de desarrollo, el programa y los proyectos contemplados en dicho informe. Por otra parte se acordó aunar esfuerzos a fin de asegurar la pronta y cabal ejecución de los mismos; expedir o recomendar las reformas de legislación y procedimiento que fueren necesarias, revisar sus políticas comerciales a fin de otorgar incentivos suficientes a las actividades productivas, asegurar la participación efectiva

⁸ VARIOS AUTORES: Derecho de la Integración Latinoamericana, Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales, Ediciones Desalma, Buenos aires 1969, pág. 416.

del sector privado en la integración fronteriza, promover y coordinar proyectos de desarrollo de las comunidades indígenas de las zonas fronterizas e incorporarlas al proceso económico, resolver los problemas relativos a los indocumentados de la zona, tomar medidas para aplicar el Convenio de Sanidad Agropecuaria y el Convenio Cultural entre ambos países, etcétera.

Además, acordaron realizar estudios para la construcción de un nuevo Puente Internacional en Rumichaca. Mediante su artículo décimo, se estableció un régimen institucional, que estuvo conformado por: la Secretaría Mixta Técnico-Administrativa órgano ejecutor, cuyo análisis ya lo realizamos anteriormente; el Consejo de Integración Fronteriza; y, las Subcomisiones Mixtas de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana.

El Consejo de Integración Fronteriza, tuvo su propio reglamento discutido y aprobado el 11 de abril de 1967, en enero de 1968 pasó a formar parte del "Régimen Institucional de la Integración Colombo-Ecuatoriana".

En octubre de 1972, debido a la nueva redefinición del régimen institucional para la integración Colombo-Ecuatoriana, en el marco de la Sexta Reunión de la Comisión Permanente, definitivamente se suprime dicho Consejo.

En cuanto a las Subcomisiones Mixtas de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, debían funcionar en las ciudades de Quito y Bogotá, sin embargo tuvieron vida corta pues desaparecieron en 1968, cuando se dio origen al nuevo "Régimen Institucional de la Integración Colombo-Ecuatoriana".

Declaración Conjunta de los Presidentes de Ecuador y Colombia

En el Puente Internacional de Rumichaca, el 16 de enero de 1970 los Presidentes de las Repúblicas del Ecuador y Colombia Dr. José María Velasco Ibarra y Carlos Lleras Restrepo, respectivamente, suscribieron una Declaración Conjunta, después de haber analizado diferentes aspectos de orden político, económico, cultural y social comunes a ambos países.

Objetivos:

Los objetivos fueron:

- Fortalecer el programa de Integración Fronteriza, poniendo en ejecución proyectos comunes, mediante la revisión de los mecanismos institucionales de integración, elevando el nivel de vida de los habitantes de la zona limítrofe, impulsando a la industrialización y

desarrollo agropecuario para generar nuevas fuentes de trabajo, todo ello con sujeción a los principios enunciados en el Acuerdo de Cartagena, que actualmente representa la Integración Subregional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

- Conservar y explotar los recursos del mar, defendiendo la riqueza ictiológica del Pacífico Sur.
- Adhesión a los principios de la democracia representativa, apoyando las reglas contenidas en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos como base de la convivencia internacional y latinoamericana, respectivamente.
- Desarrollar los recursos que ambos países tienen en la Hoya Amazónica.
- Coordinar las políticas económicas internacionales de ambos países en los foros latinoamericanos, interamericanos y mundiales en donde participan.

Para desarrollar en la práctica los principios plasmados en su Declaración, los presidentes de ambas naciones suscribieron un Plan de acción, y fue precisamente la Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, el ente que puso en ejecución dicho Plan.

Podemos afirmar que esta Declaración Presidencial marca el inicio de las relaciones integracionistas entre Colombia y Ecuador en el ámbito del Acuerdo de Cartagena.

**La Comisión Mixta Permanente de Fronteras:
(Acta de 28 de mayo de 1986)**

Mediante el Acuerdo por Canje de Notas de 28 de mayo de 1986, se creó la Comisión Mixta Permanente Ecuatoriano-Colombiana de Fronteras, órgano que tiene las siguientes funciones:

- Estudiar, resolver o proponer soluciones sobre cualquier asunto relacionado con la línea fronteriza.
- Fijar prioridades para la reposición, reparación y densificación intervisible de hitos. Además, mantener actualizada la cartografía de la frontera ecuatoriano-colombiana.

- Inspeccionar la línea de frontera común.

Entre los días 25 y 26 de noviembre de 1986, dicha Comisión, se reunió con el fin de instalar e iniciar labores; en tal virtud se aprobó su Reglamento General; la Delegación de Colombia puso a consideración un proyecto de normas técnicas en concordancia con las disposiciones del Reglamento; y finalmente, se consideró la conveniencia de iniciar simultáneamente la inspección en los tres sectores de la frontera establecidos en el Reglamento General, haciendo cuenta de la disponibilidad de personal, equipos, medios de transporte y asignaciones presupuestales.

Como evaluación del proceso de integración fronteriza en este período, se puede afirmar que ha existido una enorme proliferación de Comisiones Mixtas y grupos de trabajo binacionales que han causado confusión sobre su funcionamiento, pese a eso, cabe reconocer que se mantiene una consistente voluntad política del Ecuador y Colombia para desarrollar acciones, programas, proyectos que aceleren procesos de integración fronteriza tendientes a un efectivo desarrollo social y económico. Sin embargo, la concreción en la práctica de dicha voluntad política es escasa y casi sin impacto efectivo con los pueblos a los que se quiere favorecer, fenómenos que se deben entre otras causas, a la casi ninguna continuidad y persistencia de acciones compatibles con las decisiones políticas por parte de organismos de los sectores públicos centrales encargados de promover y participar en el proceso.

La Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana:

(Declaración Presidencial, Bogotá-Colombia 20 de junio de 1989)

Por invitación del Presidente de la República de Colombia, Doctor Virgilio Barco, el Presidente de la República del Ecuador, Doctor Rodrigo Borja, realizó una visita Oficial a Colombia durante los días 19 y 20 de junio de 1989.

Decididos a profundizar la fraterna amistad que une a los dos países y dentro del espíritu de integración que caracteriza a los países andinos, ambos mandatarios mantuvieron un diálogo, en el cual trataron asuntos de interés común, examinando en especial las relaciones bilaterales y acordaron suscribir una Declaración Conjunta en la que constituyeron principalmente, LA COMISION DE VECINDAD ECUATORIANO-COLOMBIANA.

Los dos mandatarios, entre otros aspectos, reafirmaron su voluntad para hacer efectivos los compromisos estipulados en el Acuerdo de Cartagena y en el Protocolo de Quito de 1987, con el

fin de consolidar el proceso de Integración Subregional y propiciar las mejores condiciones de su aprovechamiento por parte de los agentes económicos, en especial de los mecanismos que permitan alcanzar el mercado ampliado, particularmente entre las dos naciones.

Este encuentro fue fructífero, por cuanto se ha revitalizado la integración global fronteriza entre los dos países, dando resultados verdaderamente satisfactorios.

Mediante Memorando de Entendimiento suscrito el 28 de Noviembre del 2002, los Cancilleres Heinz Moeller de Ecuador y Carolina Barco de Colombia, proceden a reestructurar la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana, ratificando su carácter de mecanismo de nivel político y representativo y dotándole de nuevas funciones que le permitan asumir los nuevos retos de la integración binacional y fronteriza.

A esta Comisión, se le encarga promover la integración, la cooperación y el desarrollo binacional, con énfasis en la Zona de Integración Fronteriza, impulsando y coordinando planes, programas y proyectos de interés común, a la luz de los principios de la Decisión 501 de la Comunidad Andina, sobre Zonas de Integración Fronteriza.

2.3 Conformación Espacial de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana.-

La Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana fue definida legalmente por los gobiernos de Colombia y Ecuador, el 12 de marzo de 1966, al suscribir de Acta de Rumichaca, comprendiendo el Departamento de Nariño y la Intendencia de Putumayo, en Colombia, y las provincias de Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Napo, en Ecuador.

Esta definición fue posteriormente ampliada a través del convenio sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, celebrado entre ambos países el 18 de abril de 1990, incluyendo en esta ocasión a la provincia ecuatoriana de Sucumbíos. Cabe aclarar que la Intendencia Colombiana de Putumayo, accedió a la categoría de Departamento, por reformas constitucionales de 1990.

En agosto de 1993 las dos naciones decidieron ampliar nuevamente la zona de integración fronteriza, incorporando al Departamento del Cauca.

Cada Estado ha determinado las respectivas circunscripciones políticas para la conformación de la Zona de Integración Fronteriza. En este sentido y a merced de los encuentros presidenciales entre mandatarios de ambos países realizados en año de 1996, se amplió el espacio fronterizo hasta Quito, en Ecuador y Cali, en Colombia, con fines exclusivamente turísticos.

Posteriormente, conforme lo acordado por Canje de Notas de 22 de Noviembre de 2002, entre los Cancilleres de Ecuador Heinz Moeller y de Colombia Carolina Barco, en lo que tiene que ver con la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana se estableció tres áreas estratégicas de desarrollo: en la región del Pacífico, en la región Andina y en la región Amazónica.

De toda la denominada "Zona de Integración Fronteriza", ha tomado mayor importancia dentro de los programas y mecanismos de la integración andina, básicamente el corredor interandino, que a través del paso de Frontera por Rumichaca, se produce el mayor porcentaje de circulación de personas, vehículos y mercancías, entre ambos países.

Las ciudades más próximas al cruce de Frontera en Rumichaca son Ipiales en Colombia, y Tulcán en Ecuador, unidas por un segmento asfaltado de la carretera Panamericana. La zona de influencia de este paso abarca hasta Quito, en Ecuador, incluyendo las zonas más densamente habitadas en las provincias del Carchi, Imbabura y Pichincha; y, hasta Cali, en Colombia, incluyendo a la mayor parte de la población de los departamentos de Nariño, Cauca y Valle. Quito y Cali son, además, las ciudades de origen y destino del más elevado porcentaje de carga que pasa por Rumichaca.

Las dos ciudades fronterizas tienen gran actividad comercial legal e ilegal, más que con sus propios productos, con los del otro país que en más de un ochenta por ciento se canalizan por Rumichaca; tienen un desarrollo urbano aceptable, con todos los servicios modernos, comunicación con los demás países del mundo y transporte terrestre y aéreo con el resto de sus respectivos países. En cuanto a la presencia de organizaciones e instituciones públicas y privadas, Ipiales y Tulcán, cuentan con oficinas departamentales o provinciales de casi todas las entidades oficiales; también han organizado cámaras, cooperativas y asociaciones de productores o de comerciantes que tiene buena fama en sus países, por la eficiencia de los servicios que prestan y por su honradez.

En este paso de frontera, ni en el lado colombiano ni en el ecuatoriano han surgido con fuerza preocupante los problemas de guerrilla, narcotráfico y delincuencia común, aunque últimamente se han producido casos de secuestro y las autoridades han capturado drogas en tránsito de Colombia hacia Europa o Estados Unidos, vía Ecuador.

Adicionalmente los dos países tienen proyectado habilitar dos pasos de frontera adicionales: uno ubicado en el sector litoral, que conectará Tumaco en Colombia, con Esmeraldas en Ecuador, y otro amazónico que conectará al departamento de Putumayo, en Colombia, con la provincia de Sucumbíos, en Ecuador y por el cual se posibilitaría la comunicación directa entre las ciudades de Bogotá y Quito, a través del puente San Miguel.

Dichas obras colombo-ecuatorianas, reducirían sustancialmente la importancia estratégica actual del Puente Internacional Rumichaca.

2.4 El espíritu de Cooperación Binacional Fronteriza Ecuatoriano-Colombiano en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones.-

Las relaciones de vecindad fructíferas y de disposición al diálogo para tratar asuntos de carácter binacional entre Ecuador y Colombia tienen su historia, pues ambos países formalizaron convenios sobre la materia, desde inicios del siglo pasado; y a partir de la década del 60 han llevado iniciativas de interés común a foros internacionales como: la UNESCO, la OEA, Grupo Andino, Grupo de Río, ALALC actual ALADI, Tratado de Cooperación Amazónico, entre otros.

Sin embargo dentro de las políticas más importantes del proceso de cooperación y entendimiento, se encuentra el relacionado con la Integración Andina, el 18 de diciembre de 1972, los mandatarios de Ecuador y Colombia, suscribieron la Declaración Conjunta de Presidentes, con motivo de la inauguración del Puente Internacional de Rumichaca, a fin de analizar diferentes aspectos sociales, económicos y políticos de Colombia y Ecuador; además acordaron exponer posiciones ante los órganos del Acuerdo de Cartagena en lo concerniente a desarrollo industrial y petroquímico, intercambio comercial, cooperación con los países industrializados; seguimiento de la ejecución de la Política Integracionista Fronteriza; intercambio de textos y publicaciones, desarrollo artesanal y el estudio de proyectos para la promoción de empresas mixtas.

El 23 de agosto de 1975, los presidentes de ambos países suscribieron la Declaración de Quito con el objeto de, respaldar al proceso de integración económica en América Latina; impulsar el de-

sarrollo equilibrado del comercio bilateral; cooperación de la industria, agricultura e infraestructura básica; constituir una empresa promotora de proyectos industriales de la Zona de Integración Fronteriza; aplicar el tránsito de personas y vehículos entre los dos países; solucionar la migración laboral dentro de la Subregión Andina; y, completar la interconexión vial entre los dos países en la zona del Río San Miguel.

En Bogotá el 7 de octubre de 1977, los delegados de las dos naciones, suscribieron en materia de legislación laboral el Acta Final de la Comisión Binacional cuyos objetivos fueron: sugerir a los gobiernos la aplicación del ordenamiento jurídico, del Instrumento Andino de Migraciones Laborales; y, estudiar la posibilidad de establecer en el Puente Internacional Rumichaca instalaciones donde funcionen las oficinas de migración, tránsito y turismo de los dos países.

En los últimos años en materia fronteriza ha existido una participación muy activa en varias reuniones entre ambos países en el contexto andino de integración, en particular para impulsar la eficaz aplicación de las Decisiones 257 y 289 sustituidas posteriormente por las decisiones 399 y 398 de la Comunidad Andina de Naciones, que se refieren al "Transporte Internacional de mercancías por Carretera" y "Transporte Internacional de pasajeros por Carretera", respectivamente.

La estrecha vinculación entre los dos países ha dado lugar a que los problemas binacionales sean ventilados en tres instancias principales: Reuniones Presidenciales, Cancillería y Comisiones Bilaterales. Se destaca en esta última, la Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana la cual constituye un mecanismo de apoyo, coordinación y seguimiento de acciones y programas, siendo sus delegados adscritos a las respectivas Cancillerías. La Comisión dispone su trabajo a las subcomisiones de Transporte y Tránsito, Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Cultural, Infraestructura, Temas Especiales y Asuntos Energéticos y Mineros.

El proceso binacional, considera en la etapa presente la obligatoriedad de dar respuesta eficiente a los acuerdos comunitarios andinos, a este propósito, se destaca el: Convenio General sobre Tránsito fronterizo y transfronterizo, en vigor desde el 11 de noviembre de 1992. Este convenio, regula de manera integral lo relativo al tránsito de personas, vehículos, embarcaciones y aeronaves, respondiendo a las necesidades de intercambio de los dos países e involucrando elementos de la normativa andina.

La actualización de los convenios y acuerdos binacionales, debe permitir en un futuro no muy lejano, alcanzar niveles de armonía entre las legislaciones internas de los socios, llegando además a través de procedimientos homologados, a la deseable consonancia de los trámites comerciales, financieros y técnicos. Esto se hace especialmente necesario para la eficaz organización y operación de los servicios de control en los pasos de frontera.

La disposición de los gobiernos de los países al intercambio de información y a la concertación permanente en torno a los problemas comunes, puede coadyuvar a vencer la pesadez de las administraciones, renuentes a la apertura económica y al cambio de hábitos, que se refleja también en la resistencia que ejercen determinados sectores tradicionales, en beneficio de sus intereses particulares.

CAPITULO III

DIAGNOSTICO DE LA ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA

3.1 Enfoque General de la Situación Socio-Económica en la Zona de Integración Fronteriza (ZIF)

La línea limítrofe entre Colombia y Ecuador tiene una extensión de 586 Km., la cual comparte territorios de los departamentos de Nariño y parte de Putumayo en Colombia y las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en Ecuador. La ZIF tiene una extensión de 75.440 Km², y una población aproximada de 2'064.845 habitantes.

Las semejanzas geográficas, poblacionales, de producción y de ancestros históricos hacen que la región se encuentre teóricamente integrada, faltando en la práctica la ejecución de políticas y programas para el aprovechamiento del potencial socio-económico que posee. La falta de infraestructura es su principal problema, que incide para que amplios sectores fronterizos se encuentren aislados.

El principal paso fronterizo entre los dos países es Rumichaca, ubicado entre los municipios de Ipiales, Nariño (Colombia) y Tulcán, Carchi (Ecuador), con alta importancia para el intercambio comercial y de carácter tradicional e histórico entre los dos países. Adicionalmente, aunque con un volumen mínimo de uso, se encuentra habilitado el paso por el puente internacional de San Miguel, entre Putumayo (Colombia) y Sucumbíos (Ecuador), como parte de la vía que uniría por terreno plano a Quito y Colombia a través de Lago Agrio – San Miguel – Mocoa – Pitalito y Neiva.

Se contempla además, dentro de los compromisos binacionales la construcción de la carretera y del puente sobre el río Mataje entre Nariño (Colombia) y Esmeraldas (Ecuador), en la zona costera, que uniría los núcleos urbanos de Tumaco y Esmeraldas, promoviendo un corredor turístico y de movilización de mercancías por el Pacífico. Adicional a la interconexión vial nortesur que se da en estas tres subregiones, existe un proceso complejo de conectividad transversal que integra Sucumbíos (Ecuador) con Carchi y Esmeraldas; y en el área de la costa pacífica de Nariño une con el Putumayo (Colombia), generando un anillo vial de integración de mucha dinámica y complementariedad, al punto que, en algunos casos,

ciudadanos de un país deben transitar por las carreteras del otro aún para conectarse entre puntos internos, sin contar con la vía preeminente, la llamada Panamericana, que une a toda el área andina, la de mayor población, intercambio comercial y actividad integracionista.

La frontera de Colombia con Ecuador en general es una zona rica en historia común, en diversidad cultural, étnica y ambiental, en primer lugar se contemplan tres áreas biogeográfica y culturalmente muy diferenciadas, la del Pacífico, el área Andina y la de la Amazonía, cada una de ellas con nexos muy fuertes que les permiten una interacción natural entre sí, aunque en la última década temas como la violencia o la siembra de cultivos ilícitos se hayan convertido en factores negativos de esa integración natural.

Desde el punto de vista geográfico y ambiental, en cada una de ellas se establecen cuencas binacionales perfectamente diferenciadas, la Mira – Mataje en el Pacífico, la Carchi-Guáitara en el área Andina y la San Miguel – Putumayo en la zona Amazónica. Además, en lo cultural, la presencia de comunidades afro-descendientes, e indígenas por una parte y una mezcla generada por la alta concentración poblacional en el área andina determinan no solo interacciones humanas muy particulares en estas tres subregiones, sino adicionalmente modelos productivos muy propios, que son similares y en mucho complementarios en cada una de ellas, al uno y otro lado de la frontera.

En noviembre de 2002 los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países suscriben el canje de notas reversales que consagran el espíritu de la ZIF tradicional, pero enmarcándola en el área eminentemente fronteriza con la conformación de tres áreas estratégicas de desarrollo (AED), la Pacífica, Andina y Amazónica, para efectos de una mejor planificación y a fin de evitar que el fortalecimiento del proceso de integración entre los dos países debilite el proceso de interacción interregional que de manera horizontal se da entre las mismas. Lo cual no implica que los dos gobiernos no sean conscientes de la dificultad que implica la aplicación de la Decisión 501 en zonas de la frontera que no son pobladas, teniendo claridad que el fin último del proceso de integración es fortalecer las comunidades asentadas a lado y lado de la frontera.

ZIF: Área Estratégica de Desarrollo (AED) Región Costa Pacífica

La zona costera del Pacífico la representa una amplia extensión fronteriza que va hasta el pie de monte andino, en Nariño, incluye a los municipios colombianos de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas y del Ecuador a la provincia de Esmeraldas. Existe conexión de transporte marítimo entre los puertos de Tumaco y Esmeraldas.

En el marco de acuerdos binacionales, el gobierno ecuatoriano ya pavimentó el tramo correspondiente a la vía entre Esmeraldas e inmediaciones al río Mataje, que conforma el límite natural entre los dos países, por su parte Colombia inició las actividades necesarias para la realización de la continuación de la carretera en su lado, quedando en la actualidad supeditada a la adjudicación de recursos. Esta sería una tercera ruta, que junto con Rumichaca y San Miguel (Putumayo), mejoraría la conexión entre los dos países, generando alternativas como el establecimiento de corredores turísticos binacionales, y el aumento de la dinámica comercial.

Se trata de una región de selva húmeda costera, con alta pluviosidad, algunos de los principales medios de subsistencia son: la pesca artesanal, las actividades agrícolas especialmente la siembra de plátano, coco y palma de aceite, y el turismo. Se destacan por ser uno de los mayores generadores de ingresos la extracción de madera, el cultivo de camarón y la recolección de Piangua, que por sus excelentes características tienen alta comercialización, el principal núcleo urbano en Colombia es el municipio de Tumaco, que tiene conexión por carretera con Pasto la capital del departamento de Nariño, por vía aérea con Pasto, Cali y Bogotá y por vía marítima los principales destinos son Buenaventura (Colombia) y Esmeraldas (Ecuador), a través de cabotaje.

En el caso de Ecuador la ciudad más importante es Esmeraldas, capital de la provincia del mismo nombre, de alta importancia por ser uno de los principales puertos de Ecuador y cuenta con componentes industriales, petroquímicos y turísticos. En la frontera la población de San Lorenzo es un punto fuerte de intercambio comercial y el eje articulador entre Tumaco y Esmeraldas.

Es preponderante en esta región la presencia de comunidades afro - descendientes y por tanto las características culturales y productivos a ambos lados de la frontera son muy similares,

otra característica común a ambos lados de la frontera es el abandono y aislamiento regional, que se empeora por la falta de alternativas económicas para la gente.

ZIF: Área Estratégica de Desarrollo (AED) Región Andina

Esta región se caracteriza por su geografía eminentemente montañosa, cuenta con diversidad climática, predominantemente fría, son tierras altamente productivas que se dedican al sector agropecuario, que constituye una de las principales actividades económicas, conservando características productivas muy similares, a ambos lados de la frontera, tanto en modos de producción como en productos obtenidos.

En el lado de Ecuador la provincia del Carchi y su principal núcleo poblado, el municipio de Tulcán tienen la mayor incidencia de intercambio tradicional en términos económicos, sociales y culturales, pero eventualmente se extiende la influencia fronteriza, en nuestro país, hasta la provincia de Imbabura. En el caso colombiano los municipios directamente limítrofes son: Cumbal, Carlosama e Ipiales que conforman con nueve municipios más la llamada ex provincia de Obando, y que extienden el área de influencia del fenómeno fronterizo hacia la llamada provincia de Túquerres y el eje que desde Ipiales conduce a Pasto, el puente internacional de Rumichaca, sobre el río Guátara que es el límite natural entre Colombia y Ecuador, es el principal paso fronterizo entre ambos países. Existen además como efecto del comercio informal, alrededor de 34 trochas o pasos vecinales. El puente internacional se encuentra ubicado a una distancia de 5 Km., tanto del casco urbano de Ipiales como de Tulcán.

Es necesario tomar en cuenta que históricamente todo el departamento de Nariño y en particular las ex provincias de Obando, Túquerres y Pasto, han tenido una dinámica muy cercana frente a las relaciones fronterizas con Ecuador. Podemos afirmar sin temor que en las tres ex provincias se da con plenitud la llamada integración espontánea, es decir aquella que construyen cotidianamente los diversos actores del sector que comparten motivaciones socio – económicas con sus similares del otro lado de la frontera y en particular con la provincia del Carchi, de ahí que en miras a la toma de decisiones que enmarcó la determinación de una ZIF se consideró a estas tres ex provincias de la región andina como área de influencia mediata, en complemento con la provincia del Carchi en Ecuador.

Como área de influencia fronteriza directa se debe considerar a la llamada ex provincia de Obando, conformada por Cumbal, Guachucal, Cuaspud (Carlosama), Aldana, Ipiales, Pupiales, Gualmatán, Contadero, Iles, Funes, Córdoba, Puerres y Potosí. Lo anterior a fin de fomentar ejercicios de planificación conjunta y búsqueda de acciones complementarias.

El municipio de Ipiales cuenta con un total de 1.642 kilómetros cuadrados y la provincia de Obando (Corponariño, 1993) tiene una extensión de 4.375 km². En dicha área los municipios que la componen colindan con la república del Ecuador en 184,5 km., esta región, incluida el área ecuatoriana, tiene como característica económica, una base eminentemente agropecuaria, en donde la producción de papa y leche la destacan no sólo como importante productor frente al departamento de Nariño, sino a nivel nacional, característica que comparte en igual magnitud con la provincia del Carchí en el lado ecuatoriano.

Sin embargo, el generalizado minifundio, no como un problema en sí mismo, sino como factor que no permite la concreción de economías de escala como mecanismos de racionalidad productiva, aunado al nulo aprovechamiento agroindustrial para generar valor agregado, al deterioro de los suelos producto del excesivo uso de pesticidas y abonos químicos y a los altos costos de producción, hacen que el sector agropecuario, a pesar de ser el bastión de la economía regional presente graves problemas de competitividad y rentabilidad, características de producción que son muy similares en la provincia del Carchi (Ecuador).

Se podría decir que esta AED Andina, ante la ausencia de procesos de transformación se ha convertido en un productor de materias primas, que suministran insumos para generación de valor agregado en las economías de otras regiones, especialmente Imbabura y Pichincha en Ecuador, y Valle del Cauca, el eje cafetero y Bogotá en Colombia; en síntesis la zona carece de procesos industriales y de una vocación empresarial fuerte, aunque la tradición en la elaboración de artesanías en toda la zona es reconocida, por su calidad y belleza y se desarrolla sólo a nivel de empresa familiar.

Otra característica fuerte de la economía de esta zona, es el comercio informal originado por el diferencial cambiario, que se mantiene con el proceso de dolarización de la economía ecuatoriana. Si bien el comercio informal se ha constituido en una manera alternativa de subsistencia, su rentabilidad es mínima y las condiciones de vida de quienes lo practican son precarias, sin contar con que no genera márgenes de ahorro.

El sector transporte es particularmente fuerte en la AED Andina, tanto en Carchi como en Nariño, debido a que es un factor asociado a la producción agropecuaria. De esta manera, generalmente quien tiene volúmenes considerables de productos agrícolas tiene sus camiones para sacar el producto hasta los mercados de Quito y Guayaquil ó Cali, Manizales y Bogotá.

ZIF: Área Estratégica de Desarrollo (AED) Región Amazónica

En esta área el paso fronterizo entre Ecuador y Colombia, es el puente internacional de San Miguel, que se encuentra ubicado entre la provincia de Sucumbíos y Putumayo, conecta a las poblaciones de La Punta y Lago Agrio (Ecuador) y San Miguel (Colombia).

En el lado Ecuatoriano la capital provincial es Lago Agrio, de alta importancia en la economía regional por ser centro de producción petrolera, en Colombia el paso se encuentra cerca de ciudades como San Miguel, Puerto Asís y Mocoa, esta última capital departamental.

La AED Amazónica está conformada en Colombia por el territorio del Putumayo, ubicado en la parte sur-oriental de ese país y cuenta con trece (13) municipios, situados en alto Putumayo, que constituye la zona andino-amazónica del departamento, con ecosistemas de páramo, escarpas cordilleranas y el valle de Sibundoy; el medio Putumayo constituido por el pie de monte de la cordillera Central y Oriental, y el bajo Putumayo constituido por la llanura amazónica.

En Ecuador se incorpora a esta AED todo el territorio de la provincia de Sucumbíos conformada por siete cantones que conforman una llanura selvática de exuberante vegetación y fauna, que se extiende desde áreas de sierra a más de 3.000 msnm a la selva húmeda tropical a menos de 400 msnm en el Putumayo. Entre sus elevaciones se destaca el Reventador (3.562 m), al noreste se encuentra la cordillera Oriental de los Andes; al norte el cerro Mirador; al sur se desprenden las cordilleras de Pimampiro, Mainas, Cresta del Gallo y el cerro de Aulucunga que luego se une con el Cayambe. En el caso de ambos países, la zona se extiende hacia el oriente hasta el límite común con Perú, zona de importante riqueza hidrográfica confluye en los ríos Putumayo y Caquetá, pertenecientes a la cuenca amazónica, con tributarios importantes como los ríos San Miguel, San Juan, Mecaya y Mocoa y en Ecuador el Cofanes, Dué, Cuyabeno, Güepí, Coca y Napo.

A más de las culturas aborígenes tradicionales, el origen poblacional de esta región se da a partir de procesos migratorios y colonizadores que se ha venido realizando durante los siglos pasados a fin de encontrar nuevas actividades productivas y nuevas rutas para el comercio, a partir de las cuales se pueden distinguir las siguientes etapas de colonización: la cauchera, iniciada a finales del siglo XIX y extendida hacia comienzos del siglo XX. Posteriormente, en la década de los sesenta la colonización se aceleró por el descubrimiento y perforación de pozos petroleros, es una región de aporte significativo para la economía de los dos países a partir de la producción petrolera, aunque dicha riqueza no se ve reflejada en los niveles de desarrollo ni de Sucumbíos ni de Putumayo. Se incluye Anexo 2 (Presentación en Power Point sobre ZIF) elaborada por las Cancillerías de Ecuador y Colombia.

3.2 Paso de Frontera Tulcán-Ipiales.-

Este paso de frontera está situado en el Puente Internacional de Rumichaca, sobre el río Guáitara, límite entre Colombia y Ecuador, localizado entre los municipios de Ipiales en el departamento de Nariño en la República de Colombia, y Tulcán en el cantón Tulcán, Provincia del Carchi en la República del Ecuador. Es el paso de frontera colombo-ecuatoriano más activo tanto históricamente como en el futuro cercano. A través de él se lleva a cabo la casi totalidad del intercambio por vía terrestre.

El paso queda situado sobre la carretera Panamericana que une Bogotá con Quito. Esta es vía pavimentada, en buen estado en la mayor parte de su recorrido, de bajas especificaciones en la mayoría del mismo al tener solamente dos carriles, fuertes pendientes y curvaturas, e insuficiente para la movilización de pasajeros y carga prevista en el futuro, sobre todo en un escenario de profundización de la integración.

El puente internacional de Rumichaca tiene problemas de congestión, pues resulta insuficiente para el tráfico que tiene. Su zona de parqueo para los camiones que van a cruzar la frontera presenta una insuficiencia notoria.

El paso tiene a cada lado de la frontera un Centro Nacional de Atención en Frontera CENAF, en los cuales se revisan los trámites necesarios para el movimiento de personas y mercancías. Sus instalaciones son incómodas y su área insuficiente para el tránsito actual.

El paso une áreas de influencia bastante similares: dos ciudades, Ipiales con cerca de 100000 habitantes y Tulcán con cerca de 50000, con un conjunto numeroso de poblaciones pequeñas y activas, en Colombia con las de la Provincia de Obando: Cumbal, Contadero, Guachucal, Iles, Carlosama, Funes, Aladana, Puerres, Pupiales, Córdova, Potosí y Gualmatán; y en Ecuador con la provincia de Carchi. En este país queda cerca del paso la ciudad de Ibarra con aproximadamente 120.000 habitantes y la provincia de Imbabura. Las actividades predominantes a ambos lados de la frontera son, por un lado las relacionadas con el comercio, en las partes urbanas y las agropecuarias, con cultivos de tierra fría y ganadería de leche, en la parte rural de la zona fronteriza.

El área de influencia del paso está comunicada con el resto de Colombia y Ecuador a través de la carretera Panamericana. Esta permite una conexión con sus principales mercados, tanto en el interior de la zona fronteriza como con los principales centros de producción y consumo de los dos países. La región tiene una red interna de comunicaciones, susceptible de mejoras importantes, pero que permite el acceso a los mercados de la mayor parte de la producción agrícola.

Existe conexión con los nuevos pasos, por Colombia por una ruta más o menos directa, con malas especificaciones y en mal estado de conservación, y por Ecuador con una ruta indirecta también en mal estado de conservación.

La comunicación aérea es de tipo principalmente nacional, con dos aeropuertos en Tulcán y en Ipiales, que los une con el resto de los dos países, pero que no permiten operaciones internacionales. No hay una comunicación buena con puertos marítimos, que están localizados lejos de la zona.

En este paso son importantes los movimientos comerciales tanto binacionales como transfronterizos.

Las más importantes exportaciones del Ecuador a Colombia en los últimos años son las siguientes: vehículos automóviles, tractores, ciclos (bicicletas, triciclos, bicis); preparaciones de carne, pescados, moluscos; cereales; productos farmacéuticos; caucho y sus manufacturas; madera y sus manufacturas; manufacturas de fundición de hierro y acero; legumbres y hortalizas, plantas, raíces, tubérculos; algodón; papel cartón y sus manufacturas; fibras sintéticas o artificiales.

Las de Colombia al Ecuador son: materias plásticas artificiales; azúcares y artículos de confitería; papel y cartón, manufacturas de pasta celulosa; productos farmacéuticos; productos diversos de industria química; vehículos automóviles, tractores, otros; calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; máquinas y aparatos eléctricos y objetos para uso eléctrico; artículos de librería y artes gráficas; caucho natural y sintético, vidrio y sus manufacturas; calzado, botines, polainas y análogos.

La mayor parte de los productos son manufacturados pero, sobre todo en las exportaciones ecuatorianas, también se presentan productos agrícolas sin mayor procesamiento.

Las áreas de influencia del paso no participan en forma significativa en este comercio ni como productores ni como consumidores. Cosa distinta pasa con el comercio transfronterizo el cual tiene una influencia muy grande en la actividad económica del área y en el modo de vida de sus habitantes.

Los principales artículos que se comercian en estos intercambios son: en el lado colombiano: víveres (arroz, aceites y manteca, huevos, enlatados, plátanos, frutas, hortalizas, verduras), prendas de vestir, sábanas, cobijas, llantas, materiales de construcción, licores, cigarrillos, y, muy importante en los últimos años, combustibles; y en el ecuatoriano: prendas de vestir (calzado y ropa interior), materiales de construcción, productos de papel, envases de plástico, víveres (dulces, galletas, lácteos), artículos de ferretería.

La procedencia de estos productos es variada: parte de ellos se producen en el país de compra, incluyendo las áreas de influencia del paso, parte viene de terceros países e, inclusive, parte proviene del país de destino, aprovechando las políticas de comercialización de las compañías productoras, las cuales en ocasiones, venden en el otro país a un precio menor que en el de origen.

En este paso de frontera el flujo de contrabando tradicional está compuesto principalmente por víveres, huevos, plátanos, animales vivos, grasas, aceites, licores, insumos agropecuarios, confecciones, combustibles, gas y gasolina. Así mismo, se presenta un flujo de comercio conexo al fenómeno de las drogas compuesto principalmente por armas, municiones y explosivos, insumos y precursores químicos.

La actividad económica tiene dos componentes importantes; en las ciudades de Ipiales y Tulcán, el comercio y los servicios asociados con el movimiento de la frontera. En ambos casos se ha desarrollado de una manera informal, con baja productividad, aprovechando las trabas al movimiento de personas y mercancías, y las oportunidades provenientes de las diferencias en las políticas macroeconómicas de los dos países.

En la parte rural, incluyendo las cabeceras de los demás municipios, la actividad principal es la agropecuaria, en cultivos de tierra fría, principalmente papa, y anteriormente trigo y cebada y en ganadería lechera. Las actividades se desarrollan, en su mayoría en minifundios, de baja productividad. Hay algún comienzo de actividades agroindustriales, principalmente en el procesamiento de productos lácteos en ambos países y de tratamiento de frutas y hortalizas en el lado ecuatoriano.

El marco jurídico de la integración entre Colombia y Ecuador, por el paso fronterizo de Rumichaca, se fundamenta en las Decisiones del Acuerdo de Cartagena, y tienen especial importancia las relativas al tránsito de personas, vehículos y mercaderías, las mismas que han sido incorporadas al régimen legal ecuatoriano y colombiano; cabe mencionar que los convenios de índole fronterizo, forman también parte de este marco jurídico.

En muchos casos, lo que ha faltado es la decisión por parte de los gobiernos de ambos países de aplicar plenamente las normas, al igual que la respectiva aceptación de la población, como ha sido el caso de la oposición que durante algunos años han mantenido los transportistas carchenses al paso de vehículos de carga hacia el resto del territorio nacional, produciéndose así los famosos cuellos de botella en la frontera norte del país, lo que posteriormente ha dado como resultado obtener la misma respuesta por parte de los colombianos.

En el año de 1990, la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 271; esta normativa identifica aquellos puntos de contacto fronterizos en los que se deben concentrar las acciones comunes relacionadas con el transporte internacional por carretera, que se traducirían en la ejecución de obras concretas como son los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF), a fin de permitir la centralización de los servicios gubernamentales que intervienen en el control y fiscalización del transporte internacional por carretera, así: aduanas, migración, sanidad humana, animal y vegetal, policía civil, control militar, entre otros. En el caso de Ecuador y Colombia, establece expresamente al puente Rumichaca, como el principal cruce de frontera entre ambos países, en cuyo caso, Tulcán e Ipiales resultan ser las ciudades en las cuales se

desarrolla la integración fronteriza con repercusión tanto en el ámbito transfronterizo, binacional y subregional andino.

Con el ánimo de perfeccionar, hacer operativo y más ágil el transporte andino por carretera, la Comisión de la Comunidad Andina de Naciones, expidió el 27 de enero de 1997, la Decisión 399, introduciendo reformas en aspectos operativos y estableciendo como principio fundamental, la libre competencia.

Dicho cuerpo jurídico establece como condiciones generales para el transporte internacional por carretera las siguientes:

- 1.- Liberación de la oferta de transporte internacional de mercancías por carretera.
- 2.- La oferta y la prestación del servicio se sustenta en principios como: libertad de operación, acceso al mercado, trato nacional, transparencia, no discriminación, igualdad de tratamiento legal, libre competencia, nación más favorecida.
- 3.- Homologación de autorizaciones y documentos de transporte y eliminación de toda medida restrictiva que afecte las operaciones de transporte internacional.

Por su parte la Decisión 398 "Transporte Internacional de pasajeros por carretera", establece las condiciones para la prestación del servicio de transporte internacional de pasajeros por carretera entre los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, con el objeto de liberalizar su oferta, el mismo que se realizará bajo la modalidad transporte directo y cuyas rutas, horarios y frecuencias, serán determinados por los Países Miembros, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales.

Al transporte internacional de pasajeros por carretera simplemente se le denominará transporte internacional, el cual consiste en el transporte de personas que al amparo de boletos de viaje y una lista de pasajeros realiza el transportista autorizado en vehículos habilitados, desde una ciudad de origen hasta otra de destino, ubicadas en diferentes países miembros, de acuerdo a las rutas, frecuencias e itinerarios establecidos.

En esta Decisión, al igual que la anterior, se reconocen y respetan las licencias, normas de tránsito e identificaciones de los vehículos, establecidos en cada país; los vehículos deberán ser registrados ante las autoridades respectivas de transporte y aduana, y ser habilitados mediante solicitud que llevará el transportador autorizado ante el Organismo Nacional Competente donde se encuentre matriculado el vehículo.

El transportador deberá ser autorizado por el Organismo Nacional Competente del país miembro de origen, previa solicitud, el mismo que lo concederá el "Permiso Originario de Prestación de Servicios" y deberá también obtener el "Permiso Complementario de Prestación de Servicios", otorgado por los Organismos Nacionales Competentes de cada uno de los países por los que vaya a transitar. Para este caso, el contrato de transporte que ampara el transporte internacional de pasajeros por carretera es el "Boleto de Viaje".

La Decisión 327 "Transito Aduanero Internacional" busca adoptar procedimientos aduaneros uniformes y armonizados, con el fin de agilizar el comercio entre los Países Miembros.

En este cuerpo jurídico se prevé que el declarante o responsable ante la aduana puede solicitar el acogerse al régimen de tránsito aduanero internacional. Las mercancías transportadas bajo este régimen deberán ampararse en una "Declaración de Tránsito Aduanero Internacional" (DTAI) cuando se trata de transporte por carretera, o por el documento de tránsito que cada país miembro adopte, para los casos de tránsito de mercancías por otros modos de transporte; dicha declaración sólo ampara las mercancías de un único declarante; además se realizará el aforo y el precintado de las mercancías, para lo cual se fijan normas para homologar los precintos que serán de uso obligatorio.

Las mercancías no serán sometidas a reconocimiento en el territorio, sino que sólo se verificará el correcto estado de los precintos. Se permite realizar trasbordos bajo la vigilancia de las autoridades aduaneras respectivas y dejando siempre constancia de cualquier novedad que se presente o acto que se realice en la Declaración de Tránsito Aduanero Internacional.

*"Los vehículos habilitados para el transporte internacional de mercancías por carretera que realice el tránsito aduanero internacional se constituyen, de pleno derecho como garantía exigible para responder por los gravámenes a la exportación e importación, así como por los impuestos y sanciones pecuniarias eventualmente aplicables sobre las mercancías transportadas bajo el régimen de tránsito aduanero internacional y sobre las unidades de transporte que, en régimen de admisión temporal, realicen dicho transporte."*⁹

⁹ COMISION DEL ACUERDO DE CARTAGENA: Decisión 327 "Tránsito Aduanero Internacional", Lima 1992, Art. 43.

El declarante está obligado a prestar una garantía económica válida en todos los países de la subregión para cubrir el pago de los gravámenes y demás impuestos que eventualmente los países miembros pudieran exigir por las mercancías que circulen en sus territorios; a pesar de que en general las mercancías transportadas bajo este régimen serán admitidas en territorio aduanero de los países miembros con suspensión del pago de los gravámenes e impuestos a la importación o exportación eventualmente exigibles, mientras dure la operación de tránsito aduanero internacional.

Ecuador dispone de los siguientes organismos y dependencias públicas encargados de controlar el ingreso o la salida de su territorio, de personas, vehículos y mercaderías:

Corporación Aduanera Ecuatoriana; Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP); Servicio de Sanidad Agropecuaria (SESA) del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP); Ministerio de Industrias y Competitividad; Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a través del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre; y el Dpto. de Pesos y Medidas; Policía Civil Nacional; Fuerzas Armadas; y, Ministerio de Salud.

Colombia dispone de los siguientes organismos de control :

- a) Dirección General de Aduanas;
- b) Policía Nacional;
- c) Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-;
- d) Instituto Nacional de Transporte y Tránsito - Intra-;
- e) Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-.

"A pesar de los avances logrados, estamos conscientes que aún subsisten algunos obstáculos administrativos y de control, así como una relativa deficiencia operativa por parte de los empresarios, herencia de una etapa perfeccionista que con optimismo, va siendo superada con rapidez y consistencia.

Prueba de ello son: el exceso de controles en las carreteras; la deficiente atención en los pasos fronterizos por la escasa organización y coordinación entre las autoridades que ejercen el control y la no existencia o inadecuada infraestructura; el desconocimiento de las normativas y pro-

cedimientos por parte de las autoridades de frontera y ciertos transportistas y usuarios, entre los aspectos de mayor relevancia." ¹⁰

El transporte por carretera entre Ecuador y Colombia ha dificultado enormemente la verdadera integración de ambos países, problema que paradójicamente se ha agudizado a partir de la apertura de la zona de libre comercio, pues los transportistas de Colombia y Ecuador se resisten a aplicar plenamente la Decisión 399 de la Comunidad Andina de Naciones.

Sin embargo de todas estas dificultades, en el plano comercial se fortaleció la relación y el intercambio comercial, entre los dos países.

Considerando que los transportistas cuentan con la mayor capacidad de carga, sus decisiones pesan no sólo sobre lo que ocurre en la frontera, sino también en el resto de los dos países, lo cual tiene repercusiones obviamente en el ámbito socio-económico binacional.

"El trasbordo de pasajeros en la frontera de Rumichaca continuará por más tiempo a pesar de las decisiones de los presidentes de Colombia y Ecuador de acabarlo desde el 1 de enero de este año" ¹¹

En 1997, el problema del transporte internacional por carretera entre Ecuador y Colombia se agudizó, por una parte a raíz de la decisión de los presidentes de ambos países en cuanto a terminar con el transbordo de pasajeros, adoptada en el encuentro efectuado entre el 17 y 18 de diciembre de 1996, en Bogotá-Colombia; y por otra parte por cuanto los dirigentes de la Federación de Transporte Pesado del Carchi se paralizaron entre los meses de enero y febrero de 1997 hasta conseguir que se suspenda el permiso de operación a 11 empresas intermediarias colombianas porque afectaban sus fletes, ante este problema el Consejo Nacional de Tránsito suspendió los permisos de operación y los certificados de idoneidad a dichas empresas, dando como consecuencia de que ninguno de los camioneros carchenses podrá ingresar más allá de Ipiales y ninguno de los automotores nariñenses ingresará más allá de Tulcán, para cargar o descargar mercancía, determinación que definitivamente afectó a la consolidación del Acuerdo de Cartagena y repercutió en un mejor flujo entre los dos países, ya que el sistema del transbordo, para los usuarios representa un costo adicional de 4 a 7 dólares por tonelada.

¹⁰ MOREIRA JALCA, Jorge: "La integración Andina de la Mano del Transporte por Carretera"; Revista INTEGRACION, Cámara de Comercio e Industrias ecuatoriano-colombiana No. 1, septiembre 1995, pág. 31.

¹¹ DIARIO EL COMERCIO: Colombia: "El Tránsito Va", viernes 10 de enero de 1997, Sección D, pág. 10.

*"El mayor intercambio: el 80% del intercambio comercial entre Ecuador y Colombia se lleva a cabo a través de la frontera".*¹²

Los colombianos creen que en el caso ecuatoriano, los transportistas del Carchi ejercen presión en Rumichaca porque es el único paso de frontera habilitado entre ambas naciones, por lo que consideran que una de las soluciones sería habilitar de manera efectiva el paso a través del puente San Miguel.

*"La Junta del Acuerdo de Cartagena, mediante su resolución 483 de junio 6 de 1997, decidió que el gobierno ecuatoriano había infringido la normatividad del Grupo Andino al cancelar los permisos de prestación de servicios y certificados de idoneidad a las empresas colombianas ya señaladas, por lo cual ordenó su revocatoria inmediata."*¹³

Fue entonces que se anunció el levantamiento de la suspensión de los permisos de operación a las 11 empresas intermediarias de carga de Colombia en territorio ecuatoriano. Tras superar este inconveniente las autoridades de comercio exterior de ambos países dijeron que la integración binacional se había fortalecido.

*"Respecto a los Centros Nacionales de Atención en Frontera-CENAF, éstos se crearon con el propósito de concentrar las autoridades de frontera que intervienen en los trámites relacionados con el tránsito de personas, vehículos y mercancías que ingresan o salen del territorio colombiano, brindando a los usuarios una atención integral, coordinada y ágil, en condiciones cómodas y satisfactorias tanto para las autoridades del control como para los usuarios del servicio."*¹⁴

Se debe anotar que los dos países están trabajando en el desarrollo de la metodología, para la formulación conceptual y unificación de procesos de control a ser adoptados una vez que los CENAF se transformen en los Centros Binacionales de Atención en Frontera Colombo-Ecuatorianos (CEBAF), como dispone la Decisión 502 de la CAN, para integrar las entidades

¹² DIARIO EL COMERCIO: "Ecuador Levantará la Cancelación de las Licencias de Colombia: Transporte Fin al Viacrucis?", domingo 2 de marzo de 1997, Sección C, pág. 3.

¹³ PROEXPORT-COLOMBIA: Boletín Económico No. 12, junio de 1997, pág. 10.

¹⁴ MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA: "Transporte Factor de Competitividad", 1994, Imprenta Nacional de Colombia pág. 138.

de control con mecanismos de homologación de procedimientos y trámites operativos integrados por sistema electrónico.

"Alrededor del 80% del comercio bilateral se realiza por vía terrestre y se ha calculado que solo el 20% llega a su destino libre de obstáculos. Esto se debe, según importadores y exportadores, a que no existe la infraestructura y servicios aduaneros adecuados suficientes, lo que ha provocado elevación de los costos por flete, riesgos de deterioro y pérdida del comercio y la competitividad."

¹⁵

En vista del conflicto diplomático existente surgido en marzo de 2008 entre las dos Naciones se encuentran en etapa de espera los referidos proyectos en el área de integración fronteriza. A la fecha no se conoce sobre los procedimientos a seguir en este aspecto.

En cuanto a la circulación de los ciudadanos nacionales colombianos y ecuatorianos, con domicilios en cualquier parte de los dos países, que pasan al otro país con fines turísticos para visitar la zona fronteriza, no tienen ningún tipo de trabas, salvo una esporádica vigilancia individual que no afecta a ningún transeúnte.

El flujo de los ecuatorianos y colombianos, con domicilio en cualquier parte de los dos países, que pasan al otro país, y van más allá de la zona fronteriza, están sujetos a un trámite sencillo, con el documento de identificación respectivo y la Tarjeta Andina de Migración TAM, que en el caso de los colombianos, se obtiene gratuitamente en las oficinas de la Jefatura de Migración del Carchi junto al Puente Internacional Rumichaca, para ello se debe presentar un permiso de salida expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, donde constan 5 datos: lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad y destino, una huella del índice derecho, el sello del DAS y la certificación que no tiene impedimento de salida.

El flujo de los ciudadanos de terceros países, incluso andinos, y el de los colombianos y ecuatorianos que pasan al otro país con pasaporte, están sujetos al trámite y procedimientos que tiene cualquier extranjero en un aeropuerto internacional.

La TAM cobró importancia a partir de diciembre de 1996, cuando los mandatarios de ambos países reunidos en Bogotá ampliaron la zona de integración fronteriza hasta Quito y Cali, exclusivamente con fines de reciprocidad turística.

¹⁵ DIARIO EL COMERCIO: ENCUENTRO DE EMPRESARIOS COLOMBO-ECUATORIANOS, 4 de marzo de 1997, Sección D, pág. 4.

Respecto a los vehículos livianos particulares de cualquiera de los dos países, vayan a donde vayan, deben cumplir requisitos generales, tales como llevar triángulo de advertencia, un botiquín o un extintor de incendios, las luces y otros elementos funcionando perfectamente.

Dichos vehículos procedentes de Colombia o en dirección a ese país, cuyo destino es la zona fronteriza y en especial para fines turísticos, no se someten a ningún trámite de control fronterizo, aunque sus dueños deben portar la matrícula vigente y la licencia de manejo; los vehículos particulares cuyo destino no es la zona fronteriza, ingresan o salen con el tríptico aduanero internacional, que tiene validez en todo el mundo siempre y cuando sean afiliados al Club Internacional de Automovilismo del cual forma parte también el Club Aneta de Ecuador.

Los taxis o camiones de alquiler, hasta de 14 pasajeros, ecuatorianos o colombianos, sólo llegan hasta la frontera, es decir hasta Ipiales o Tulcán respectivamente; los acuerdos binacionales lo permiten, sin embargo existe en ese sentido una decisión de los sindicatos de choferes de las dos ciudades de no cruzar la frontera, asunto que está vigente desde hace varios años, aduciendo que existe total inseguridad para las personas y vehículos. Cabe señalar que en Colombia existen sanciones drásticas por infracciones menores.

Los buses de servicio internacional, unos llegan desde Colombia hasta Tulcán con autorización del cónsul ecuatoriano, quien extiende un permiso a fin de realizar excursiones, que en la práctica resultan ser viajes de compras. Otros, como los buses de Ormeño de Perú, Rutas de América Internacional y alguna otra empresa, cruzan la frontera hasta Caracas o hasta Lima, sin cumplir con las disposiciones de las Decisiones 398 y 399 del Acuerdo de Cartagena, registrándose como vehículos particulares, lo que ha provocado quejas de los transportistas del Carchi.

En cuanto a los vehículos de carga especializada (gas, carnes, frutas, pescado) que ingresan por Rumichaca, si no tienen matrícula nacional, circulan el país con permiso de internación temporal. La garantía que deben presentar es el propio valor de ese vehículo.

Los vehículos de carga general, de matrícula extranjera, no cruzan la frontera hacia el Ecuador, tampoco se conoce que se hallen ingresando al país, en vez de camiones, sólo remolques. Los vehículos ecuatorianos de carga pasan hasta la aduana de Ipiales tanto para descargar mercadería ecuatoriana o del sur del continente, como para cargar mercadería colombiana o del norte hacia territorio nacional o más al sur. Es aquí donde el nudo gordiano es más difícil de abrir y donde cabe hacer todos los esfuerzos para romperlo.

En los diferentes eventos binacionales se ha tratado sobre esta problemática de tránsito fronterizo de mercancías, generada por los transportistas de ambos lados de la frontera, que impiden que estos ingresen al interior de cada país, pese a los acuerdos binacionales establecidos entre las más altas autoridades de las dos naciones, para solucionar tales dificultades, éstos no han dado resultados positivos, dando como consecuencia que la mercadería que ingresa al Ecuador se quede en Tulcán y la que sale, en Ipiales.

*"La mercadería que transportan vehículos colombianos llega a las bodegas de la Aduana y algunas privadas ubicadas en la periferia de Tulcán. Allí se descarga y se trasborda a un carro nacional para ingresarla a Ecuador, lo mismo sucede en Colombia"*¹⁶

En definitiva, dicha pugna es de años y ha perjudicado a la integración binacional, considerando que no es justo que se baje la mercadería y luego se vuelva a subir a otro vehículo, puesto que en esa operación se puede dañar o perder el producto, a parte de que ocasiona un doble gasto.

Actualmente, los transportistas carchenses, quienes por mucho tiempo habían sido los primeros opositores a la realización del tránsito internacional de mercancías a través de Rumichaca, sostienen que de ellos ya no depende y que no ponen resistencia alguna para que se realicen sin dificultad tales operaciones y que por el contrario son más bien los transportistas colombianos quienes se oponen a la realización de las mismas a través de su territorio.

A pesar de los problemas existentes en la frontera colombo-ecuatoriana que se presenta a causa de los transportistas, ambas naciones siguen siendo excelentes socias en el ámbito comercial.

"Los tulcanesños están acostumbrados a anochecer en Guayaquil y amanecer en Tulcán y retornar inmediatamente a Quito o ir a Cali, para hacer sus negocios. Ahora se puede aprovechar esa decisión permanente a viajar y el conocimiento del ambiente comercial de los dos países, para intercambiar legalmente, y ganar en oportunidad de acceso al mercado. Colombia es un gran

¹⁶ DIARIO EL COMERCIO: "Rumichaca de nuevo con problemas: los acuerdos entre camioneros cada vez más lejos"; viernes 20 de marzo de 1998, Sección B, pág. 4.

*mercado para el Ecuador y ya se ha visto que lo que debe ponerse en juego es la iniciativa personal y definitiva para encontrar nuevas posibilidades de acción, en esta nueva etapa."*¹⁷

El flujo de las exportaciones ecuatorianas de tipo general a Colombia, es rápido y no tiene mayores problemas. Se dificulta un poco cuando se trata de productos agropecuarios, psicotrópicos y armas o explosivos, por cuanto necesitan de trámites especiales en las instituciones encargadas del respectivo control.

El flujo de las exportaciones colombianas de tipo general hacia el Ecuador también es rápido y no tiene mayores problemas. Se dificulta en las mismas circunstancias que el anterior, por idénticas razones de control, de la seguridad o de salubridad nacionales.

En síntesis los flujos de personas, vehículos y mercaderías, a través del Puente Rumichaca, están sujetos al cumplimiento de una serie de exigencias nacionales que son las mismas al interior de cada uno de los dos países.

En lo que tiene que ver con los servicios públicos y sociales, la cobertura de energía eólica es buena, aún en las zonas rurales. Existe una interconexión para intercambios locales. La conexión con Colombia y Ecuador de sus respectivas zonas es buena, y los problemas de calidad son menores que en otros pasos de frontera.

Para el acueducto la situación en las zonas urbanas es buena, hay una cobertura más baja en las rurales y existen problemas para la expansión del servicio, problemas que hacen muy conveniente la cooperación binacional en el manejo de las cuencas hidrográficas comunes.

El servicio de alcantarillado tiene buena cobertura en las zonas urbanas y bastante deficiente en las rurales. A las áreas de influencia les hace falta una planta de tratamiento de aguas negras, la cual debería ser también objeto de cooperación.

Para recolección de basura la situación es similar, buena en áreas urbanas, casi inexistente en las rurales, y sin la complementación de una planta de tratamiento de desechos sólidos, la cual ha sido objeto de estudios binacionales.

¹⁷ LUNA OSORIO, Luis: "Tulcán y la Zona de Libre Comercio", Revista Martes Económico, de 4 de mayo de 1993, pág. 11.

Existe comunicación telefónica del área de influencia del paso con los demás países y, a través de ellos, con el resto del mundo; para comunicaciones de larga distancia la situación es adecuada, las líneas tienen capacidad suficiente; las conexiones locales, en ambos países tienen una baja cobertura, aún en Ipiales y Tulcán, las conexiones domiciliarias en zonas rurales son casi inexistentes.

Existen problemas en lo que se refiere a nivel educativo de la población. En general este es más bajo que los promedios de los dos países; aún se presentan tasas elevadas de analfabetismo, y porcentajes bajos de personas con estudios secundarios y post secundarios. En los últimos años se han realizado esfuerzos en los dos países para mejorar esta situación, lo cual se refleja en que las tasas de asistencia escolar son similares, y en algunos casos superiores a los promedios nacionales.

Las zonas cuentan con instituciones universitarias y tecnológicas, las cuales, ofrecen una variedad de programas, no necesariamente los más acordes con las necesidades de desarrollo de la zona, posibilidades adicionales se encuentran en centros cercanos al área, como pueden ser Popayán y Pasto en Colombia y Quito en el Ecuador.

En lo que respecta a salud, la situación es similar, en general la situación de salud en el área de influencia del paso es inferior a los promedios nacionales de los dos países; esto es cierto en lo que se refiere a coberturas de los sistemas de salud, dotación de médicos y hospitales en la zona, etc. No hay información epidemiológica que permita conocer el estado de salud de los habitantes. En la zona se ha desarrollado en los últimos años un programa muy interesante de cooperación internacional que es de "Fronteras Saludables", en el marco del convenio Hipólito Unanue.

3.3 Paso de Frontera Lago Agrio-San Miguel.-

Este paso de frontera está situado en el Puente Internacional de San Miguel sobre el río del mismo nombre entre el Municipio de San Miguel, departamento de Putumayo, República de Colombia y la parroquia de General Farfán, municipio de Lago Agrio, cantón de Nueva Loja, provincia de Sucumbíos, República del Ecuador. El paso fue habilitado oficialmente para comercio internacional en septiembre de 2000, aunque en la práctica no sea efectiva tal habilitación, y se utilizó con anterioridad para intercambio comercial y de personas a nivel local.

El paso consiste en un puente colgante con una longitud total de 159.2 metros, con una luz central de 100 metros; el ancho de la estructura es 10.6 metros con un ancho útil de vía de 8.6 metros. Está localizado sobre la Ruta Ideal de intercambio, definida por la CAF.

Por el lado colombiano de la frontera, el paso queda cerca, a 6 Kms. aproximadamente de una cabecera municipal que ha sido definida como el área de influencia, San Miguel, población de cerca de 7000 habitantes, que no es el centro poblado más importante de la región. Queda relativamente cerca, 160 Kms de Mocoa, la capital del departamento de Putumayo, con unos 50.000 habitantes pero con vías de comunicación muy deficientes, básicamente inexistentes en un tramo importante de la vía. A 6 Kilómetros del puente, existe un CENAF, en el cual, en principio operarían todos los servicios relacionados con el paso de personas y mercancías. Su ubicación no es la más adecuada pero se decidió al no haberse llegado en el momento de la construcción a una concertación con la Comunidad Indígena de Kofán.

Por el lado ecuatoriano se tiene, muy próxima al puente, la parroquia de General Farfán con unos 1500 habitantes aproximadamente, en donde actualmente se encuentra construido un Centro Nacional de Atención en Frontera (CENAF). A 22 kilómetros queda Nueva Loja, la cabecera cantonal, con cerca de 40000 habitantes. El área de influencia, provincia de Sucumbíos, es una zona de colonización reciente, con población básicamente rural, a ambos lados de la frontera. Con actividades económicas incipientes.

Respecto a las conexiones viales con el resto de los dos países son muy deficientes. Por el lado colombiano la vía más cercana a ser operativa es la de San Miguel-Yarumo –Santa Ana-Villa Garzón- Mocoa-Pitalito-Neiva-Bogotá, la cual uniría el paso con el interior de Colombia. El tramo San Miguel-Yarumo Santa Ana es básicamente inexistente, sólo se puede transitar en tiempo seco en camiones pequeños y camperos. El tramo Santa Ana-Villa Garzón - Mocoa está en malas condiciones, es una carretera sin pavimentar con malas especificaciones de ancho y curvatura. El estado de la vía en el departamento de Putumayo es tan deteriorado que esta área se encuentra prácticamente aislada por vía terrestre del resto de Colombia. El tramo Mocoa-Pitalito está en mal estado de conservación, pero sus especificaciones son mejores. El resto de la vía está en buenas condiciones.

Por el lado ecuatoriano, la situación es algo mejor: de General Farfán a Nueva Loja existe una carretera deteriorada, algo similar sucede con la carretera Nueva Loja-Quito, con una longitud de 260Kms, en su mayor parte destapados y en mal estado. La carretera permite comunicar el paso con el interior del Ecuador, pese a que los tiempos y costos de transporte son muy altos.

La zona tiene algunas posibilidades de transporte fluvial, por el Río Putumayo y sus afluentes. Tiene aeropuertos de servicio local con aviones pequeños.

Respecto al comercio el área de influencia del paso tiene actividad comercial, principalmente en Nueva Loja. Esta actividad abastece a los trabajadores del petróleo, en el lado ecuatoriano y a los habitantes de San Miguel y sus alrededores del lado colombiano. Los productos principales que se compran son víveres, medicinas, leche, materiales de construcción, vestuario, electrodomésticos; en general la mayor parte de los bienes que no se compran en San Miguel se compran en Nueva Loja, pues el abastecimiento de otras fuentes resulta muy costoso.

El comercio internacional no se ha desarrollado en este paso, por lo nuevo de su habilitación, la carencia de vías de comunicación y el bajo nivel de seguridad en el lado colombiano de la frontera. Aquí se presenta un flujo de contrabando tradicional compuesto principalmente por pollos, pescados, ganado, madera, gas y gasolina. Así mismo, se advierte la presencia de un grueso flujo de contrabando conexo al fenómeno de las drogas y al abastecimiento de los grupos armados allí presentes, compuesto principalmente por armas, municiones y explosivos, gas, gasolina, combustibles y otros insumos y precursores químicos.

La actividad económica de la zona tiene tres componentes:

- ◆ Por el lado ecuatoriano del paso, la actividad más importante es la petrolera. La provincia de Sucumbíos, ocupa el primer puesto a nivel nacional en la producción de petróleo y gas. El 85% de la superficie de la provincia cuenta con petróleo. Es aquí donde se encuentra la base de operaciones de la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR, la cual es adjudicataria de las dos terceras partes de los yacimientos petrolíferos del país. Parte importante de esta actividad se desarrolla en el cantón de Nueva Loja. En este lado de la frontera también se desarrolla una actividad comercial y de transporte de importancia, en gran parte ligada con el petróleo y en parte menor con el abastecimiento al lado colombiano.
- ◆ Por el lado colombiano, el cultivo, y la actividad principal en los últimos años ha sido el de coca. Sobre esta actividad no existe información de buena calidad estadística. Recientes informes, a nivel periodístico mencionaron que el Putumayo produce cerca del 50% de la hoja de coca del país y que en los municipios del sur del departamento, entre los cuales se encuentra San Miguel, se produce el 98% de coca de esta región.

- ◆ A ambos lados de la frontera, existe actividad agropecuaria: arroz seco, yuca, plátano, chontaduro, chiro, pasto para ganado. Existe también aprovechamiento de productos del bosque, las llamadas especies no maderables, que son plantas medicinales, plantas que tienen usos industriales (colorantes, gomas, resinas y aceites) y frutas amazónicas.

En lo atinente a los servicios públicos y sociales la situación de cobertura de servicios es muy deficitaria. En San Miguel no existe cobertura formal de servicios públicos, la escasa energía eléctrica que hay se genera en pequeñas plantas diesel, y no hay acueducto ni alcantarillado. Por el lado ecuatoriano la situación es mejor en Nueva Loja, aunque dista mucho para tener una cobertura y calidad aceptables.

La cobertura educativa y de salud en San Miguel son muy bajas, mucho menores que en el resto del departamento de Putumayo; en Nueva Loja la situación es mucho mejor, el sistema educativo tiene un número importante de escuelas primarias y secundarias, un centro de enseñanza técnica y un centro de formación superior, la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica, también existen programas de formación a distancia. Esto permite una cobertura educativa mucho más alta que en el lado colombiano y similar a la del resto del Ecuador, excepto en lo que respecta a la educación superior.

Cabe señalar que este paso de frontera a pesar de estar habilitado, realmente no opera sino para comercio transfronterizo, pues no existe una infraestructura vial adecuadas ni condiciones mínimas de seguridad.

3.4 Paso de Frontera Mataje-Espriella.-

El paso de la Espriella-Mataje sería un puente internacional sobre el río Mataje en la carretera que une La Espriella, Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, República de Colombia; y Mataje, provincia de Esmeraldas, República de Ecuador. En la actualidad no existe el paso, falta por construir el puente sobre el río Mataje y partes importantes de la carretera principalmente en el lado colombiano. La zona donde se ha propuesto está casi deshabitada a ambos lados de la frontera.

El paso no parece tener la importancia que tienen los otros dos pasos de Rumichaca y San Miguel, como vía comercial en el futuro. Las obras viales que lo acompañan son de importancia

para el lado ecuatoriano al ayudar a la unión de centros de turismo y puertos marítimos: por el lado colombiano la importancia consiste en facilitar el desarrollo agrícola de la región al crearle una salida al mar, en el Puerto de Tumaco: esto puede ser particularmente importante para la palma africana y sus derivados. La carretera Tumaco-Esmeraldas puede tener algún papel como vía turística y como carretera alterna en caso de problemas (cierres de la vía por bloqueos, derrumbes o inundaciones) en las otras rutas, pero con un aumento importante en los costos de transporte, al tener que bajar la mercancía desde Pasto hasta el nivel del mar en Tumaco para luego volver a subir a Quito; el paso propuesto puede sin embargo, facilitar algo el transporte hacia Guayaquil y el resto de la zona pacífica ecuatoriana. Al no existir una carretera costera entre Tumaco y Buenaventura, de todos modos los productos colombianos, diferentes a los producidos en la zona de Tumaco, deberá subir la cordillera hasta Paso, bajarla a Tumaco y luego entrar en el Ecuador, con un costo adicional bastante elevado.

En cuanto a la conectividad, cabe señalar que no existe conexión con el resto de Colombia: en caso de la construcción de la carretera Mataje-La Esperiella la conexión se haría a través de la Transversal Tumaco-Pasto-Mocoa, y de Pasto por la carretera Panamericana al interior del país. En Ecuador existe una carretera que une la zona del propuesto paso con Esmeraldas. Tendría salida a puertos marítimos de los dos países, principalmente Tumaco y Esmeraldas.

3.5 Enfoque de los problemas existentes en las zonas aledañas a los pasos de frontera.-

- El gran obstáculo para la integración entre los dos países, es la ausencia de un programa de integración fronteriza que permita a los departamentos colombianos y provincias ecuatorianas que conforman la respectiva zona, reducir las diferencias de desarrollo económico y social. Dicho programa de integración fronteriza debería incluir un capítulo especial sobre armonización de normas y procedimientos fronterizos entre los dos países, y de estos frentes a la Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- La irregularidad mostrada por ambos países a través del tiempo en cuanto a su comportamiento político con la integración andina.
- La presencia y aplicación unilateral de disímiles estrategias de control y vigilancia fronteriza, carentes de visión de armonización y coordinación estratégica.

- La aplicación de acciones operativas de control ligadas principalmente a visiones exclusivamente militares de seguridad.
- La actividad económica de la zona presenta características de pequeña escala, actividad de subsistencia, informalidad, inestabilidad, que hace que no genere empleos adecuados, ni ingresos suficientes para mantener una actividad económica en la parte urbana de la región que sea adicional a la que crea el paso de frontera.
- La resistencia activa de los transportistas del Carchi y con ellos de la mayoría de la población de Tulcán, a la aplicación plena de la actual Decisión 399 del Acuerdo de Cartagena, mediante la adopción de medidas de hecho en la frontera norte, dejando de lado los preceptos comunitarios como la libertad de operación, la no discriminación, la libre competencia, etc., cuyos resultados han sido cuantiosas pérdidas en los sectores exportadores e importadores de las dos economías, así como también un obstinado encaprichamiento por parte de los transportistas colombianos, quienes actualmente son los que más se oponen a las operaciones del tránsito internacional por carretera.

"Los principales problemas que obstaculizan el intercambio comercial son los referentes al transporte internacional de mercancías por carreteras, al obligarse al transbordo de las mercancías en las fronteras, con el consiguiente deterioro de las mismas." ¹⁸

"A pesar de la buena voluntad que existe de parte de los altos gobiernos, la problemática se agudiza en la medida en que surgen nuevas disposiciones, sin que las entidades que intervienen, los transportistas, los usuarios se involucren y manejen enteramente los aspectos legales, operativos, técnicos y de control establecido en la normas." ¹⁹

- Por otro lado están los impedimentos a la libre circulación de los taxis y busetas entre Tulcán e Ipiales, pese a la existencia de acuerdos binacionales que permiten el libre paso por el puente internacional Rumichaca, los mismos que no pasan de ser letra muerta, pues en la práctica se observa a los pasajeros sufrir inconvenientes debido a que deben pasar la frontera a pie con niños y maletas a la mano, auxiliados por cargadores, ya sea en el día o en la noche y muchas veces bajo lluvia o fuerte sol y temperaturas cercanas a los cero grados.

¹⁸ ROSAS GONZALEZ, Jorge: "Ecuador-Pacto Andino: El intercambio Comercial", Revista Martes Económico, 30 de mayo de 1995, pág. 5.

¹⁹ PROEXPORT COLOMBIA: "Encuentro empresarial Ecuador & Colombia, socios del presente y del futuro", Quito, marzo 3-6 de 1997, Documento Informativo, pág. 14.

- Otro problema es la existencia de un solo paso de frontera habilitado en la práctica, entre Colombia y Ecuador, para facilitar el comercio intrasubregional por carretera, esta situación genera un serio conflicto que recae sobre Ipiales y Tulcán al involucrar al transporte y al comercio subregional y que indudablemente afecta a la consolidación y desarrollo de la Comunidad Andina.
- Para que se produzca el flujo de mercaderías, vehículos y personas, en los dos lados de la frontera se efectúan excesivos procedimientos, trámites de control que bien podrían ser reducidos; en este contexto inclusive se ha dado lugar al fenómeno de la duplicación de dichos trámites, pues algunos de éstos que actualmente se hace en Rumichaca son repetición de los que se llevan a cabo minutos antes o después en Tulcán e Ipiales, tomando en cuenta que en Colombia los servicios de control son mucho más severos que los ecuatorianos. Existe también una falta de coordinación permanente y comunicación sistemática entre las autoridades respectivas de ambos países.
- La inexistencia de laboratorios de análisis de mercaderías agropecuarias y sustancias psicotrópicas, ha obligado muchas veces a los camioneros a esperar incluso varios días por los documentos que les permitan continuar su viaje, con el encarecimiento de la carga que movilizan. Este servicio, sin embargo, podría prestarse de manera unificada a través del laboratorio colombiano del ICA.
- La insuficiente información y conocimiento de la ciudadanía, especialmente de los empresarios sobre las ventajas que se puede derivar de un proceso de -integración.
- Existe una falta de programas de capacitación específicos hacia los funcionarios de los diversos servicios de frontera, así como una grave insuficiencia de estadísticas sobre flujos fronterizos y poca confiabilidad en las cifras existentes.
- La creciente agudización del conflicto armado entre grupos guerrilleros y paramilitares en territorio colombiano y los consecuentes desplazamientos forzados de pobladores de esta área y del Putumayo hacia territorio ecuatoriano.
- La ausencia de acuerdos en materias específicas como contrabando de bienes en general, gas, gasolina y combustibles.

- Las fuertes y continuas incursiones territoriales de la guerrilla colombiana y los grupos paramilitares en el territorio ecuatoriano de frontera, sus ataques a la fuerza pública y la población civil de ese país.
- La intensificación de distintas manifestaciones del problema mundial de la droga, principalmente relacionadas con la ubicación a lo largo de todo el departamento de Putumayo de la mayor extensión de cultivos de coca en Colombia, y con la producción y el transporte hacia territorio ecuatoriano para su posterior comercialización internacional.
- Por el lado colombiano existe una economía de colonización, muy afectada por el narcotráfico y por las precarias condiciones de seguridad. Por el lado ecuatoriano las actividades están relacionadas con el petróleo, con producción agrícola y ganadera incipiente.

“ Cabe recalcar que el paso de San Miguel tiene una connotación especial: es un sector con un intercambio comercial marginal y un flujo de personas limitado, pero en cambio es un lugar de tránsito de muchos agentes generadores de violencia que amenazan la seguridad interna del Estado ecuatoriano, a más del tránsito formal de refugiados y desplazados que vienen acompañados de ciertos agentes de delincuencia común.”²⁰

- El soporte social, en cuanto a condiciones de vida de la población es también muy precario. Si bien el nivel de escolaridad no es mucho más bajo que el promedio de los dos países, el de cobertura de salud y servicios públicos es considerablemente más bajo que el de la mayoría de las demás regiones de los dos países.
- En el sector de Mataje, mientras no se construya carretera en el lado colombiano y puente binacional, no habrá paso de frontera, cabe señalar que en los actuales momentos no hay actividad económica propiamente dicha en el lado colombiano, y no muy desarrollada ni diversificada del ecuatoriano.

²⁰ COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR : Documento de Trabajo : "Apreciación estratégica de la situación de seguridad de los pasos fronterizos internacionales Ecuador-Colombia", Quito, julio 23 de 2008, , pág. 4.

CAPITULO IV

VISION ESTRATEGICA DE LA ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO- COLOMBIANA

4.1 Diálogo, consulta y cooperación en la Zona de Integración Fronteriza (ZIF)

Consolidar una visión integral sobre el desarrollo y la seguridad fronteriza con amplio respaldo político, que garantice la definición de planes de acción conjuntos entre ambos países y el cabal cumplimiento de los compromisos bilaterales asumidos.

Profundizar la institucionalización y efectividad de los acuerdos y mecanismos binacionales existentes en seguridad, privilegiando la puesta en marcha de programas operativos interinstitucionales, en ámbitos y materias específicas de máxima prioridad.

Fortalecer los mecanismos y recursos de cooperación binacional para la modernización técnica en materia de seguridad fronteriza.

Por otra parte, consolidar una mayor autonomía administrativa y financiera en las administraciones locales y regionales. Alcanzar la institucionalización de entidades de coordinación binacional para el desarrollo urbano y el manejo conjunto de temas ambientales y recursos naturales.

Fortalecer el perfil y apoyo político a los trabajos de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana.

A través de un proceso de paz exitoso se tendrá un nivel adecuado en las condiciones de seguridad, en la parte de San Miguel-Lago Agrio, caso contrario el paso de frontera no tiene viabilidad.

4.2 Desarrollo Económico de la ZIF

Desarrollo de programas que mejoren la productividad de las actividades agropecuarias en la zona especialmente en el sector de Tulcán e Ipiales y promuevan la creación de actividades manufactureras que le den valor agregado adicional a la agricultura y ganadería.

Formalización de las actividades comerciales y agropecuarias. Cobertura completa de servicios públicos.

Por otra parte es necesario impulsar en el sector de San Miguel-Lago Agrio un desarrollo económico basado en actividades agroindustriales, petroleras y de servicios. Este desarrollo tiene que ser formal y basado en actividades legales, en este sentido la zona tendrá oportunidades importantes como centro de producción agropecuaria, tanto en lo que se refiere a productos de consumo en la región, arroz, fréjol, maíz, plátano, yuca, carne, leche; como de productos para el mercado colombiano y ecuatoriano, los mismos productos adicionados de vegetales y frutas tropicales, en especial propias de la Amazonia, caucho, madera, producida en plantaciones adecuadas. Puede desarrollarse también, una producción orientada a la exportación a terceros países, consistente principalmente en frutas y vegetales tropicales, maderas y caucho.

Desarrollar una actividad principalmente agrícola en el lado colombiano en el sector de Mataje, basado en palma africana, y en lado ecuatoriano a más de este cultivo se profundice más en el turismo, cabe señalar sin embargo que el elemento principal es la construcción de la carretera Espriella- Mataje y el puente, y el desarrollo de zonas habitables a ambos lados de la frontera.

4.3 Atención a las Necesidades Básicas de la Población de la ZIF

En el paso de Tulcán-Ipiales, es necesario el reentrenamiento de la mano de obra dedicada a las labores de comercio internacional y fronterizo. Mejorar las coberturas de educación y salud. Redireccionamiento de la educación técnica y universitaria a la formación de personas especializadas en el tipo de actividades propias de la zona.

En la parte de San Miguel- Lago agrio es importante desarrollar centros de estudio que capaciten a la fuerza de trabajo en las habilidades necesarias para la agricultura, la agroindustria y los servicios conexos. Además será necesario dotar a la región de servicios públicos adecuados en cobertura y calidad, lo mismo que de servicios de salud y educación.

4.4 Facilitación de la Libre Circulación de Bienes y Servicios en la ZIF

Es menester mejorar las condiciones de comunicación carretera entre la zona de frontera y los interiores de Colombia y Ecuador, en particular en el sector de Obando, Carchi e Imbabura, lo cual incidirá positivamente en el mejoramiento de acceso a los mercados.

Mejoramiento de las especificaciones del recorrido de la carretera Panamericana, entre Bogotá y Quito, transformándola en una carretera de cuatro carriles con separador central entre Bogotá y Cali y entre Quito y Rumichaca, así mismo el mejoramiento de las especificaciones actuales entre Cali y Rumichaca, sumando a ello la construcción de un túnel, en la Línea, en el tramo Ibagué-Armenia, con una longitud total de 8.554.50 metros, con un ahorro total en tiempo de 4 a 6 horas entre Bogotá y Rumichaca y ahorros proporcionales respecto a las demás ciudades. Sería importante pensar también la construcción de un nuevo puente en Rumichaca., así como la integración del transporte público urbano entre las ciudades de Tulcán e Ipiales.

Por otro lado el desarrollo de la carretera San Miguel- Mocoa-Pitalito, traería como consecuencia facilitar el acceso de los productos de la región a los mercados interiores, al de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, a través de la carretera Pitalito-Neiva existente en la actualidad.

Además la construcción de la carretera Espiella- Mataje y de tres puentes Mira, Pusbi y Mataje, así como el desarrollo de zonas habitables a ambos lados de la frontera, serán aspectos que favorecerán a la integración.

4.5 Gestión de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana

El 20 de junio de 1989, durante su visita a Colombia, el presidente ecuatoriano Dr. Rodrigo Borja, conjuntamente con el presidente de ese hermano país, Dr. Virgilio Barco, suscribieron una declaración mediante la cual se crea una "Comisión Binacional de Vecindad", como un mecanismo bilateral, ágil y eficiente para impulsar la integración y el desarrollo entre las dos naciones, considerando las amplias posibilidades de cooperación y complementación de las mismas.

Tomando en cuenta que en el proceso de integración andina se ha concebido a la frontera como un factor preponderante para su consolidación, la Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana, constituye un mecanismo ágil para impulsar dicha integración y el desarrollo entre las dos naciones cuyos propósitos iniciales fueron los siguientes:

- Resolver la problemática vinculada con el transporte internacional de pasajeros y de carga por vía terrestre.

- Profundizar en el tratamiento del control del contrabando, problemas aduaneros, controles sanitarios y centros nacionales de atención en frontera CENAF.
- Establecimiento de empresas binacionales.
- Promoción y facilidades del turismo entre las dos naciones.
- Elaborar un estatuto permanente para regular las migraciones tomando en cuenta el factor de las economías.
- Planificación en cuanto a la cooperación regional.

En el desarrollo de su accionar y frente a las múltiples necesidades en la frontera, la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana ha ido trazándose metas a efectos de conseguir una integración binacional cada vez más sólida entre ambas naciones.

La Comisión de Vecindad, no pretende sustituir ninguna agencia gubernamental, ni ser un aporte más para la burocracia binacional, por el contrario, busca dinamizar las relaciones bilaterales al tiempo de fomentar la integración con el apoyo y participación activa de los sectores privado y gubernamental de ambos países; no maneja recursos monetarios.

Los mandatarios de las dos naciones, otorgaron la facultad a las respectivas Cancillerías, de acordar la estructura de la comisión y sus procedimientos, de tal manera que las partes pueden llegar a entendimientos a través de ésta, poniendo énfasis siempre en la integración fronteriza, ya que es precisamente la frontera donde se concentran los cuellos de botella que son los problemas que más nos aquejan; la Comisión de Vecindad ecuatoriano-colombiana es en definitiva un mecanismo de coordinación, apoyo y seguimiento de las acciones, proyectos y programas en la zona común de ambas naciones.

El sistema que sigue la Comisión de Vecindad es por sobre todo ágil, económico y práctico, puesto que su premisa es evitar la burocratización en los planteamientos y trámites que ésta emprende; en tal sentido ha dado importancia a las exposiciones verbales entre autoridades, delegados y fuerzas vivas, para tratar todos los asuntos de interés para el Foro.

En este marco se encarga de organizar las reuniones de trabajo con las instituciones o dependencias pertinentes para receptor sus comentarios, aportes, observaciones y pedidos de enmiendas, como un paso previo a la adopción del texto final de tratados, acuerdos o reglamentos; obviando así el intercambio innecesario de puntos de vista por escrito, ya que en lo posterior ninguna institución quiere modificar las posturas que manifestó a través de oficios.

Del mismo modo a efectos de adoptar una única posición nacional sobre todos los asuntos que abarca la Comisión de Vecindad, ésta convoca a reuniones de confianza a todas las instituciones involucradas, para elaborar y perfeccionar un único instrumento, cuyo contenido será expuesto en la Reunión Plenaria ante las instituciones del país vecino. Una vez que se conoce las dos posiciones se evalúa a nivel interno de cada país para hacer un seguimiento de las mismas y adoptar finalmente una postura común.

Otro aspecto importante que ha desarrollado la Comisión de Vecindad, es el de trascender los límites nacionales, es por eso que los funcionarios del Servicio Exterior, con el asesoramiento de las delegaciones de los organismos competentes en la materia, dirigen las actividades de la Comisión de Vecindad y de sus Comités Técnicos; en este sentido y por mandato constitucional, los Ministerios de Relaciones Exteriores de Ecuador y Colombia son los únicos organismos que representan al país frente a terceros y por ende son los llamados a negociar y comprometerse a nombre del Gobierno.

De otro lado está el perfeccionamiento de obras binacionales con el aporte del 50% por cada país para la realización de una sola unidad, en el ámbito físico, estructural, técnico, financiero y jurídico; como consecuencia de esta metodología y apegándose al sentido lógico de que jurídicamente no se puede regir a las dos legislaciones a la vez, se ha dado paso al principio de la alternabilidad, es decir las partes, al construir una obra binacional convienen en regirse a una sola legislación, debiendo por tanto, sujetarse la próxima obra binacional a las leyes de la otra parte y así sucesivamente; ejemplo: el puente San Miguel le correspondió realizar al Ecuador, en cambio el puente Mataje le corresponde construir a Colombia.

Para mantener la seriedad y seguimiento de las acciones, la Comisión de Vecindad elabora actas de las reuniones binacionales que lleva a cabo una o dos veces al año, en las cuales constan las resoluciones sobre los temas tratados, así como también las recomendaciones de los dos gobiernos sobre aspectos de urgente solución dentro del proceso de integración fronteriza, para su seguimiento y cumplimiento por parte de las instituciones nacionales o de los comités técnicos binacionales.

Además, para facilitar el trabajo del plenario, la Comisión de Vecindad, creó las subcomisiones de: tránsito y transporte, desarrollo económico y comercial, infraestructura, desarrollo social y cultural, y temas especiales; en 1990 el sector privado manifestó su adhesión y en 1992 se estableció la subcomisión de asuntos energéticos y mineros, todas éstas se reúnen para considerar la agenda

previamente acordada por las partes mediante gestión de los secretarios ejecutivos en diferentes localidades de la zona de integración fronteriza.

La Comisión de Vecindad cuenta además con el aporte de los comités técnicos binacionales y grupos técnicos binacionales de trabajo, conformados para ejecutar obras determinadas o solucionar problemas específicos.

Las gestiones que ha desarrollado la Comisión de Vecindad, han sido eminentemente amplias, aplicadas a la zona de integración fronteriza, cubriendo de este modo todos los campos de las necesidades y requerimientos de sus pueblos, así: educación y cultura, integración física, interconexión eléctrica, postal, telefónica, ecología, defensa y protección de etnias, manejo de cuencas binacionales, transporte regular de pasajeros por carretera, río, mar y aire; creación de nuevos ejes de integración y apertura de pasos de frontera, construcción de puentes internacionales, exploración y explotación mineras e hidrocarburíferas, ferias y eventos fronterizos, programas de salud, migraciones, recuperación de vehículos robados e incautados, intercambio de información sobre delincuentes internacionales, establecimiento de cooperativas agrícolas artesanales y ganaderas binacionales, a efectos de facilitar la comercialización de los productos, etc..

La Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana, hasta la presente ha realizado 15 Reuniones Plenarias y 2 Extraordinarias.

Dentro de los resultados logrados por iniciativa de la Comisión, debe mencionarse los siguientes:

- Apertura y fortalecimiento de los consulados en Ipiales y Tulcán, los mismos que tienen la facultad de expedir documentos únicos, listas de pasajeros, documentos de internación temporal, entre otros.
- La ampliación del horario de frontera, lo cual favoreció a la actividad comercial y al turismo.
- La modernización de las aduanas incentivando expedir nuevas leyes en este ámbito.
- Ejecución por parte de las Instituciones Competentes de ambos países, de trabajos para la interconexión eléctrica en su primera fase en el área del Tulcán-Ipiales para un flujo con capacidad de 34.5 mb.

- Construcción del Puente San Miguel a fin de crear otro paso fronterizo que sirva para descongestionar el de Rumichaca, facilitando de esta manera las relaciones socio-económicas entre los dos países.
- Construcción de la carretera Esmeraldas-Tumaco, a efectos de contar con otro paso fronterizo en la zona litoral del Pacífico entre ambos países, para impulsar el turismo, y las relaciones comerciales entre ambos países.
- Inicio y avance de la construcción del Centro Nacional de Atención en Frontera en Rumichaca, en el lado ecuatoriano, asunto indispensable para centralizar a todos los organismos de control fronterizo.
- Con la creación de la Comisión de Vecindad, el comercio binacional demostró amplias potencialidades cuyos beneficios inmediatos a más de las mayores utilidades para exportadores e importadores, favorecen a los consumidores con una amplia gama de productos a precios menores y calidad superior.

"Ecuador pasó a figurar como el primer socio de Colombia dentro del Grupo Andino, excepción hecha de Venezuela, y a ocupar el quinto puesto del total de países en el mundo. Colombia constituye actualmente el segundo mercado más importante para los productos ecuatorianos no tradicionales, muy por encima de los países europeos"²¹

A raíz del funcionamiento de la Zona de Libre Comercio en 1992 y gracias a las gestiones de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana, el intercambio comercial entre estas dos naciones se ha duplicado y se proyecta aumentar; además se ha iniciado la colocación de inversiones, en particular en el campo de la industria y la banca, por lo que se está creando numerosos puestos de trabajo, lo cual beneficia especialmente a las poblaciones fronterizas.

- Disminución de las tarifas telefónicas, telegráficas, de fax, de télex y de arrendamiento de canales telefónicos permanentes entre Colombia y Ecuador.
- Participación activa de los indígenas Awá en los eventos organizados por la Comisión de Vecindad.
- Establecimiento de un sistema de transporte aéreo internacional sui-géneris: el transporte aéreo transfronterizo colombo-ecuatoriano, que crea la figura jurídica de los "vuelos domésticos", y puede operar desde y hacia los aeropuertos de Tumaco, Puerto Asís, Cali,

²¹ MORENO G., Luis: *"Integración Fronteriza-El Ejemplo de Ecuador y Colombia"*; Gráfica Araujo, Primera Edición 1996, pág. 94, Quito-Ecuador.

Pasto, Popayán e Ipiales en Colombia y de Esmeraldas, Tulcán, Ibarra y Lago Agrio en el Ecuador, y consiste en que transportistas aéreos colombianos y ecuatorianos, previamente autorizados por los gobiernos, pueden servir rutas entre tales puntos, sin que los servicios aeroportuarios, los de comunicación y radioayudas y el suministro de combustible sean cobrados como internacionales, en los puntos específicos del otro país.

Los resultados son magníficos para los habitantes de frontera, especialmente para el flujo de turistas, para hoteles y compañías operadoras.

- Se legalizó las actividades comerciales de los pequeños comerciantes denominados "cacharreros".
- Se estableció la facilidad de que los productos alimenticios de uso casero se pudiera adquirir en uno y otro lado de la frontera libre de imposición y de requisas.
- Repatriación de presos, en este ámbito la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana ha servido como fuerza impulsora para obligar a jueces y cortes a dictar sentencias e intentar poner fin a las anómalas situaciones de los detenidos sin fórmula de juicio.

En definitiva la Comisión de Vecindad ha conseguido finalmente ampliar y agrupar esfuerzos dispersos de los gobiernos en su búsqueda afanosa por la integración.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES:

- 1) La Integración Andina es un proceso de cooperación intrarregional encaminado a encontrar soluciones a los problemas comunes que afrontan las repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú. Es por esto que a comienzos de 1970, el Grupo Andino inició sus actividades con un ambicioso programa de integración, cuyo desenvolvimiento en los primeros años se caracterizó por significativos avances en la aplicación de sus principales mecanismos, especialmente el relativo a la liberación del intercambio comercial; sin embargo, a partir de los años ochenta, dicho proceso subregional registró un periodo de estancamiento, traducido en la proliferación de incumplimientos de los compromisos contraídos, sumándose a ello el grave problema de la deuda externa y la política de ajuste recesiva impuesta por el FMI, situación de crisis que trajo consigo la necesidad de reactivarlo, realizando numerosas gestiones a partir de 1984, hasta que, en mayo de 1987, en la ciudad de Quito, se celebró la suscripción del Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, por los mandatarios involucrados, intentando modernizar su estructura jurídica; posteriormente, las Cumbres Presidenciales Andinas diseñaron una estrategia de reorientación del Grupo, para la década de los noventa.
- 2) Dentro del reordenamiento jurídico y operativo del Grupo Andino, es decir a partir de la suscripción del Protocolo Modificador de Quito, en mayo de 1987, la integración fronteriza tomó mayor impulso e importancia, al ser considerada como una verdadera estrategia para su reactivación.
- 3) La integración fronteriza tiene alcances mayores que sobrepasan el incremento de la base comercial, pues incorpora una serie de elementos sociales, políticos, culturales y económicos, que propenden al mejoramiento de las condiciones de vida de la población involucrada, a fin de que el espacio que se vaya creando, consiga cierto poder de negociación frente a terceros, lo cual significa que sin ser ésta la solución a los problemas del subdesarrollo, es un instrumental privilegiado para enfrentarlo y poner a sus miembros dentro del contexto de los cambios que se van operando en la economía mundial.

- 4) Los gobiernos de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, en las varias Reuniones Presidenciales que tuvieron lugar a partir de 1988, manifestaron su propósito de acelerar el proceso de integración andina y de recurrir con este objeto, a todos los mecanismos que consideren adecuados para lograrlo; es así que en la Declaración de Galápagos, en diciembre de 1989 y en el Acta de La Paz, en noviembre de 1990, pusieron especial énfasis en la integración física y fronteriza, planteando iniciativas específicas para su ejecución y estableciendo plazos para la eliminación de todas aquellas restricciones que entorpecen el funcionamiento fluido de las relaciones fronterizas entre los países miembros; concretamente en lo que tiene que ver con el caso colombo-ecuatoriano, se mencionó por su importancia en el contexto de la integración subregional, al paso de frontera Tulcán-Ipiales, como escenario, para la formulación de propuestas de planificación urbano-regional, a efecto de fomentar el desarrollo de dicha zona, con miras a fortalecer la integración global del Grupo.

- 5) Las raíces históricas comunes y las circunstancias sociales y económicas, han hecho prevalecer los lazos de cooperación y entendimiento entre Ecuador y Colombia, que desde inicios del presente siglo han celebrado reuniones y suscrito diferentes acuerdos y convenios, que reflejan un objetivo unificador continuo; sin embargo, el lanzamiento del verdadero proceso de integración fronteriza, se inicia con el ingreso de ambos países a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), actual ALADI, foro que constituye el antecedente del Pacto Andino, cuyos lineamientos fueron la pauta para la suscripción del "Acuerdo General de Cooperación Técnica, Económica e Industrial" entre Ecuador y Colombia, en julio de 1962, en el marco del cual, los Jefes de Estado en marzo de 1966, firmaron el Acta de Rumichaca que en su contenido adopta un informe del BID titulado "Hacia un Programa de Integración Fronteriza", implementando así una política oficial de integración fronteriza entre ambas naciones; lamentablemente desde 1971, el Ecuador fue abandonando tal política hasta fines de los años ochenta, época en la cual gracias a la participación de los mandatarios de las dos repúblicas en varias Reuniones Presidenciales del Grupo Andino y la creación de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana en junio de 1989, volvió el entusiasmo por adelantar acciones de interés subregional y fronterizo, pese a que las gestiones que se impulsan actualmente en la zona norte de nuestro

país, no configuran una política global, ni un programa coherente de integración fronteriza con Colombia, pues son tan sólo acciones aisladas.

- 6) Dentro de los programas y mecanismos adoptados por la Comunidad Andina para el ejercicio del transporte internacional por carretera, en la "Zona de Integración Fronteriza", son importantes básicamente las áreas que involucran al corredor interandino, es decir el Puente Internacional Rumichaca, y las ciudades más próximas al cruce de frontera, Ipiales en Colombia y Tulcán en Ecuador, unidas por un segmento asfaltado de la carretera Panamericana, por donde se produce la circulación de personas, vehículos y mercaderías a nivel binacional y subregional.
- 7) El marco jurídico de la integración entre Colombia y Ecuador, por el paso fronterizo de Rumichaca, se fundamenta básicamente en las Decisiones 271, 290, 327, 398 y 399 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, relativas al tránsito internacional de personas, vehículos y mercaderías por carretera, las mismas que han sido incorporadas al régimen legal ecuatoriano. En muchas ocasiones lo que ha faltado es la voluntad por parte de los dos gobiernos, de aplicar plenamente dichas normas, al igual que la respectiva aceptación de la población, como ha sido el caso de la oposición que durante algunos años han mantenido los transportistas carchenses al paso de vehículos de carga hacia el resto del territorio nacional, produciéndose así los famosos cuellos de botella en la frontera norte de nuestro país lo que posteriormente ha dado como resultado la misma respuesta por parte de los colombianos, lo que significa que ambos países están incumpliendo con las disposiciones de la actual Comunidad Andina de Naciones.
- 8) La evolución del comercio ha generado un incremento sustancial en la demanda de servicios de transporte subregional de mercancías y pasajeros por carretera, que las zonas fronterizas no quieren limitarse a esperar, sino respecto de las cuales demandan participar, ofertando la prestación de los tramos nacionales de la operación de transporte internacional, y cuando esto no es posible, imponen el trasbordo y una serie de servicios a la carga, vehículos y tripulantes, con lo cual se genera ingresos para esas zonas, sin preocuparse demasiado en que estas prácticas van agravando y restando competitividad al "Transporte Internacional por Carretera" amparado por la Comunidad Andina de Naciones, por lo cual éste se torna en el más complejo que cualquier otro modo de transporte.

- 9) Existen muchos procedimientos y trámites que se deben cumplir en la frontera ecuatoriano-colombiana, para el flujo de mercaderías, vehículos y personas, en los dos lados de la frontera, los cuales podrían ser eliminados o reducidos; además, hay una falta de coordinación permanente y comunicación sistemática entre las autoridades de los distintos servicios de control de ambos países, tanto del paso fronterizo como de las ciudades de Tulcán e Ipiales.
- 10) En el lado ecuatoriano, los servicios de control fronterizos presentan deficiencias en cuanto a la infraestructura, equipos y mobiliario, en particular en las administraciones de aduanas fronterizas y el Servicio de Vigilancia Aduanera, lo que ha conllevado a que los actos aduaneros en ciertos casos se los concrete en la vía o en almacenes privados, lo cual encarece el costo de la operación; por otra parte no existe personal suficientemente capacitado frente a las necesidades integracionistas de información de los dos países.
- 11) La Ley Ecuatoriana de Migración y Extranjería, vigente desde 1971, al parecer no responde a las necesidades actuales de integración, y por los problemas que surgen en su aplicación, tomando en cuenta además que no hay conexión por computador entre las oficinas del Comando de Policía y la Matriz de Migración.
- 12) Las oficinas principales de la Jefatura Provincial del SESA-MAGAP, no brindan la comodidad necesaria al usuario, por cuanto no están bien amobladas, además no cuentan con los laboratorios necesarios para efectuar controles de enfermedades epidemiológicas de animales y vegetales y peor aún no se efectúa el servicio de fumigación que en Colombia si se lo realiza.
- 13) En vista de que el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, carece de capacidad operacional para aplicar plenamente las Decisiones 398 y 399 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, relacionadas con el Transporte Internacional por Carretera, se producen los consabidos problemas generados por los transportistas del Carchi, así como los impedimentos a la libre circulación de los taxis y busetas entre Tulcán e Ipiales, que trae como consecuencias que tanto la carga como los pasajeros sufran inconvenientes; en el caso de los segundos, deben pasar la frontera a pie con niños y maletas a la mano, auxiliados por los cargadores, ya sea en el día o en la

noche, y bajo las desaveniencias climáticas; cabe señalar que el Consejo de Tránsito de la Provincia del Carchi depende del Organismo Nacional, por tanto tiene funciones limitadas que se circunscriben únicamente a esa provincia, por lo cual no puede tomar decisiones respecto del transporte internacional por carretera.

- 14) Existe una falta de programas de capacitación específicos dirigidos hacia los funcionarios de los diversos servicios de frontera, así como una grave insuficiencia de estadísticas sobre flujos fronterizos y poca confiabilidad en las cifras existentes.
- 15) En la práctica existe solo un paso de frontera útil para el control de la mercancía entre Ecuador y Colombia, lo cual ocasiona conflictos de intereses y genera los correspondientes mecanismos de presión en las ciudades de Ipiales y Tulcán, con amplia influencia sobre el transporte internacional y el comercio subregional, produciéndose además, el entorpecimiento de los objetivos de la Comunidad Andina.“
- 16) El paso de San Miguel es un sector con un intercambio comercial marginal y un flujo de personas limitado, pero en cambio es un lugar de tránsito de muchos agentes generadores de violencia que amenazan la seguridad interna del Estado ecuatoriano, a más del tránsito formal de refugiados y desplazados que vienen acompañados de ciertos agentes de delincuencia común, además el soporte social, en cuanto a condiciones de vida de la población es también muy precario. Si bien el nivel de escolaridad no es mucho más bajo que el promedio de los dos países, el de cobertura de salud y servicios públicos es considerablemente más bajo que el de la mayoría de las demás regiones de los dos países.
- 17) En el sector de Mataje, mientras no se construya carretera en el lado colombiano y puente binacional, no habrá paso de frontera, cabe señalar que en los actuales momentos no hay actividad económica propiamente dicha en el lado colombiano, y no muy desarrollada ni diversificada del ecuatoriano.
- 18) Tomando en cuenta, que el proceso de integración andina, ha concebido a la frontera como un factor preponderante para su consolidación, la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana, se creó como un mecanismo bilateral, ágil y eficiente para impulsar precisamente la integración fronteriza y el desarrollo entre las dos naciones, mediante la coordinación y seguimiento de acciones, proyectos y programas en la

zona común de las mismas, es por eso que las gestiones que ésta a través de sus subcomisiones ha desarrollado, han sido eminentemente amplias, cubriendo de este modo todos los campos de las necesidades y requerimientos de los pueblos, así: educación y cultura, integración física, transporte regular de pasajeros por carretera, río, mar y aire, programas de salud, migraciones, ferias y eventos fronterizos, entre otros; específicamente en el paso fronterizo de Rumichaca dio impulso para la rehabilitación y ampliación de dicho puente internacional por parte de los dos gobiernos; además a fin de que se descongestione esta vía, ha hecho varias gestiones para abrir dos pasos de frontera adicionales, por medio del puente internacional San Miguel, en la zona nororiental del país y por el puente internacional sobre el río Mataje a través de la carretera Esmeraldas-Tumaco, en el litoral del Pacífico; además el intercambio comercial a partir del funcionamiento de la zona de libre comercio en 1992, gracias a sus gestiones, se ha duplicado y se proyecta aumentar.

5.2. RECOMENDACIONES:

- 1) Para que la integración fronteriza colombo-ecuatoriana avance en forma dinámica, conforme lo requiere la Comunidad Andina de Naciones y las deprimidas zonas involucradas, es urgente efectuar un conjunto de acciones de gran trascendencia en los campos de definición de políticas, reformas legales, ejecución de proyectos y cumplimiento de la normativa andina.
- 2) En vista de que actualmente Ecuador no cuenta con una política oficial de integración fronteriza, las instancias legislativas pertinentes, en coordinación con nuestra Cancillería, deberían plantear esa ausencia legal, concomitantemente con la ejecución de un programa sobre la materia, que permita que los departamentos colombianos y provincias ecuatorianas que conforman la respectiva zona, reduzcan las diferencias de desarrollo económico y social; dicho programa debería incluir un capítulo especial sobre armonización de normas y procedimientos que rijan el tránsito de personas, vehículos y el intercambio de bienes y servicios en la zona fronteriza entre los dos países, y de éstos frente a la Comunidad Andina de Naciones.
- 3) Es importante el establecimiento de mecanismos para el intercambio de información, coordinación y colaboración entre los responsables de los diferentes servicios fronterizos de control de los dos países, para lo cual se podrían realizar talleres en la frontera, a fin de comunicar las nuevas disposiciones y establecer los medios de simplificación y agilización de trámites, lo que podría dar como resultado incluso, la utilización de servicios únicos comunes para los dos países; así por ejemplo, el uso del laboratorio de inspección de productos agropecuarios que tiene el Instituto Colombiano Agropecuario ICA en Rumichaca, serviría también para el uso ecuatoriano; por otra parte en el campo de la colaboración estaría la organización y funcionamiento de un sistema de información cruzada colombo-ecuatoriana, que permitiría conocer los volúmenes y valores del comercio andino realizado a través de Rumichaca.
- 4) Debe considerarse la fusión de los servicios de control del transporte ecuatoriano y colombiano en Rumichaca, sobre la base de la normativa andina en el sector.

- 5) La terminación de las carreteras Bogotá-Neiva-Puente San Miguel-Nueva Loja-Quito en la parte nororiental de nuestro país y Esmeraldas-Tumaco en el litoral del Pacífico y por ende la apertura de los respectivos pasos de frontera a través de las mismas, así como la construcción y funcionamiento de los Centros Nacionales de Atención en Frontera correspondientes, reducirían sensiblemente los actuales costos políticos y económicos del nudo de Rumichaca. Dichas carreteras, tan pronto como entrasen en funcionamiento, provocarían el apareamiento de nuevos polos de desarrollo y de mayor aproximación entre los dos países.
- 6) Se debería implementar laboratorios de análisis de mercaderías, e incrementar programas de capacitación específicos, dirigidos a los funcionarios de los diversos servicios de control, a efecto de que en lo posterior informen suficientemente a los ciudadanos de un país que viajen al otro, sobre los trámites pertinentes, evitando así la presencia de intermediarios.
- 7) Las autoridades respectivas de los dos países, deberán adoptar las medidas necesarias para que se perfeccione la aplicación de las normas andinas, en especial de las Decisiones 398 y 399 respecto de la tripulación, vehículos y empresas de transporte, así como sobre documentación y remisión de estadísticas e información correspondiente a los registros andinos establecidos, es decir a la Secretaría General de la Comunidad Andina y a los Países Miembros.
- 8) Se debe firmar, a la brevedad posible, en el marco de la normativa andina, el Acuerdo Bilateral de Rutas, Tarifas y Frecuencias de Pasajeros entre Ecuador y Colombia.
- 9) Con el respaldo de la Secretaría General se debe llevar a cabo un seminario taller sobre "Transporte Internacional de Mercancías y Pasajeros por Carretera en la Comunidad Andina" para superar el desconocimiento y oposición de los sectores público y privado en frontera, sobre estas normas comunitarias.
- 10) Es recomendable que las autoridades de Ecuador y Colombia, instruyan a sus respectivas aduanas de frontera, que no procesen operaciones de comercio subregional, aceptando documentos de transporte irregulares e informales que violan la normativa andina, pues los países miembros deben evitar que la vigencia de acuerdos bina-

cionales fronterizos sirvan de pretexto para que las aduanas de frontera se confundan y extiendan la "Zona de Integración Fronteriza" a todo el territorio nacional.

- 11) Es necesario que las autoridades competentes de ambos países, de manera conjunta o por separado, instruyan a los interesados, sobre las diferencias sustanciales del transporte fronterizo y el transporte internacional, a través de informativos o cartillas.
- 12) Frente a la capacitación del personal operativo especialmente del servicio de aduanas, las autoridades competentes de los dos países deberán realizar de inmediato, un programa de difusión y capacitación sobre los aspectos legales y operativos del transporte internacional por carretera, dirigido a autoridades locales, conductores, empresas de transporte y servicios colaterales.
- 13) Es necesario que las reuniones de la Comisión de Vecindad sean dinamizadas, a efectos de definir y ejecutar acciones conjuntas ya previstas por esta organización, así como también estudiar y atender las propuestas aquí planteadas u otras que se consideren prioritarias, lo cual contribuirá a la obtención de óptimos resultados en el menor tiempo, tomando en cuenta que la integración fronteriza ecuatoriano-colombiana, se ha convertido en una estrategia novedosa y complementaria del proceso de integración subregional andina, cuyo objetivo básico es conformar una zona de integración que permita eliminar las tensiones naturales de toda frontera, coadyuvar la formación del mercado ampliado subregional y hacer posible por ende la libre circulación de personas, vehículos y mercancías, con un criterio integracionista de los países andinos.
- 14) Es necesario la distribución permanente de información turística y de interés comercial en la frontera, para los turistas de los diferentes países y los comerciantes de los dos países.
- 15) La Ley de Migración y Extranjería vigente desde 1971 en nuestro país, debe ser reformada, a fin de que responda a la nueva situación de la integración subregional, pues por el excesivo detalle en las clasificaciones de tipos de migrantes, existen problemas en su aplicación.

- 16) Es conveniente la eliminación del cuello de botella, que significa el impedimento del paso directo de los vehículos de carga por la frontera, cuyo resultado es el trasbordo de las mercaderías en Rumichaca y las dificultades de paso de los vehículos de alquiler, livianos y pesados, incluso dentro de la misma zona fronteriza, comprometiendo a las agremiaciones de Ipiales y Tulcán para que den cumplimiento a la normativa andina sobre el tema, y por ende, descarten también las medidas de hecho y las paralizaciones.
- 17) Es fundamental avanzar en el proceso de concertación institucional y técnica de los dos países, a través de los Organismos y canales existentes, para armonizar normativas y procedimientos, diseñar y poner en ejecución planes y programas de desarrollo binacional en la frontera, impulsar vigorosos y sostenidos programas de difusión en base a la necesidad de la integración andina y llevar adelante tareas de capacitación y formación de recursos humanos.
- 18) Es urgente consolidar una visión integral sobre el desarrollo y la seguridad fronteriza con amplio respaldo político, que garantice la definición de planes de acción conjuntos entre ambos países y el cabal cumplimiento de los compromisos bilaterales asumidos.
- 19) Fortalecer los mecanismos y recursos de cooperación binacional para la modernización técnica en materia de seguridad fronteriza.
- 20) Impulsar un proceso de paz exitoso a efectos de lograr condiciones de seguridad, en la parte de San Miguel- Lago Agrio, caso contrario el paso de frontera no tiene viabilidad.
- 21) Impulsar en el sector de San Miguel-Lago Agrio un desarrollo económico basado en actividades agroindustriales, petroleras y de servicios, el cual tiene que ser formal y basado en actividades legales, en este sentido la zona tendrá oportunidades importantes como centro de producción agropecuaria, tanto en lo que se refiere a productos de consumo en la región, arroz, fréjol, maíz, plátano, yuca, carne, leche; como de productos para el mercado colombiano y ecuatoriano, los mismos productos adicionados de vegetales y frutas tropicales, en especial propias de la Amazonia, caucho, madera, producida en plantaciones adecuadas.

- 22) Desarrollar una actividad principalmente agrícola en el lado colombiano en el sector de Mataje, basado en palma africana, y en lado ecuatoriano a más de este cultivo se profundice más en el turismo, cabe señalar sin embargo que el elemento principal es la construcción de la carretera Espriella- Mataje y el puente, y el desarrollo de zonas habitables a ambos lados de la frontera.
- 23) En el paso de Tulcán-Ipiales, es necesario el reentrenamiento de la mano de obra dedicada a las labores de comercio internacional y fronterizo. Mejorar las coberturas de educación y salud. Redireccionamiento de la educación técnica y universitaria a la formación de personas especializadas en el tipo de actividades propias de la zona.
- 24) En la parte de San Miguel- Lago agrio es importante desarrollar centros de estudio que capaciten a la fuerza de trabajo en las habilidades necesarias para la agricultura, la agroindustria y los servicios conexos. Además será necesario dotar a la región de servicios públicos adecuados en cobertura y calidad, lo mismo que de servicios de salud y educación.
- 25) Mejorar las condiciones de comunicación por carretera entre la zona de frontera y los interiores de Colombia y Ecuador, en particular en el sector de Obando, Carchi e Imbabura, lo cual incidirá positivamente en el mejoramiento de acceso a los mercados.
- 26) Mejorar las especificaciones del recorrido de la carretera Panamericana, entre Bogotá y Quito, transformándola en una carretera de cuatro carriles con separador central entre Bogotá y Cali y entre Quito y Rumichaca , así mismo el mejoramiento de las especificaciones actuales entre Cali y Rumichaca , sumando a ello la construcción de un túnel, en la Línea, en el tramo Ibagué-la Armenia, con una longitud de 8.554, 50 metros, con un ahorro total en tiempo de 4 a 6 horas entre Bogotá y Rumichaca y ahorros proporcionales respecto a las demás ciudades. Sería importante pensar también la construcción de un nuevo puente en Rumichaca., así como la integración del transporte público urbano entre las ciudades de Tulcán e Ipiales.

- 27) Desarrollar la carretera San Miguel- Mocoa-Pitalito, traería como consecuencia el acceso de los productos de la región a los mercados interiores, al de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, a través de la carretera Pitalito-Neiva existente en la actualidad.

- 28) Construir la carretera Espriella- Mataje y los puentes Mira, Pusbi y Mataje, así como el desarrollo de zonas habitables a ambos lados de la frontera, serán aspectos que favorezcan a la integración.

En síntesis, el contexto económico es adecuado, puesto que ambos países viven tiempos de modernización, de apertura y de reformas estructurales profundas; los actores económicos empiezan a mostrar nuevas aperturas frente a dogmas del pasado, corresponde entonces asumir decisiones que los tiempos y la demanda del desarrollo plantean, con la esperanza de que las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia hoy por hoy suspendidas por razones coyunturales (25 de agosto de 2008), regresen pronto a su cause normal.

ANEXOS

ANEXO NO. 1

PAISES QUE CONFORMAN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

PAISES	Km2	Ciudades y Centros de Producción	Pasos de Frontera	Centros Nacionales de Atención en Frontera	Principales Puertos Marítimos
BOLIVIA	1.098.581	La Paz, Santa Cruz, Sucre, Cochabamba, Potosí	Desaguadero	Desaguadero	Ilo, Matarani, Arica, Iquique
COLOMBIA	1.141.748	Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Buenaventura	San Miguel, Rumichaca, Maicao-Paraguachón, San Antonio-Cúcuta	Ipiales, Villa del Rosario-Cúcuta	Santa Marta, Barranquilla, Cartagena, Buenaventura.
ECUADOR	256.370	Guayaquil, Quito, Cuenca	San Miguel, Rumichaca, Mataje, Huaquillas, Macará, La Balsa	Tulcán	Esmeraldas, Manta, Guayaquil, Puerto Bolívar
PERU	1.295.266	Lima, Arequipa, Trujillo, Cusco	Aguas Verdes, La Tina, La Balsa, Desaguadero	Aguas Verdes, Desaguadero	Callao, Chimbote, Paita, Salaverry, San Martín, Matarani, Ilo

ANEXO NO. 2

**PRESENTACIÓN RELACIONADA CON LA ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA
(ZIF) ECUATORIANO-COLOMBIANA**



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

UBICACIÓN DE LA ZIF EN SUR AMERICA





ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO - COLOMBIANA

IDENTIFICACION GEOGRAFICA DE LA ZIF



Tratado Suárez - Muñoz Vernaza 15 de julio de 1916 para las fronteras terrestres y Liévano - Lucio 23 de agosto de 1975 para las fronteras marítimas

ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

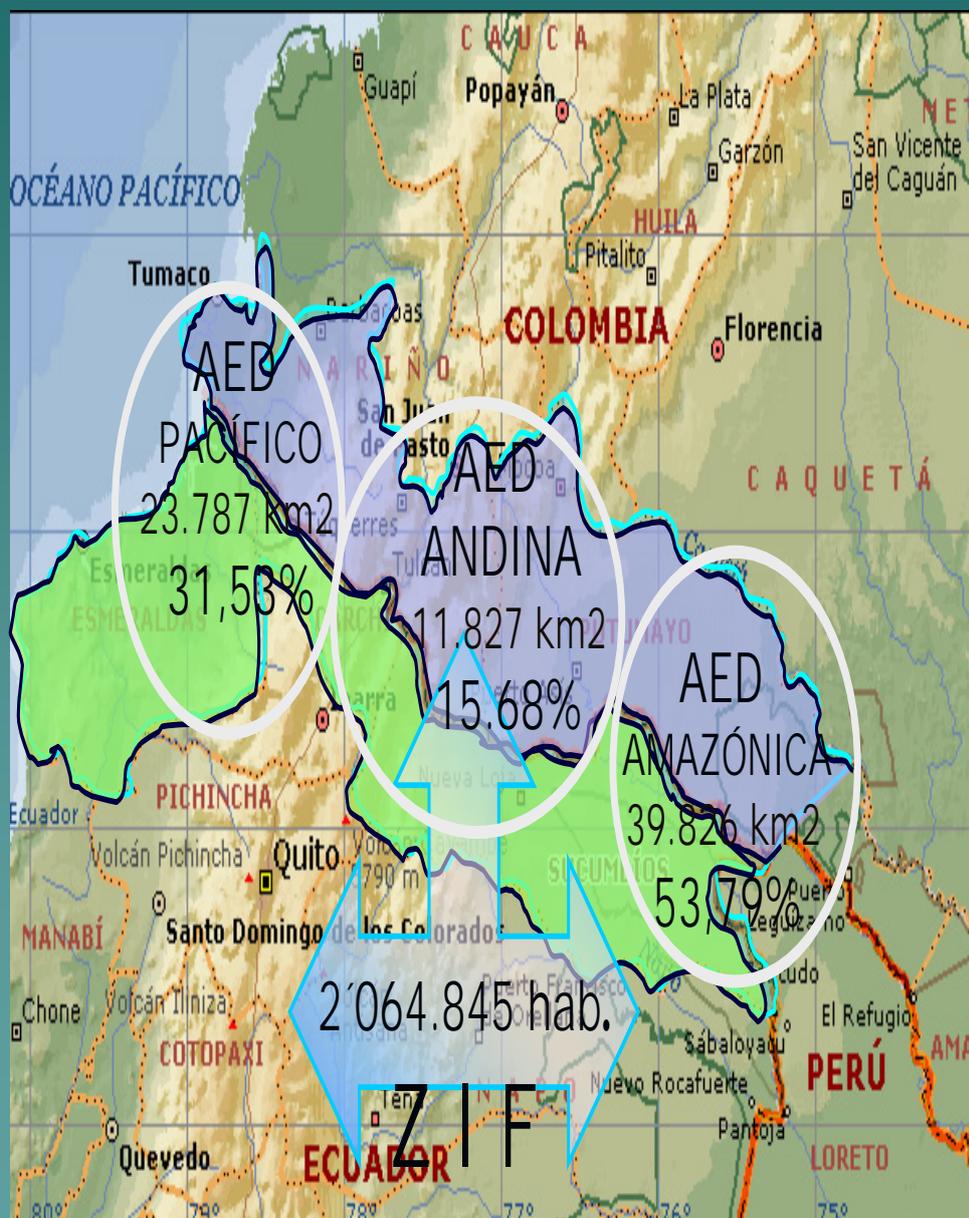
UBICACIÓN DE LA ZIF



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

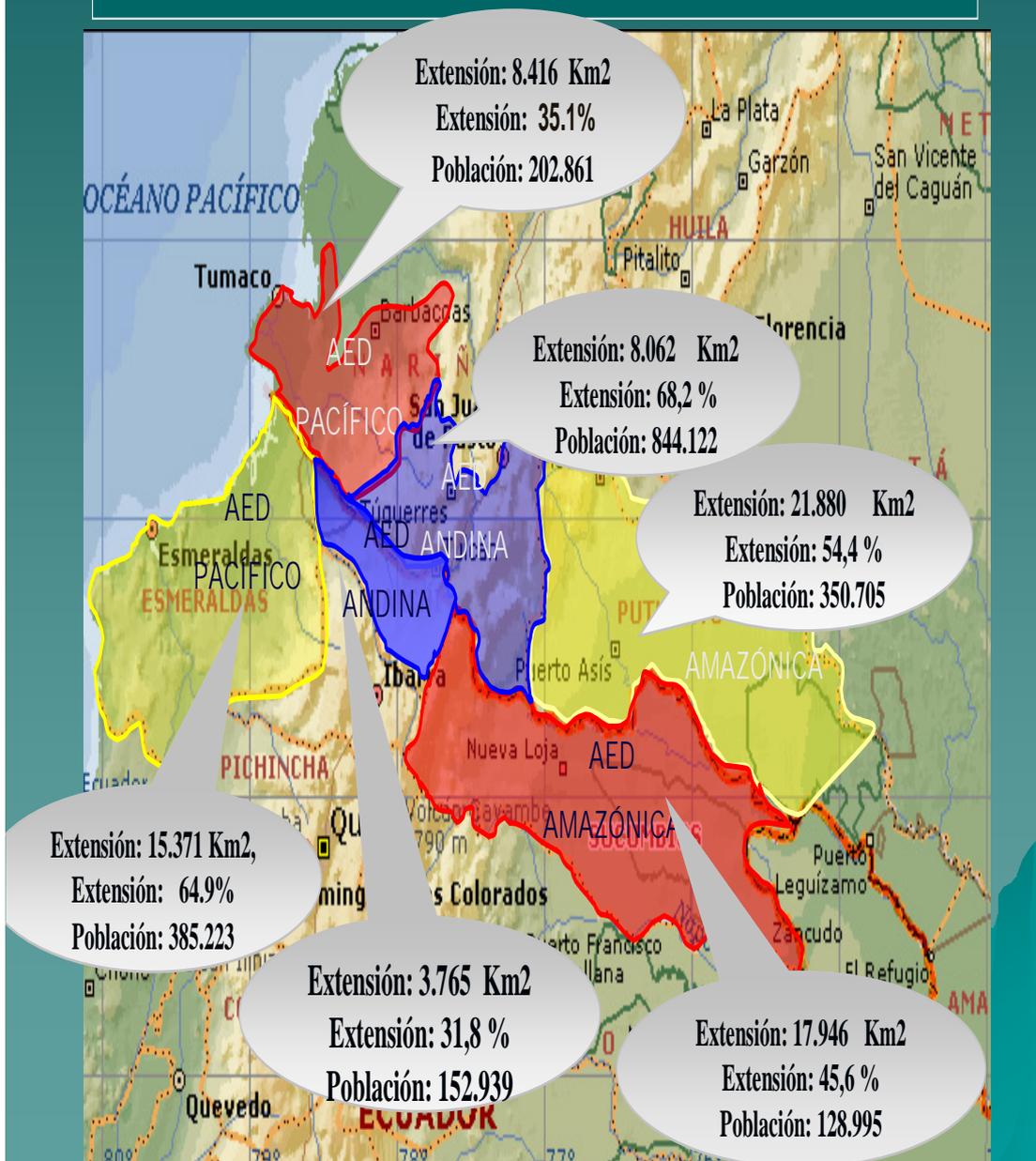
AREAS ESTRATEGICAS DE DESARROLLO

ESPACIO FÍSICO y POBLACION (% intra-ZIF)



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO - COLOMBIANA

DIVISION POLITICA DE LA ZIF



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

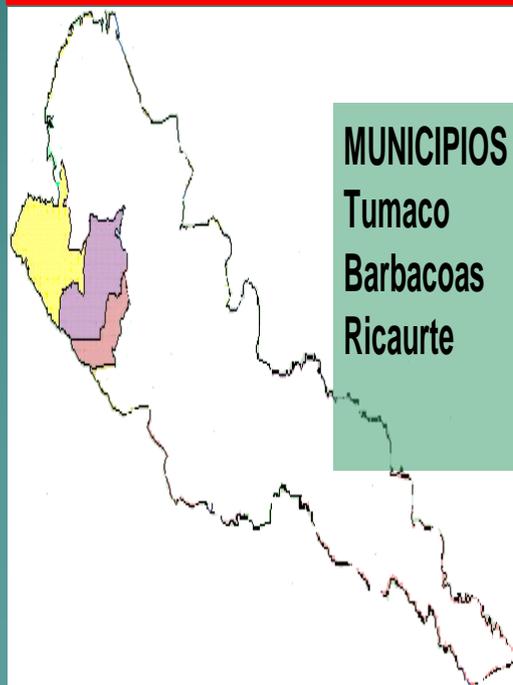
DIVISION POLÍTICA DE LA ZIF

AED PACIFICO ECUADOR



MUNICIPIOS
Esmeraldas
Atacames
Eloy Alfaro
Muisne
Quinde
San Lorenzo
Río Verde

AED PACIFICO COLOMBIA



MUNICIPIOS
Tumaco
Barbacoas
Ricaurte

ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

DIVISION POLITICA DE LA ZIF

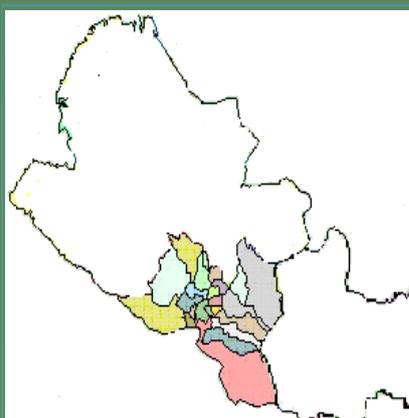
AED ANDINA COLOMBIA

AED ANDINA ECUADOR



MUNICIPIOS

- Tulcán
- Bolívar
- Espejo
- Mira
- Montufar
- San Pedro de Huaca



- ◆ Ipiales
- ◆ Cumbal
- ◆ Cuaspud
- ◆ Potosí
- ◆ Cordoba
- ◆ Puerres
- ◆ Funes
- ◆ Gualmatán
- ◆ Pupiales
- ◆ Aldana
- ◆ Contadero
- ◆ Funes
- ◆ Mallama
- ◆ Santa Cruz (Guachavez)
- ◆ Túquerres
- ◆ Ospina
- ◆ Sapuyes
- ◆ Imués
- ◆ Tangua

DIVISION POLÍTICA DE LA ZIF

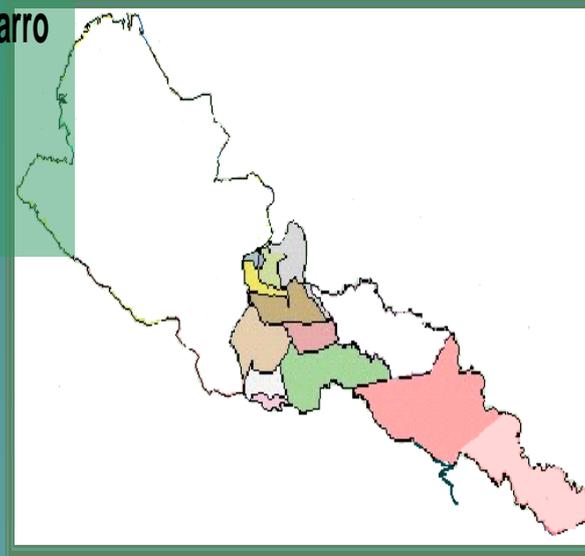
AED AMAZONICA ECUADOR



MUNICIPIOS
Lago Agrio
Cascales
Cuyabeno
Gonzalo Pizarro
Putumayo
Sucumbíos
Shushufindi

AED AMAZONICA COLOMBIA

- ◆ Pto. Leguízamo
- ◆ Pto. Asís
- ◆ San Miguel (La Dorada)
- ◆ Valle del Guamuez
(La Hormiga)
- ◆ Pto. Caicedo
- ◆ Orito
- ◆ Villagarzón
- ◆ Mocoa



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO - COLOMBIANA

CUENCAS BINACIONALES



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO - COLOMBIANA

CUENCAS BINACIONALES



Cuenca Hidrográfica Binacional Mira, Mataje: 429.215 hab. ECU; 209.452 hab. COL

- MIRA: está integrada por los municipios de Cumbal, Mallama, Recaurte y Tumaco en el Departamento de Nariño (Colombia) y por las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura (Ecuador). Su superficie es de **9.710 km²**, de los cuales **6.564 km²** corresponden al Ecuador y **3.146 km²** a la parte colombiana.
- MATAJE: tiene una longitud de 28 km. desde la desembocadura hacia el interior. El área total es de **443 km²**, de los cuales **255 km²** son ecuatorianos y **188 km²** pertenecen a la parte colombiana.

ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO - COLOMBIANA

CUENCAS BINACIONALES



Cuenca Hidrográfica Binacional Carchi -Guaitara: 58.364 hab. ECU; 138.001 hab. COL

- La cuenca hidrográfica del río Carchi-Guaitara, de 4.093 km², desde el volcán nevado de Chiles y el páramo del Ángel, hasta la desembocadura del río Guaitara en el Patía.
- **El área de estudio** corresponde a la cuenca superior Carchi Guaitara de 709 Km², 369 km² del Ecuador y 340 km² de Colombia.
- Ocupa el 60% del cantón Tulcán, en la provincia del Carchi (Ecuador).
- Incluye los municipios de Cumbal, Cuaspud, Guachucal, Aldana e Ipiales (19.1% de la cuenca).

ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO - COLOMBIANA

CUENCAS BINACIONALES



Cuenca Hidrográfica Binacional San Miguel -Putumayo

- Localizada en la vertiente oriental de la cordillera de los Andes, comprende el área fronteriza entre Colombia y Ecuador.
- La extensión total es de 48.172 km², de los cuales 11.914 km² constituyen el área colombiana y 36.258 km² la ecuatoriana.
- El área incluye las cuencas completas de los ríos Putumayo y su afluente el San Miguel. El área incluye las cuencas completas de los ríos Putumayo y su afluente el San Miguel, hasta el punto trifinio donde se encuentran las fronteras de Ecuador, Colombia y Perú; la cuenca del Río Aguarico; y toda la margen izquierda del río Napo.

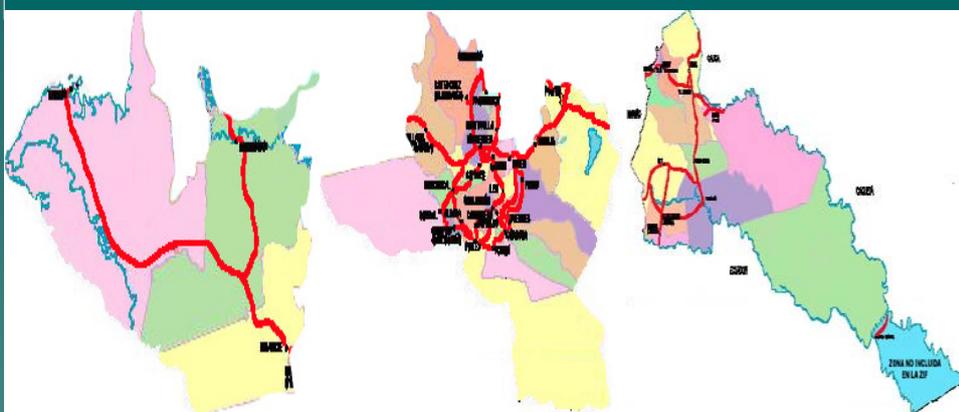
ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

AREAS PROTEGIDAS

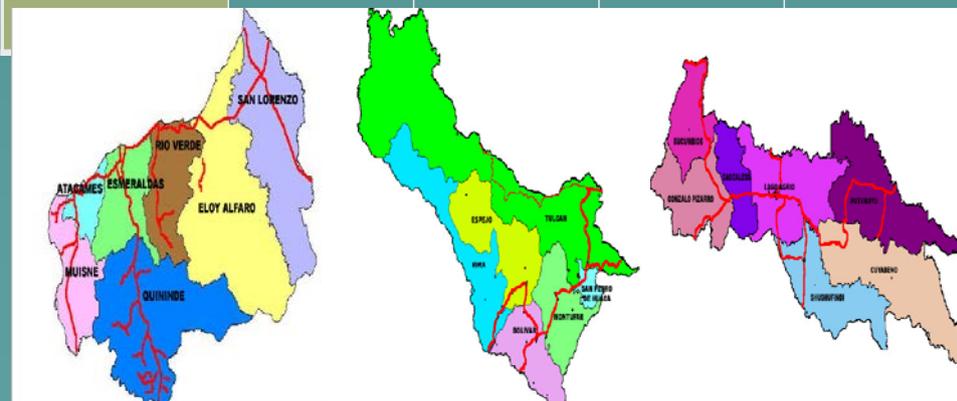


ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

INFRAESTRUCTURA VIAL



RED PRIMARIA	TOTAL País Km.	ÁREA PACÍFICO	ÁREA ANDINA	AREA AMAZÓNICA
COLOMBIA	100.000	261 Km.	300 Km.	1.280 Km.
ECUADOR	43.197,4 13%	110.9 Km.	100.36 Km.	831.6 Km.



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

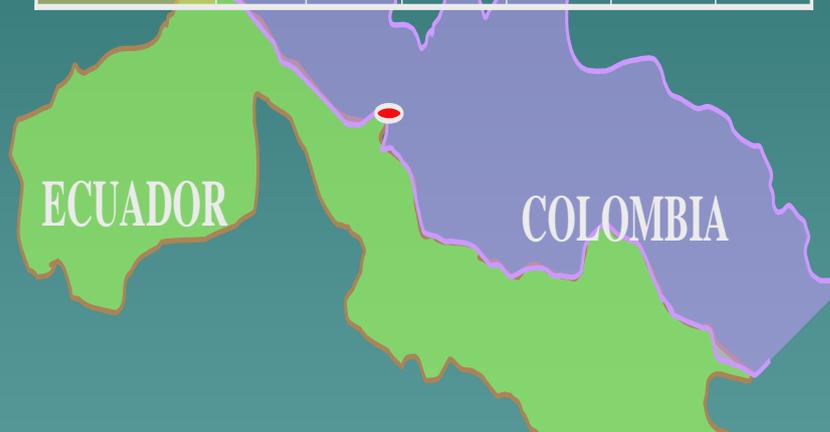
INFRAESTRUCTURA MARITIMA, FLUVIAL Y AEROPORTUARIA



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

SERVICIOS BÁSICOS

AGUA	A. PACÍFICO		A. ANDINA		A. AMAZÓNICA	
	URBA.	RURAL	URBA.	RURAL	URBA.	RURAL
COLOMBIA	60%	2%	70%	52%	71%	12%
ECUADOR	55%	21%	82%	29%	34%	9%



ALCANTA .	A. PACÍFICO		A. ANDINA		A. AMAZÓNICA	
	URBA.	RURAL	URBA.	RURAL	URBA.	RURAL
COLOMBIA	4%	NULO	88%	8%	64%	6%
ECUADOR	56%	12%	95%	40%	51%	6%

ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

PRODUCCIÓN
AGRICULTURA AED PACÍFICO



Cultivos COLOMBIA	Producción (Toneladas)
Caña Panelera	920
Plátano	17.910
Palma Africana	65.716
<i>Total</i>	<i>83.575</i>

PRODUCCIÓN
AGRICULTURA AED ANDINA



Cultivos COLOMBIA	Producción (Toneladas)
Cebada	19.446
Papa	48.784
Trigo	20.696
<i>Total</i>	<i>89.088</i>

ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

PRODUCCIÓN
AGRICULTURA AED AMAZÓNICA



Cultivos
COLOMBIA

Producción
(Toneladas)

Transitorios y
permanentes

25.949

Plátano

17.910

Arroz y Maíz

10.969

Total

54.828

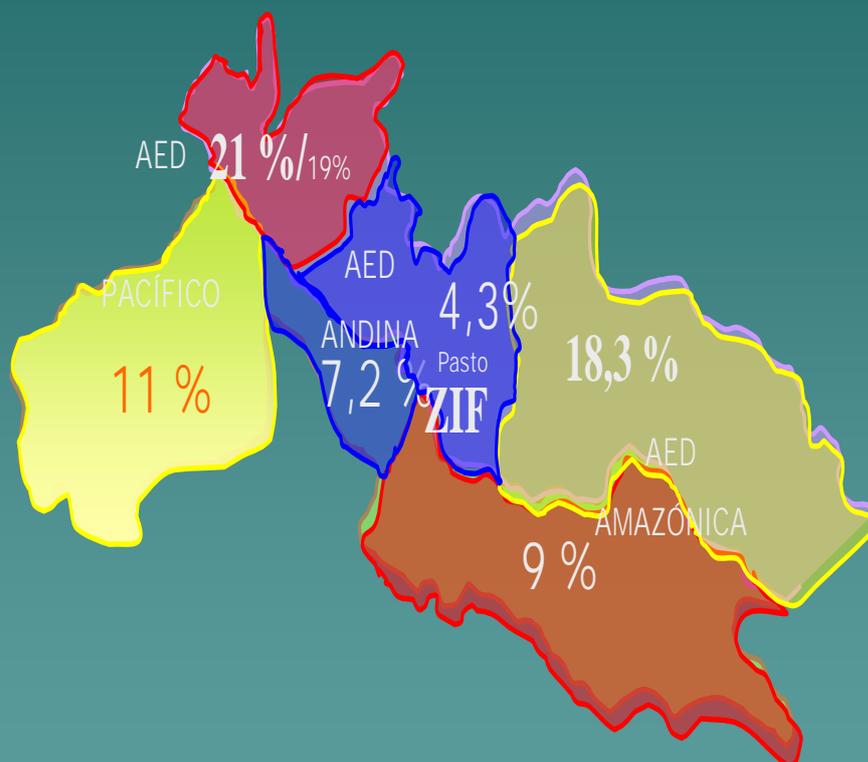
ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

EDUCACIÓN
INDICE DE ANALFABETISMO NACIONAL



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

EDUCACIÓN
INDICE DE ANALFABETISMO EN LA ZIF



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

COBERTURA EN EDUCACIÓN

MATRICULADOS	TOTAL	ÁREA PACÍFICO	ÁREA ANDINA	AREA AMAZÓNICA
COLOMBIA	9'790.525	52.072 (Año 2002)	68.441 (Año 2000-2001)	62.730
ECUADOR	43.197,4	141.787	39.282	26.814

ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS	TOTAL	ÁREA PACÍFICO	ÁREA ANDINA	AREA AMAZÓNICA
COLOMBIA	72.951	* 3.262	* 3.262	*1.192
ECUADOR	28.827	1.108	429	625

* DATO DE TODO EL DEPARTAMENTO, SIN EXCLUIR EL AREA QUE NO ESTA DENTRO DE LA ZIF

ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

COBERTURA EN SALUD

ESTABLE. DE SALUD	A. PACÍFICO		A. ANDINA		A. AMAZÓNICA	
	COLOM	ECUA.	COLOM	ECUA.	COLOM	ECUA.
Hospitales	2	6	13	3	7	1
Centros de salud	1	3	17	3	-	2
Subcentros de salud rural	-	21	-	23	-	17
Subcentros de salud urbana	-	1	-	3	-	6
	-	35	45	21	-	3

ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA ECUATORIANO - COLOMBIANA

COMUNIDADES INDÍGENAS Y OTRAS ETNIAS



ACUERDO BINACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACION FRONTERIZA
ECUATORIANO - COLOMBIANA

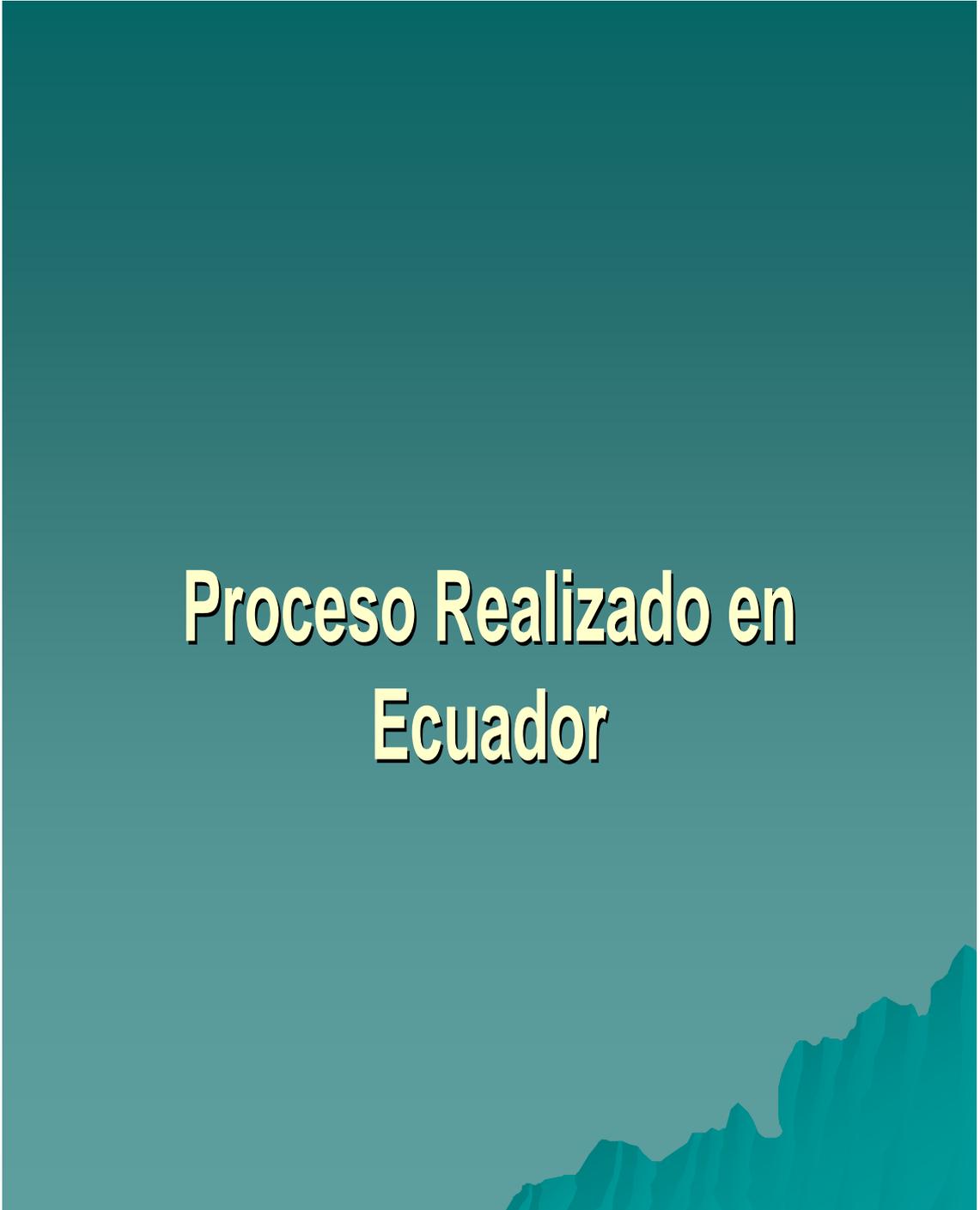
DISCAPACIDAD



DISCAPACIDAD POBLACIÓN	A. PACÍFICO		A. ANDINA		A. AMAZÓNICA	
	DISCAPACIDAD	*CEGUERA	DISCAPACIDAD	*CEGUERA	DISCAPACIDAD	*CEGUERA
COLOMBIA	2,5%	47,12%	1,36%	34,54%	71%	s/d
ECUADOR	4,3%	40%	3,85%	30%	4,58%	34,1%

* Porcentaje del total de discapacitados

Proceso Realizado en Ecuador

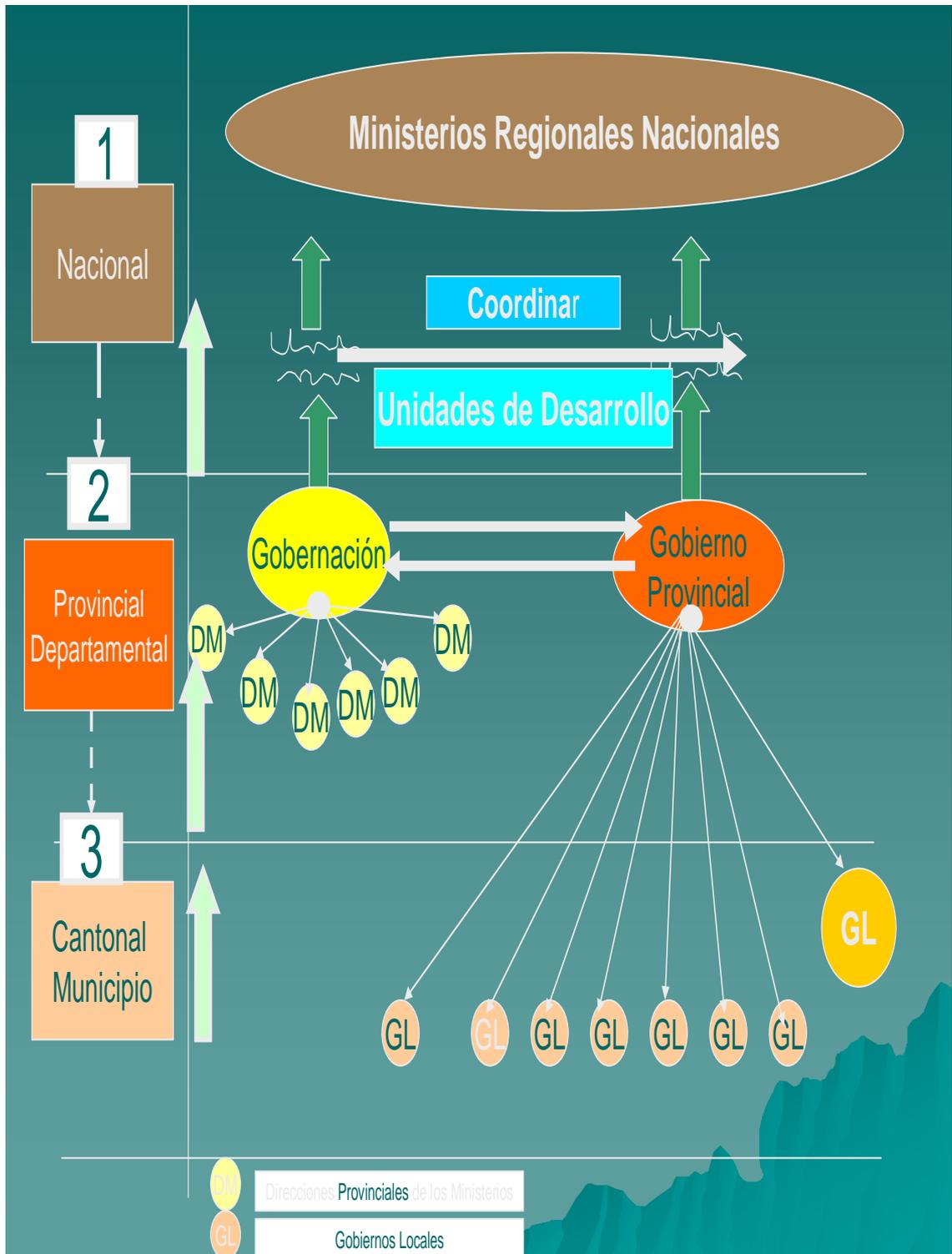


PROCESO FASE 1

- ◆ **Fase 1** El proceso para la formulación del Acuerdo Binacional para el Desarrollo con Colombia arranca el 28 de junio del 2005 con la solicitud dirigida a varias instituciones del Estado para la designación de delegados que conformen el Grupo de Trabajo Interinstitucional que representaría al Ecuador en el **Diseño del Acuerdo Binacional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, ZIF**.
- ◆ Con este objetivo se realiza la primera reunión el 26 de septiembre del 2005, en los salones de la Cancillería, para conocer y coordinar los Proyectos Binacionales Fronterizos previstos por las instancias nacionales, a fin de incorporarlos al Acuerdo Binacional y analizar la disponibilidad de fondos para su ejecución. Posteriormente, se realizan tres reuniones adicionales llevadas a cabo el **13 y 20 de octubre**, así como el **22 de noviembre del 2005**.

PROCESO *FASE 2*

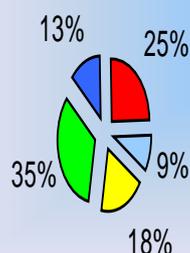
- ◆ Adicionalmente, se concedió mayor énfasis a las instancias locales a través de un plan de visitas y recorridos por las zonas de la frontera norte, que se llevó a efecto entre el 7 y el 15 de diciembre del 2005.



COMPOSICIÓN DE LOS PROYECTOS Ecuador

- ◆ **Nivel Ministerial:** proyectos generados por los Ministerios a nivel nacional.
- ◆ **Nivel Regional:** proyectos generados por aquellos organismos de cobertura regional.
- ◆ **Nivel Provincial Nacional:** proyectos generados por las direcciones provinciales de los Ministerios que no fueron presentados por el ente Nacional.
- ◆ **Nivel de Gobiernos Locales:** proyectos generados por los Consejos Provinciales y los Municipios
- ◆ **Nivel de Asociaciones Locales:** proyectos generados por asociaciones o agrupaciones de nivel local.

COMPOSICION DE PROYECTOS



COMPOSICIÓN DE LOS PROYECTOS Colombia

- ◆ **Nivel Ministerial:** proyectos generados por los Ministerios a nivel nacional.
- ◆ **Nivel Regional:** proyectos generados por aquellos organismos de cobertura regional.
- ◆ **Nivel Provincial Nacional:** proyectos generados por las direcciones provinciales de los Ministerios que no fueron presentados por el ente Nacional.
- ◆ **Nivel de Gobiernos Locales:** proyectos generados por los Consejos Provinciales y los Municipios
- ◆ **Nivel de Asociaciones Locales:** proyectos generados por asociaciones o agrupaciones de nivel local.

PROCESO FASE 3

- ◆ En el taller del 18 de enero los representantes de los Gobiernos locales y los ministerios lograr priorizar los proyectos de carácter binacional, Logrando establecer de un total de 164 iniciativas comprimirlas en 39 perfiles de proyecto con su financiamiento.
- ◆ Reunión de Tulcán e Ipiales 25 y 26 de enero con el siguiente objetivo:
 - “ Formular una propuesta consensuada entre Colombia y Ecuador para beneficiar a las poblaciones fronterizas con proyectos de desarrollo de índole binacional factibles de ejecutarse.”

A. Programa de Desarrollo Social

El propósito definido para este programa es el siguiente:

- ❖ “Estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de la zona^[1]”
- ❖ Para el logro de este propósito se propone desarrollar varios programas y proyectos orientados principalmente a mejorar los servicios públicos que están relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas de la población como son: salud, educación, agua y transporte. Este grupo de proyectos y programas representa las prioridades locales y se espera con ellos lograr un desarrollo social de la población al menos equivalente al promedio del país, así como mejorar la institucionalidad local que facilite este proceso.
- ❖ Los proyectos y programas identificados y sus objetivos generales son los que se muestran en el cuadro siguiente:

^[1] Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la comunidad Andina

- ◆ A.s.1.-**Salud:** Salud para las comunidades del Cordón Fronterizo
- ◆ A.s.2.- Hospitales Binacionales
- ◆ A.s.3.-Telemedicina en la zona Fronteriza
- ◆ A.s.4.-Vigilancia de la Salud
- ◆ A.s.5.-Binarina en el cordón Fronterizo
- ◆ A.e.6.- **Educación** Educación para la Integración de la frontera norte:
- ◆ A.e.7.- Universidad Politécnica Estatal del Carchi
- ◆ A.e.8.-Etno Educación.
- ◆ A.c.9.-**Cultura** Desarrollo Integral de las de comunidades Afro e Indígenas
- ◆ A.c.10.- Construcción de un centro cultural Multiuso Binacional.
- ◆ A.c.11.- *Instalación de mesas sectoriales Salud, Educación y Bienestar Social
- ◆ A.c.12.- *Proyecto educativo Currículo Pertinente
- ◆ A.c.13.- *Primeros juegos estudiantiles Binacionales

* Programa Local de Desarrollo e Integración Fronterizo Andino Colombo Ecuatoriano

- ◆ .A.i.11.- **Infraestructura** Construcción Puente Internacional Río Mataje y vía de Tumaco
- ◆ A.i.12.- CENAF Mataje Esmeraldas
- ◆ A.i.13.-CENAF San Miguel- Sucumbíos
- ◆ A.i.14.- CEBAF Rumichaca Carchi
- ◆ A.i.15.-Programa de Desechos Sólidos para el cordón fronterizo Ecuatoriano
- ◆ A.i.16.- Programa de Agua Potable para el cordón fronterizo Ecuatoriano
- ◆ A.i.17.- Programa de Saneamiento para el cordón
- ◆ A.i.18.-Reasentamiento de Mataje Cauchal -San Lorenzo
- ◆ A.i.19.- Construcción de vías y Puentes para el Cordón Fronterizo
- ◆ A.i.20.- Construcción del Recinto Ferial Permanente
- ◆ A.i.21.- Integrar el servicio de telecomunicaciones Ecuador Colombia

B- Programa Desarrollo Económico

El propósito definido para este programa es el siguiente:

❖ "Fomentar el crecimiento modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional

- ◆ B.1.-Plan emergente de reactivación agropecuaria en el cordón Fronterizo
- ◆ B.2.- Transporte fluvial marítimo terrestre Tumaco- San Lorenzo
- ◆ B.3.- Plan Binacional de Turismo sostenible del cordón Fronterizo
- ◆ B.4.- * Encuentros Binacionales de Cámaras de la producción
- ◆ B.5.- * Primer Congreso Binacional Fronterizo de la Industria
- ◆ B.6.- * Exportación Orgánica y Exótica

* Programa Local de Desarrollo e Integración Fronterizo Andino Colombo Ecuatoriano

C. Programa de Ambiente

El propósito definido para este programa es el siguiente:

- ❖ "Procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas"
- ❖ Para el logro de este propósito se ha conformado una cartera de proyectos que se presentan en el cuadro siguiente:

- ◆ C.1.- Plan de manejo de cuencas Binacionales
- ◆ C.2.- Plan de gestión Ambiental de los Residuos Sólidos, líquidos gaseosos y afluentes industriales, hospitalarios
- ◆ C.3.- Inventarios de áreas contaminadas en el cordón fronterizo
- ◆ C.4.- * Plan estratégico Regional de Turismo
- ◆ C.5.- * Capacitación virtual por Internet

* Programa Local de Desarrollo e Integración Fronterizo Andino Colombo Ecuatoriano

D.- Programa institucional

El propósito definido para este programa es el siguiente:

- ❖ "Promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de la ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades

- ◆ D.1.- Control de Carga Terrestre
- ◆ D.2.- Intercambio de buenas prácticas de gobernabilidad y desarrollo local.
- ◆ D.3.- Ordenamiento Territorial.
- ◆ D.4.- * Generación de Agencias de Desarrollo Local Carchi e Imbabura
- ◆ D.5.- * Operación Conjunta de transportistas en la ZIF

* Programa Local de Desarrollo e Integración Fronterizo Andino Colombo Ecuatoriano

BIBLIOGRAFÍA.-

1. ARAGAO, José María: "La Integración en América Latina", Revista: Integración Latinoamericana, INTAL-BID No.196; Gráfica Integral, Buenos Aires-Argentina, diciembre 1993.
2. BARRIGA LÓPEZ, Leonardo: Compendio integración y mercados económicos. Casa de las Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, Fondo editorial C.C.E. Abril 2001, Quito, Ecuador.
3. CAMACHO OMISTE, Edgar: "Pacto Andino: La Integración Vive", Revista Nueva Sociedad No. 111, Editorial Pomaire; Caracas- Venezuela, febrero 1991.
4. CARDENAS BUSTIOS, Jorge: "Transporte e Integración en el Grupo Andino", Revista: Integración Latinoamericana INTAL-BID No.143; Imprenta Alsina; Buenos Aires-Argentina, mayo 1990.
5. CARDENAS, Manuel José: "Implicaciones del Regionalismo Abierto en el Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena"; Revista: Integración Latinoamericana, INTAL-BID No. 192; Gráfica Integral, Buenos Aires- Argentina, agosto 1993.
6. CARRERA DE LA TORRE, Luis:"La Integración Fronteriza Ecuatoriano-Colombiana", Edición apoyada por el Proyecto PNUD/ECU/90/002, Quito-Ecuador, mayo 1991.
7. CASTRO CRUZ, Favio: "La Integración: Base Fundamental del Progreso", Revista: Integración, No. 1 de la Cámara de Comercio Ecuatoriana-Colombiana, CAMECOL, Quito-Ecuador, septiembre 1995.
8. CAZAR, Efraín: "La Teoría Tradicional de la Integración Económica: Es directamente aplicable para el caso de los Países en Desarrollo", Revista del Banco Central de Ecuador: Cuestiones Económicas, No. 7; Quito-Ecuador, septiembre 1987.
9. COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR : Documento de Trabajo : "Apreciación estratégica de la situación de seguridad de los pasos fronterizos internacionales Ecuador-Colombia", Quito, julio 23 de 2008.
10. CRESPO, Teodoro: "Pacto Andino al Rojo Vivo"; Editorial de la Casa de Cultura Ecuatoriana, Quito-Ecuador 1981.
11. CUBILLOS F. Rosalía: "1993: Año de Despegue del Comercio Exterior Colombiano"; Diario HOY, Revista "Economía", de enero 10 de 1994, pgs. 11, 12 y 13; Quito-Ecuador.
12. DAVILA ANDRADE, Oswaldo: "Las Reformas al Pacto Andino"; Diario "El Comercio", Revista "Martes Económico", septiembre 19 de 1995; Quito-Ecuador.

13. DIARIO "EL COMERCIO" "Colombia-Ecuador: El Buen Negocio", Análisis, Domingo, enero 28 de 1996, Quito-Ecuador.
14. DIARIO EL COMERCIO: Colombia: "El Traspaso Va", viernes 10 de enero de 1997, Sección D, pág. 10.
15. DIARIO EL COMERCIO: "Ecuador Levantará la Cancelación de las Licencias de Colombia: Transporte Fin al Viacrucis?", domingo 2 de marzo de 1997, Sección C, Quito-Ecuador.
16. DIARIO EL COMERCIO: "Encuentro de Empresarios Colombo-Ecuatorianos", 4 de marzo de 1997, Sección D, Quito-Ecuador.
17. DIARIO EL COMERCIO: "Rumichaca de nuevo con problemas: los acuerdos entre camioneros cada vez más lejos"; viernes 20 de marzo de 1998, Sección B, pág. 4.
18. DURAN PONCE, Augusto: "Derecho de Integración", Editorial Universitaria, Quito-Ecuador.
19. FUENTES HERNANDEZ, Alfredo: "Integración y Desarrollo de América Latina en el Decenio de 1990"; Revista Integración Latinoamericana INTAL-BID, No. 148, Imprenta Alsina, Buenos Aires-Argentina, agosto 1989.
20. GONZALEZ POSSE, Ernesto: "Las Iniciativas de Integración Fronteriza"; Revista Integración Latinoamericana, INTAL-BID No. 156, Gráfica Integral, Buenos Aires-Argentina, mayo 1990.
21. LUNA OSORIO, Luis : "Tulcán y la Zona de Libre Comercio", Revista Martes Económico, de 4 de mayo de 1993, pág. 11, Quito- Ecuador.
22. MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA: "Transporte Factor de Competitividad", 1994, Imprenta Nacional de Colombia.
23. MOREIRA JALCA, Jorge: "La integración Andina de la Mano del Transporte por Carretera"; Revista INTEGRACION, Cámara de Comercio e Industrias ecuatoriano-colombiana No. 1, septiembre 1995.
24. MORENO G., Luis: "Integración Fronteriza-El Ejemplo de Ecuador y Colombia"; Gráfica Araujo, Primera Edición 1996, pág. 94, Quito-Ecuador.
25. PICO MANTILLA, Galo: "Derecho Andino"; Editorial Impreseñal, Segunda Edición, Quito-Ecuador 1992.
26. PROEXPORT COLOMBIA : "Encuentro empresarial Ecuador & Colombia, socios del presente y del futuro", Quito, marzo 3-6 de 1997, Documento Informativo, pág. 14.
27. PROEXPORT-COLOMBIA: Boletín Económico No. 12, junio de 1997, pág. 10.
28. ROSAS GONZALEZ, Jorge: "Ecuador-Pacto Andino: El intercambio Comercial", Revista Martes Económico, 30 de mayo de 1995, pág. 5, Quito-Ecuador.

29. SAMANIEGO MADERO, Marcelo: "Mecanismos de Integración y Cooperación Subregional"; Primera Edición AFESE-ILDIS; Gráfica Araujo, Quito-Ecuador, abril 1995.
30. SOTO ORTIZ, Fanny: "Ecuador en la Integración Económica, Social y Cultural de la Iniciativa Regional de América del Sur", Tesis Doctoral, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, 2005.
31. TERAN CEVALLOS, Mauro: "Derecho de la Integración"; Editorial Universitaria, Quito-Ecuador 1978.
32. URIBE RESTREPO, Fernando: "El Derecho de la Integración en el Grupo Andino"; Artes Gráficas Señal, Quito-Ecuador 1990.
33. VARIOS AUTORES: "Derecho de la Integración Latinoamericana"; Ediciones Depalma, Buenos Aires-Argentina 1969.

FUENTES REFERENCIALES DE CONSULTA

1. ACTA DE BARAHONA: Cartagena de Indias, Colombia, diciembre 05 de 1991. Departamento de Asuntos Internacionales del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Ecuador.
2. ACTA DE CARACAS: Caracas, Venezuela, mayo 20 de 1991. Departamento de Asuntos Internacionales del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Ecuador.
3. ACTA DE LA PAZ: La Paz, Bolivia, diciembre 03 de 1990. Departamento de Asuntos Internacionales del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Ecuador.
4. ACTA DE TRUJILLO: Trujillo, Perú, marzo de 1996. Departamento de Asuntos Internacionales del Ministerio de Obras públicas y Comunicaciones del Ecuador.
5. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: "El Proceso de Integración en América Latina en 1990", Publicación No. 362; Imprenta Argentina; Buenos Aires-Argentina, julio 1991.
6. COMUNICADO DE BRASILIA, Septiembre de 2000, adoptado por los "Presidentes de América del Sur". Dirección de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo DIPLASEDE, Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Ecuador
7. CORPORACION ANDINA DE FOMENTO: "Proyectos Viales de Integración Andina"; Editora Guadalupe Ltda. Santafé de Bogotá-Colombia, enero 1993.
8. DECISIONES 257, 271, 289, 327, 398, 399, 459, 501 y 502 DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES.

9. DECLARACION DE GALAPAGOS: COMPROMISO ANDINO DE PAZ, SEGURIDAD Y COOPERACION. Galápagos-Ecuador, diciembre 20 de 1989. Departamento de Asuntos Internacionales del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Ecuador.
10. JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA: "Consideraciones Generales Sobre los Servicios en el Grupo Andino"; Documento J/IF/C/042/95, de junio 15 de 1995, Lima-Perú.
11. LEY DE EXTRANJERIA Y SU REGLAMENTO APLICATIVO Corporación de Estudios y Publicaciones; actualizado a marzo de 1994, Quito-Ecuador.
12. LEY DE MIGRACION Y SU REGLAMENTO APLICATIVO Corporación de Estudios y Publicaciones; actualizado a marzo de 1994, Quito-Ecuador.
13. LEY DE DOCUMENTACION DE VIAJE Y SU REGLAMENTO APLICATIVO Corporación de Estudios y Publicaciones; actualizado a marzo de 1994, Quito-Ecuador.
14. LEY DE SEGURIDAD NACIONAL: Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional; actualizado a 1995, Quito-Ecuador.
15. MINISTERIO DE INDUSTRIAS, COMERCIO, INTEGRACION Y PESCA: "Documentos Básicos de la Integración Andina Fronteriza Colombo-Ecuatoriana"; Boletín No. 69, Quito-Ecuador, febrero 1970.
16. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR "Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiano"; Folleto N0. 1, Quito-Ecuador, octubre 1993.
17. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA "Comisiones Binacionales de Vecindad"; Santafé de Bogotá-Colombia, junio 1994.

PAGINAS WEB DE ORGANIZACIONES CONSULTADAS.-

www.bce.fin.ec
www.comexi.gov.ec
www.comunidadandina.org
www.caf.com
www.iirsa.org

INDICE	PÁG.
PRIMERA PARTE	1
INTRODUCCIÓN	1
1.1 Antecedentes de la Situación de Interés.....	1
1.2 La Problemática que enmarca la Investigación.....	2
1.3 Pregunta de Investigación Básica del Proyecto.....	4
1.4 Las Preguntas de Trabajo, preguntas complementarias relacionadas con la estrategia metodológica a seguir en la investigación.....	4
1.5 Objetivos de la tesina.....	5
2. MARCO TEÓRICO Y PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS	6
2.1 Enfoque conceptual.....	6
2.2 Hipótesis.....	14
SEGUNDA PARTE	16
CAPITULO I	16
INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN EL CONTEXTO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES	16
1.1 Aspectos Generales en relación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN).....	16
1.2 Escenario de mayor integración.....	25
1.3 Una nueva concepción de frontera.....	27
1.4 Breve enfoque de las Decisiones de la CAN relacionadas con la Integración Fronteriza.....	28
1.5 Integración y Desarrollo Fronterizo: dos procesos que se refuerzan el uno al otro.....	30
CAPITULO II	32
MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS ECUATORIANO-COLOMBIANAS	32
2.1 Lineamientos de la Política de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia.....	32
2.2 Marco jurídico e institucional de la integración fronteriza Ecuatoriano-Colombiana.....	35
2.3 Conformación Espacial de la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano- Colombiana.....	44
2.4 El espíritu de Cooperación Binacional Fronteriza Ecuatoriano-Colombiano en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones CAN.....	46

CAPITULO III.....	49
DIAGNÓSTICO DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA.....	49
3.1 Enfoque general de la situación socio-económica en la Zona de Integración Fronteriza.....	49
3.2 Paso de Frontera Tulcán-Ipiales.....	55
3.3 Paso de Frontera Lago Agrio-San Miguel.....	68
3.4 Paso de Frontera Mataje-Espriella.....	71
3.5 Enfoque de los problemas existentes en las áreas aledañas a los pasos de Frontera.....	72
CAPÍTULO IV.....	76
VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUATORIANO-COLOMBIANA.....	76
4.1 Diálogo, consulta y cooperación en la Zona de Integración Fronteriza	76
4.2 Desarrollo Económico de la ZIF.....	76
4.3 Atención de necesidades básicas de la población.....	77
4.4 Facilitación de la Libre Circulación de Bienes y Servicios.....	77
4.5 Gestión de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana.....	78
CAPÍTULO V.....	84
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	84
5.1 Conclusiones.....	84
5.2 Recomendaciones.....	90
ANEXOS.....	96
ANEXO No. 1.....	97
ANEXO No. 2.....	98
BIBLIOGRAFIA.....	142
INDICE.....	146