

INTEGRACIÓN FRONTERIZA Y TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR

ÁNGEL MARÍA CASAS GRAGEA

Doctor en Economía por la Universidad de Córdoba, España. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.



BELKY ORBES REVELO

Maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.



En el caso andino, tiene especial relevancia la infraestructura vial porque el transporte de carga por carretera es el más significativo entre los países miembros. La mayoría del intercambio comercial se efectúa por este medio; por lo tanto, una infraestructura en buenas condiciones, unos costos-tiempo de transporte competitivos y una normativa funcional, son de gran importancia para el comercio subregional. Además, la integración fronteriza debería impactar en la mejora del nivel y de las condiciones de vida de las poblaciones que viven en estos territorios de frontera. Éstos se caracterizan por sus altos niveles de pobreza y por contar con una identidad particular ligada al territorio de frontera, que no siempre está dentro de los intereses del país al que pertenece la población. En este trabajo se analiza el transporte internacional de mercancías por carretera a través del puente internacional Ipiales-Tulcán (Rumichaca), en la frontera entre Colombia y Ecuador, en el marco de la integración regional andina.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la integración regional andina, se ha hecho cada vez más presente la necesidad de impulsar, desde el espacio supranacional, la integración fronteriza para facilitar el comercio entre los países (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) de la

Comunidad Andina (CAN), y de éstos con el resto de América del Sur. Una interconexión fronteriza adecuada facilita las relaciones comerciales y las relaciones socioculturales entre vecinos. En el caso andino, tiene especial relevancia la infraestructura vial porque el transporte de carga por carretera es el más significativo entre los países miembros. La mayoría del intercambio

comercial se efectúa por este medio; por lo tanto, una infraestructura en buenas condiciones, unos costos-tiempo de transporte competitivos y una normativa funcional, son de gran importancia para el comercio subregional. Además, la integración fronteriza debería impactar en la mejora del nivel y de las condiciones de vida de las poblaciones que viven en estos territorios de frontera. Éstos se caracterizan por sus altos niveles de pobreza y por contar con una identidad particular ligada al territorio de frontera, que no siempre está dentro de los intereses del país al que pertenece la población (Muniz Costa, 2012).

La frontera entre Colombia y Ecuador tiene una longitud de 586 km. en la que se pueden distinguir 3 áreas geográficas y culturales y que han sido reconocidas así por los países de la CAN a través de la conformación, en 2002, de tres áreas estratégicas de desarrollo para evitar tratar la frontera sin reconocer su diversidad y especificidades. Estas áreas estratégicas son: (1) Región costa pacífica, que coincide con la zona costera entre el departamento de Nariño (Colombia) y la provincia de Esmeraldas (Ecuador), y donde existe conexión de transporte marítimo; (2) Región amazónica, que se corresponde con el paso fronterizo de San Miguel, entre el departamento de Putumayo (Colombia) y la provincia de Sucumbíos (Ecuador); y (3) Región andina, que es una zona montañosa donde se encuentra el puente internacional Rumichaca (Montenegro Coral, 2005).

En este trabajo se analiza el transporte internacional de mercancías por carretera a través de este puente internacional, que es el principal paso de mercancía terrestre entre Colombia y Ecuador. Este paso fronterizo está situado sobre el río *Carchi* a 3 kilómetros de la localidad colombiana de *Ipiales* (departamento de Nariño) y a 7 kilómetros de la localidad ecuatoriana de *Tulcán* (provincia de Carchi). En este punto de la frontera colombo-ecuatoriana existen ciertas condiciones que permitirían que el transporte de carga por carretera fluyera fácilmente entre los dos países, como un arancel de 0% para la mayoría de los bienes, un marco normativo supranacional, y estrechas relaciones (formales e informales) entre las poblaciones de los dos lados de la frontera. Sin embargo, dificultades derivadas fundamentalmente de una aplicación deficiente de la Decisión 399, ligadas en su mayoría al transbordo (ver *infra*), no están permitiendo aprovechar al máximo los beneficios de la integración andina.

TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS EN LA FRONTERA DE COLOMBIA Y ECUADOR

Con datos del año 2012, Colombia cuenta con 346.729 unidades de transporte de carga por carretera: camiones, tracto-camiones y volquetas. El 69,18% de este parque automotor, destinado al transporte de carga por carretera, era propiedad de personas naturales, y el 28,84% de personas jurídicas (grandes empresas de transporte). Las personas naturales, en este caso, son pequeños transportistas, normalmente asociados corporativamente. Además, de acuerdo con el Registro Único Nacional de Tránsito de Colombia (RUNT), el 42% de todo el parque automotor registrado tiene menos de 12 años de edad, y el 42% del total tiene más de 21 años de edad. En Colombia, en el año 2005, empezó a funcionar el *Programa de Promoción para la Reposición del Parque Automotor* para aplicar una política de chatarrización a través de pólizas, aunque todavía se considera que los resultados han sido insuficientes. Entre 2005 y 2012, sólo se han desintegrado 11.936 vehículos. Esta situación ha estimulado la sustitución del transporte terrestre por otros alternativos como el aéreo o el marítimo (ANDI, 2013).

Con datos del año 2012, en Ecuador la camioneta es el 18,23% del total de las unidades de carga por carretera. Los camiones representan el 8,05% y los *trailers* el 0,55%. El 41,31% de la carga es transportada por camiones, y el 25,64% por camionetas. En el transporte de carga pesada participan tanto empresas privadas como cooperativas. Las segundas, al igual que en Colombia, asocian a pequeños transportistas.¹ Los transportistas de carga pesada en Ecuador tienen la posibilidad de acogerse al programa de chatarrización (Plan Renova). En 2013, este programa ofreció incentivos financieros que iban desde US\$ 8.712 hasta US\$ 28.530 dependiendo de los años de edad y del

¹ Estos porcentajes se han elaborado a partir de los datos que ofrece el "Índice Anuario de Transporte 2012" del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) de Ecuador, en su Sección "Estadísticas Económicas" y, dentro de ésta, en los datos tabulados de "Transporte" (<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/transporte/>, junio de 2014).

tonelaje para carga del vehículo.² El impacto de este Programa se ha visto reflejado en un incremento del parque automotor ecuatoriano sobre todo a partir del año 2007.³ En este sentido, los transportistas ecuatorianos ha ganado competitividad vía costos.

La mayor parte del transporte internacional de mercancías por carretera entre Ecuador y Colombia se realiza a través del puente internacional de Rumichaca. En el año 2012, Ecuador fue el octavo destino para las exportaciones colombianas, con un 3,45% del total (PRO ECUADOR, 2013a). En 2013, Colombia exportó a Ecuador bienes por un valor de US\$ 1.974,77 millones FOB, y el 57,9% de este valor salió por la aduana de Ipiales.⁴ Ese mismo año, Colombia fue el segundo destino para las exportaciones ecuatorianas con 8,4% del total (PRO ECUADOR, 2014). También, en 2013, Colombia importó de Ecuador bienes por un valor de US\$ 855,51 millones FOB, y el 77% entró por la aduana de Ipiales, o lo que es lo mismo, ingresó a través del paso fronterizo Rumichaca.⁵

Tanto Colombia como Ecuador tienen un importante comercio exterior con países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), pero especialmente entre ellos. En 2012, Colombia realizaba el 36% de su comercio dentro de la CAN, y de éste, un poco más de la mitad se realizó con Ecuador. El mismo año, Ecuador tuvo un 30% de comercio intracomunitario, y un tercio de éste fue con Colombia. (CAN, 2013). Tradicionalmente, el saldo comercial no petrolero de

Ecuador con Colombia ha sido deficitario. Por señalar los datos de los dos últimos años disponibles, en el año 2012 fue de US\$ 1.049,6 millones FOB, y en 2013 de US\$ 1.266 millones FOB (PRO ECUADOR, 2014; 2013b).

NORMATIVA SUPRANACIONAL Y EL TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS

El principal marco jurídico del transporte internacional de mercancías por carretera entre Ecuador y Colombia está regulado por la Decisión 399, "Transporte Internacional de Mercancías por Carretera" del 17 de enero de 1997, y sus normas complementarias. Esta norma es de cumplimiento obligatorio para los países miembros de la CAN. Los países miembros, al aprobar esta Decisión, han pretendido fortalecer el transporte internacional de mercancías por carretera de la subregión, porque éste se considera uno de los instrumentos de ayuda eficaz para la consolidación de la integración económica.

La Decisión 399 establece un régimen de transporte internacional de mercancías por carretera que se fundamenta, de acuerdo con su artículo 3, en: los principios de libertad de operación, acceso al mercado, trato nacional, transparencia, no discriminación, igualdad de tratamiento legal, libre competencia, y nación más favorecida. Asimismo, el artículo 13 señala que los países miembros conceden al transportista autorizado el derecho a ofrecer y prestar el servicio de transporte internacional. Y el artículo 14, consagra el derecho al libre tránsito por parte de los vehículos registrados debidamente. Asimismo, el artículo 185 de esta Decisión establece que los organismos nacionales competentes designados y acreditados por los países miembros serán los responsables de la aplicación de dicha Decisión y sus normas complementarias, en sus respectivos territorios.

Otro aspecto destacado, resultado de la Decisión 399, es la incorporación de la política de desarrollo del territorio fronterizo en el marco de la integración física. La CAN considera que: (a) los proyectos viales juegan un papel importante en el proceso de integración subregional, puesto que permiten la interconexión fluida entre los países miembros, lo que facilita en última instancia las relaciones comerciales

² Datos procedentes de la Agencia Nacional de Tránsito de Ecuador (ANT), en su sección "Servicios" y, dentro de ésta, en "Plan Renova", "Requisitos para Acceder" (<http://www.ant.gob.ec/index.php/servicios/plan-renova/requisitos#.U7oAuxZA9ow>, mayo de 2014).

³ Datos procedentes de la Agencia Nacional de Tránsito de Ecuador (ANT), en su sección "Servicios" y, dentro de ésta, en "Plan Renova", "Estadística" (<http://www.ant.gob.ec/index.php/servicios/plan-renova/estadistica#.U7oBKkZA9ow>, mayo de 2014).

⁴ Datos extraídos y elaborados a partir de la base de datos del Sistema Estadístico de Comercio Exterior (SIEC), de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, en su apartado de exportaciones totales y en exportaciones por administración de aduana (<http://websiex.dian.gov.co>, mayo de 2014).

⁵ Datos extraídos y elaborados a partir de la base de datos del Sistema Estadístico de Comercio Exterior (SIEC), de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, en su apartado de importaciones totales y en exportaciones por administración de aduana (<http://websiex.dian.gov.co>, mayo de 2014).

y las relaciones socioculturales entre los países; y (b) los proyectos de integración física se tienen que dar necesariamente junto al desarrollo de los territorios fronterizos de la subregión: integración fronteriza. Por lo tanto, deben crearse las condiciones económicas, sociales, culturales e institucionales que promuevan la mejora de las condiciones de vida de la población de estas zonas de frontera. A partir de aquí mejorará la funcionalidad de las instituciones públicas responsables del control y regulación de los flujos comerciales bidireccionales, a través de la construcción, adecuación y puesta en funcionamiento de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y de los Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF). En este sentido, es destacable el esfuerzo que está haciendo especialmente Colombia para impulsar el desarrollo de la zona de frontera con Ecuador. Ejemplos de esto son: la aprobación de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en mayo de 2014, que permitirá contar con recursos para poder dar un trato diferencial a los municipios de frontera y colocarlos como prioridad en el desarrollo, y la existencia de un proyecto de Ley de Fronteras;⁶ la construcción del puente internacional de Rumichaca y la puesta en funcionamiento del CEBAF de San Miguel.⁷ La aprobación de un CONPES en julio de 2014, que dedicará recursos para el desarrollo agropecuario del departamento fronterizo con Ecuador de Nariño en el marco de la estrategia de combate a la pobreza de Colombia;⁸ y la voluntad de Colombia de incluir a los CEBAF como uno de los principales temas en su agenda de trabajo para la presidencia *pro-tempore* del Proyecto Mesoamérica de este país durante el segundo semestre de 2014.⁹

⁶ Ver notas de prensa <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/conpes-aprueba-documento-prioriza-fronteras-para-desarrollo-colombia>, mayo de 2014; <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/la-frontera-tiene-que-tener-trato-diferencial-canciller-maria-angela-holguin>, mayo de 2014.

⁷ *Ídem* y ver Decreto N° 916 del 19 de mayo de 2014, del Ministerio de Relaciones Exteriores, por el cual se dictan disposiciones para el funcionamiento del Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) de San Miguel.

⁸ Ver nota de prensa <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/267609-gobierno-aprueba-conpes-para-mejorar-calidad-de-vida-en-el-pais>, julio de 2014.

⁹ Ver nota de prensa "Colombia prepara los trabajos para el ejercicio de su Presidencia *Pro-tempore* del Proyecto Mesoamérica", junio de 2014.

Respecto de la infraestructura administrativa en las zonas de frontera, en el año 2001, los países miembros de la CAN dieron un importante paso en el campo de la integración fronteriza al establecer el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), y las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en los CEBAF. Mediante la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), se definieron grupos de proyectos relevantes para el sector transportador de carga por carretera, los factores de análisis para trazar sus impactos en diversas dimensiones, y la evaluación comparativa de los mismos. Entre éstos se aprobó el proyecto, actualmente en pre-ejecución, para la implementación del CEBAF en el Paso de Frontera Ipiales-Tulcán (Rumichaca) (IIRSA, 2014).

Dentro del transporte internacional, la normativa aplicable en los países miembros de la CAN establece que las empresas transportistas, luego de cumplir con los requisitos establecidos, pueden realizar transporte internacional. Esto significa -aplicable a Colombia y Ecuador- que están habilitadas para tomar la carga desde cualquier punto del país de origen y llevarla hasta su destino y, de igual manera, tomar carga en el país extranjero y retornar a su país de origen. Esta normativa en materia de transporte de carga no plantea dificultades para la fluidez del transporte internacional. Expresamente, la normativa dictamina la obligatoriedad de realizar el transporte de mercancías o carga sin transbordos. De esta forma, el transbordo en la frontera debería ser la resultante de prácticas operativas debidamente reglamentadas del comercio internacional carretero y no como parte de medidas, muchas veces coactivas, tomadas al margen de la legislación supranacional vigente. En el caso concreto del transporte internacional de carga por el paso de la frontera de Rumichaca, los transportistas colombianos y ecuatorianos, asociados corporativamente en sus respectivos países, han adoptado (en la práctica y como norma general) la obligación de realizar transbordo de la carga que se moviliza en frontera, sólo admitiendo como excepción el transporte de cargas especiales (carga líquida y refrigerada).

La CAN, mediante la Decisión 434 del 11 de junio de 1998, creó el Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT) conformado por las autoridades nacionales responsables del transporte terrestre de cada país miembro. Como resultado de los trabajos llevados a cabo en este Comité de la CAN, los países miembros adelantaron algunas acciones

concretas como: capacitación de funcionarios sobre la regulación comunitaria y encuentros para buscar sinergias entre los empresarios dueños de la carga, los transportistas, las autoridades locales, y la sociedad civil. Básicamente, las conclusiones de estos trabajos se centraron alrededor de 4 acciones: (1) mejorar el nivel de conocimiento de la Decisión 399 por parte de los funcionarios encargados de su aplicación en los pasos fronterizos; (2) estudiar la manera de concertar estrategias para lograr el desarrollo del sector de transporte internacional de carga por carretera; (3) armonizar las normas nacionales referentes a la capacidad mínima de carga, y sobre la creación y el funcionamiento de empresas dedicadas al transporte internacional de carga por carretera; y (4) acelerar la creación y operación de Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF). Además, en el CAATT se detectaron una serie de dificultades en el paso Ipiales-Tulcán, y que detallaremos seguidamente, para el normal desarrollo de las actividades transportadoras de carga por carretera en el paso fronterizo Rumichaca (Pineda Hoyos, 2009; CAN, 2004; 2011).

ALGUNOS PROBLEMAS EN EL COMERCIO TERRESTRE DE MERCANCIAS EN EL PASO DE FRONTERA IPIALES-TULCÁN (RUMICHACA)

Respecto del transbordo en frontera, como hemos visto, legalmente el transporte internacional de carga por carretera entre Colombia y Ecuador se rige por la Decisión 399. El artículo 14 de esta Decisión concede el libre tránsito a los vehículos habilitados y unidades de carga, debidamente registrados, para el transporte internacional. En el caso del comercio entre los países de la CAN, entre los que se cuentan Colombia y Ecuador, si se exige el transbordo de mercancías, se contraviene la legalidad vigente. Sin embargo, estas circunstancias en materia de transporte terrestre de carga, forman parte de una práctica generalizada entre los países de la subregión. Este problema se ha detectado desde hace más de una década por la CAN y ha generado numerosas denuncias y sentencias en el marco de las instituciones subregionales de integración. Problemas que son parte de: las dificultades en la aplicación de la normativa comunitaria; los aspectos aduaneros ligados a prácticas comerciales e inadecuada infraestructura en los pasos fronterizos y la realidad socioeconómica de las zonas de frontera, que como comentaba recientemente el presidente Juan Manuel Santos existen múltiples desafíos a causa de la violencia

y la pobreza”;¹⁰ así como las limitaciones para la inversión pública y privada, el escaso nivel de desarrollo empresarial, y las diferencias macroeconómicas entre Colombia y Ecuador, con este último país con un esquema monetario dolarizado (CAN, 2004; 2011).

Respecto de la infraestructura administrativa en las zonas de frontera, con la propuesta de creación de las ZIF y de los CEBAF, los países miembros muestran el convencimiento de que para una integración comercial y física exitosa, es necesario generar las condiciones que permitirán el desarrollo de los territorios fronterizos de la subregión a partir de un trato diferenciado. Estos territorios se caracterizan por ser zonas muy pobres. Esto convierte a la política específica de desarrollo en la frontera en una prioridad en la estrategia de desarrollo nacional de combate a la pobreza, y en un elemento de reequilibrio también necesario para eliminar los obstáculos a la integración fronteriza causados por la realidad socioeconómica que altera el normal de las actividades comerciales (transbordo, almacenaje, parqueos, tramitadores, carretilleros, etc.) (CAN, 2004; 2011). Además, la población de estos lugares tiene lazos familiares que se han desarrollado en dos territorios nacionales diferentes; pero que para ellos tiene una cierta homogeneidad que los hace calcular los beneficios en función de su territorio de frontera. Éstos tienen una idiosincrasia y unos intereses particulares que incluso, en determinados momentos, pueden ir en contra de los intereses del territorio nacional al que pertenecen sus pobladores (Lauret, 2009; Meza Monge, 2012). Esta peculiaridad, unida a los rudimentarios medios tecnológicos en frontera (la mayoría de la carga se opera manualmente), añade una complejidad enorme para lograr la eficiencia y la eficacia de las políticas comerciales nacionales y supranacionales destinadas al intercambio terrestre. Por lo tanto, no se puede lograr una adecuada integración fronteriza, sin crearse las condiciones económicas, sociales, culturales e institucionales que promuevan la mejora de las condiciones de vida de la población ubicada en estas zonas de frontera (CAF, 2003; CAN, 2004; 2011; Egas *et al.*, 2009; Muniz Costa, 2012).

No solo es una cuestión de que la mercancía, los vehículos y los pasajeros “cruen lo más rápido posible” el paso de frontera, sino de abordar con la suficiente

¹⁰ Ver nota de prensa <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/267609-gobierno-aprueba-conpes-para-mejorar-calidad-de-vida-en-el-pais>, julio de 2014.

amplitud y profundidad el escenario impactado por la presencia, súbita o programada, de un flujo de inversiones jamás visto en la historia de los pobladores del paso, hecho que, naturalmente, termina generando expectativas que, al no ser atendidas, se convierten en potenciales fuentes de conflictos que terminarían bloqueando los propósitos de la modernización de un paso de frontera (Meza Monge, 2012, p. 29).

En la práctica, y a pesar del tiempo transcurrido desde el dictado de las normas aplicables, Colombia y Ecuador no han logrado optimizar el funcionamiento de los CENAF en el paso fronterizo Ipiales-Tulcán, mientras se termina de implementar el CEBAF que los sustituya. En la actualidad, de acuerdo con los datos ofrecidos por PRO ECUADOR, los tiempos de exportación en control de aduanas tienen una duración media de 2 días (PRO ECUADOR, 2012). Lo anterior, si el transportista lleva toda la documentación en regla y se llega en horario de atención (antes de las 10 de la noche). Esto último es un importante inconveniente para la facilitación comercial, sobre todo reflejado en el aumento de los costos del transporte. Sólo Ecuador, a partir de febrero de 2012, tomó medidas unilaterales para permitir cruzar la frontera durante las 24 horas (CAN, 2004; 2011).

Otros factores negativos, que entorpecen el transporte de carga son: (a) los bloqueos en la frontera promovidos por los sindicatos de transportistas colombianos y ecuatorianos; (b) los escasos esfuerzos binacionales realizados para facilitar, simplificar y homologar los trámites y procedimientos en el paso fronterizo; (c) un contexto socio-económico en ambos lados de la frontera basado en la disfuncionalidad del tránsito internacional. Adicionalmente a este panorama, la eficacia de las políticas comerciales nacionales y supranacionales también se ven afectadas por la piratería terrestre, el conflicto interno colombiano, y el narcotráfico. Este último ha penetrado en el gremio camionero como una forma de lavar dinero procedente de esta actividad ilícita y que están distorsionando el mercado del transporte. Por parte de la Asociación Colombiana de Camioneros (ACC) se ha denunciado reiteradamente la penetración del narcotráfico en el sector camionero (CAN, 2004; 2011; Egas *et al.*, 2009). En 2008, el vicepresidente de la ACC, declaraba que se estimaba que entre 12 mil y 14 mil camioneros estaban involucrados en este tipo de actividades y que “ellos pueden cargar por debajo de la tabla de fletes lavando dinero y perjudicando a los camioneros que

trabajan legalmente”.¹¹ En enero de 2014, el presidente regional de la ACC declaraba que dentro del sector hay lavado de activos, y que esto tiene un impacto grande sobre los pequeños transportistas que no participan de estas actividades ilegales porque los pone en riesgo de desaparecer. La penetración del narcotráfico en el sector ha distorsionado a la baja los precios de los fletes, y los transportistas que no participan tienen serias dificultades para incluso cubrir sus costos operativos.¹²

CONCLUSIONES

En materia de integración fronteriza y de transporte, es crucial que los países miembros de la CAN puedan ir eliminando las barreras creadas por la falta de cumplimiento de la normativa andina y otros factores adversos. En las actuales condiciones, el comercio entre Colombia y Ecuador no fluye adecuadamente. Esto no sólo es importante en materia de eficiencia y eficacia en el camino de la facilitación del intercambio comercial; sino también para el sentido mismo del proceso de integración andino. Sobre todo, si como se ha hecho desde años atrás, la proximidad geográfica como factor a favor de la integración ha sido cuestionada por la existencia de las grandes distancias y las barreras naturales existentes en la subregión.

La CAN ha sido propositiva en el tema del transporte de carga por carretera entre los países miembros, porque ha buscado crear condiciones complementarias que permita que las prácticas ilegales del transbordo desaparezcan. Sin embargo, esta actitud no ha sido suficiente para crear consenso y cooperación entre los distintos actores involucrados, así como tampoco eliminar el rechazo entre los actores locales (Tates, 2009). Como se ha dicho en este trabajo, existen factores que inciden de forma negativa en el normal desarrollo de la actividad transportadora internacional de carga, en la zona de frontera (Ipiales-Tulcán), al interior de los dos países (Colombia y Ecuador), y que hasta ahora han sido insolubles. En el transporte de mercancía por carretera,

¹¹ Ver nota de prensa <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/la-acc-denuncia-narcotrafico-dentro-del-gremio-camionero/20080812/nota/650485.aspx>, junio de 2014.

¹² Ver nota de prensa <http://www.rcnradio.com/noticias/el-narcotrafico-esta-permeando-al-sector-camionero-jose-montealegre-109597>, junio de 2014.

a través de este paso fronterizo, están involucrados los gobiernos nacionales y locales; pero también los empresarios dueños de la carga, los transportistas, y la sociedad civil. Estos factores son principalmente los siguientes: la obligación de transbordo de la carga, una inadecuada infraestructura administrativa, las actitudes de los transportistas, las condiciones socio-económicas en las que vive la población en esta frontera, y otras que únicamente se han mencionado en este trabajo, como la piratería terrestre, el conflicto interno colombiano, y el narcotráfico (Egas *et al.*, 2009).

Respecto de la obligación del transbordo de la carga en la frontera, hay un alto porcentaje de la población de los dos países que trabaja, formal o informalmente, en actividades vinculadas, directa o indirectamente, con el transbordo de mercancía en la frontera. Entre otros, conductores y propietarios de camiones, braceros (personas que descargan un camión de una nacionalidad y cargan otro de nacionalidad distinta), operarios de monta cargas, y empleados de estaciones de servicio, personal vinculado a restaurantes y hoteles, vendedores ambulantes, personal de seguridad, tramitadores, y cambistas de moneda. La actividad económica de la frontera depende, en gran medida, del transporte de mercancía. Si las autoridades de los países terminaran de manera inmediata con el transbordo de mercancía, el costo social y económico sería muy alto. Sin duda, la existencia del transbordo obligatorio es un obstáculo para la facilitación del comercio, pero resulta difícil eliminarlo si no se dan avances en la integración fronteriza. Bajo el liderazgo de las autoridades nacionales y supranacionales, todos los actores de desarrollo en la frontera tienen que diseñar estrategias que compensen los costos sociales y económicos que la eliminación del transbordo traería: capacitación productiva, creación de empresas comunitarias, planes de vivienda, subsidios al desempleo, etc. Por lo tanto, Colombia y Ecuador se enfrentan a un doble reto. Por un lado, eliminar el transbordo para un comercio supranacional más beneficioso para los sectores vinculados a este comercio exterior, y por otro lado, generar oportunidades económicas diversificadas respecto a la actividad del transbordo (Pineda Hoyos, 2009).

Respecto de la infraestructura administrativa en zona de frontera, el hecho que de momento no se haya materializado el proyecto de implementación de un CEBAF en el Puente Rumichaca, no ha permitido contar con un espacio adecuado para mejorar la libre circulación de bienes entre Colombia y Ecuador.

Además, el estado de las cosas en la actualidad termina incentivando la corrupción administrativa (estimulada por los transportistas y empresarios privados) (Egas *et al.*, 2009).

En relación con las actitudes de los pequeños transportistas, la presión para que se continúe ejecutando la práctica del transbordo obligatorio al margen de la regulación comunitaria andina, seguirá siendo fuerte. Sobre las políticas nacionales, se puede decir que ha faltado suficiente voluntad política de los gobiernos de Colombia y Ecuador para que se tomen medidas que garanticen que los vehículos puedan circular sin transbordo; lo cual en parte se explica, como se ha dicho, por la capacidad de movilización de los transportistas. Aunque es importante destacar los esfuerzos que en los últimos meses ha hecho Colombia por impulsar políticas de desarrollo fronterizo.

La CAN podría jugar un papel de liderazgo importante para modificar la situación existente en la actualidad. Desde el espacio supranacional se podrían impulsar al menos 6 alternativas, no excluyentes, a la situación actual, y favorecer que éstas se incorporen a una estrategia de desarrollo fronteriza Ipiales-Tulcán consensuada entre todos los actores de desarrollo con presencia en el territorio. Estas alternativas son las siguientes: (1) un programa de chatarrización de vehículos de pequeños transportistas, que les permita salir del mercado transportador de carga internacional; (2) los apoyos necesarios para la creación de empresas de transporte binacional con pequeños transportistas de ambos lados de la frontera, para que tanto ecuatorianos como colombianos, al ser dueños de la empresa de transporte, no impidan el libre tránsito de camiones; (3) la creación de una infraestructura de carretera alternativa entre Bogotá y Quito, y la mejora de las alternativas para el transporte marítimo; (4) una reestructuración de amplio consenso del marco jurídico-institucional facilitador del comercio sin transbordo en un área integrada comercialmente; (5) el compromiso político que garantice el cumplimiento de las normas sobre la materia; (6) la implementación de una adecuada política de compensación para los habitantes, básicamente creando fuentes de empleo formal e incentivando la asociación para crear empresas productivas y/o comerciales. ♦

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA NACIONAL DE TRANSITO DE ECUADOR (ANT). 2014. Sección "Servicios" [en línea]. Mayo.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI). 2013. *Boletín Gerencia de Logística, Transporte e Infraestructura. Información del Sector*, N° 02-113. 2 de febrero al 8 de febrero.
- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (CAF). 1993. *Proyectos viales de integración andina*.
- . 2000. *Vías para la integración. Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica*.
- . 2001. *Transporte sin fronteras. Transporte internacional de carga por carretera en la Comunidad Andina de Naciones. Situación actual y perspectivas*.
- . 2003. *Ecuador. Análisis del sector Transporte*.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). 2003. "Elementos para una política común de transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina".
- . 2004. "Acta de la Mesa de Trabajo Binacional colombo-ecuatoriana sobre transporte internacional por carretera". Documento SG/MT.CETIC/I/ACTA.
- . 2011. "Transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina - Documento de Estado de Situación". 17 de octubre.
- . 2013. "Exportaciones intra y extra comunitarias, año 2012". Documento SG/de 583/Rev. 1.
- . 2014. Sección "Transporte terrestre" [en línea]. Mayo.
- COMISIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA. 1997. *Decisión 399 del 17 de enero, Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustitutoria de la Decisión 257*.
- EGAS, M.; Fernández de Córdova, M.; García Freire, D.; Muñoz, M.C. et al. 2009. "Interdependencia fronteriza entre Ecuador y Colombia". Documento de trabajo. SEGIB.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO (INEC). 2014. Sección "Estadísticas Económicas-Transporte" [en línea]. Junio.
- INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (IIRSA). 2014. Sección "Proyectos" [en línea]. Mayo.
- LAURET, S. 2009. *La Frontera Norte Ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano. Las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia del Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Abya Yala.
- MEZA MONGE, NILO. 2012. "Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integración", en: *Revista Integración & Comercio*, 34(16): 25-32. Buenos Aires: BID-INTAL.
- MONTENEGRO CORAL, R. 2005. "Frontera Colombo-Ecuatoriana: historia y destino común", en: *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 10 (18): 20-28.

MUNIZ COSTA, S. P. 2012. "La integración regional sudamericana por transporte terrestre: una perspectiva histórica", en: *Revista Integración & Comercio*, 34(16): 7-15. Buenos Aires: BID-INTAL.

PINEDA HOYOS, S. 2009 "Ecuador y Colombia: integración fronteriza en el marco de una agenda de convergencia binacional", en: Jaramillo, G. (Comp.) *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. FLACSO.

PRO ECUADOR. 2012. "Perfil logístico de República de Colombia".

----- 2013a. "Ficha comercial de la República de Colombia".

----- 2013b. "Boletín de Comercio Exterior Feb/Mar 2013".

----- 2014. "Boletín de Comercio Exterior Feb/Mar 2014".

SISTEMA ESTADÍSTICO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA (SIEX). 2014 [en línea]. Mayo.

TATES, J. 2009. "Propuestas para construir una política binacional fronteriza", en: Jaramillo, G. (Comp.) *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. FLACSO.

VIEIRA POSADA, E. 1999. *El mercado ampliado andino: una realidad*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

