

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES  
(FLACSO)**

**ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES  
INTERNACIONALES  
2003-2005**

**Susana Fuentes Hidalgo**

**TESINA TITULADA**

**“LA COMISION DE VECINDAD DE ECUADOR Y  
COLOMBIA: La delgada línea entre conflicto y  
la cooperación  
(Análisis 2002 – 2009)”**

**Tutor: Santiago Basabe**

Lisboa, 22 de Marzo de 2010

# ÍNDICE

<b>RESUMEN</b>	<b>3</b>
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>4</b>
<b>MARCO TEÓRICO</b>	<b>5</b>
<b>HIPOTESIS</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO 1. LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF) ECUADOR-COLOMBIA</b>	<b>10</b>
1.1 LA ZIF EN LA NORMATIVA ANDINA	10
1.2 AVANCE Y LIMITACIONES DE LA ZIF	11
<b>CAPITULO 2. LA COMISIÓN DE VECINDAD DE ECUADOR Y COLOMBIA (COVIEC)</b>	<b>13</b>
2.1 ORIGENES	13
2.2 TEMAS DE COMPETENCIA DE LA COMISION DE VECINDAD	13
2.3 FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE LA COVIEC	13
2.4 ACTORES	14
2.5 AVANCES	15
2.5.1 PLAN ECUADOR	16
2.5.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	16
2.5.3 PLAN NACIONAL DE POLÍTICA EXTERIOR (PLANEX)	17
2.6 LIMITACIONES	17
2.7 REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL DE LA COVIEC	18
2.8 LA COMISION BINACIONAL FRONTERIZA (COMBIFRON)	19
<b>CAPITULO 3. ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LAS COMISIONES BILATERALES FRONTERIZAS ECUATORIANO-PERUANAS Y ECUATORIANO-COLOMBIANAS</b>	<b>20</b>
3.1 RELACIONES POLÍTICAS DIPLOMÁTICAS ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA	20
3.1.1 ROMPIAMIENTO DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS ECUADOR-COLOMBIA	22
3.1.2 DIAGNÓSTICO DE LA COVIEC	23
3.1.2.1 AVANCES DETECTADOS	23
3.1.2.2 LIMITACIONES	24
3.2 RELACIONES POLÍTICAS DIPLOMÁTICAS ENTRE ECUADOR Y PERÚ	25
3.3 COMISION DE VECINDAD ECUATORIANO-PERUANA	25
3.3.1 SECRETARIA EJECUTIVA BINACIONAL DE LA COMISION DE VECINDAD ECUATORIANO-PERUANA	26
3.3.2 COMITES TECNICOS BINACIONALES	26
3.3.3 COMITES DE FRONTERAS	26
3.4 DIGANOSTICO DE LOS PROGRAMAS BINACIONALES DE INTEGRACION FRONTERIZA	27
3.5 ANALISIS COMPARATIVO	27
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>33</b>
<b>BIBLIOGRAFIA UTILIZADA</b>	<b>35</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>37</b>

## **RESUMEN**

La vecindad geográfica entre Ecuador y Colombia ha determinado que exista una inevitable interrelación entre las dos naciones, interrelación que ha estado atravesada por elementos de integración, colaboración, alianza, disuasión y conflicto.

Este trabajo aborda el tema del impacto que han tenido las Comisiones Binacionales Fronterizas Ecuatoriano-Colombianas, como parte del proceso de interdependencia y relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, en la formación tanto de la agenda positiva entre los dos países como en la formulación de la política fronteriza bilateral que promueva el desarrollo e integración fronteriza.

En una primera parte del trabajo, se va a revisar el marco teórico relacionado con las diferentes aproximaciones conceptuales que abordan el tema de las fronteras binacionales, la formación de las fronteras binacionales, las Zonas de Integración Fronteriza –ZIF - en el marco de la normativa andina, la formación de las políticas gubernamentales en el manejo fronterizo y las relaciones de interdependencia, cooperación y conflicto, variables que caracterizan la relación bilateral entre Ecuador y Colombia y por ende del funcionamiento, avances y limitaciones de las Comisiones de Vecindad.

En una segunda parte, se van a revisar de manera muy sucinta la formación de las ZIF, de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana –COVIEC- y los problemas detectados en la zona fronteriza y en el manejo de las comisiones debido a los efectos del conflicto interno en Colombia como un factor que atraviesa las relaciones bilaterales, los efectos del rompimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países y los efectos de estas circunstancias en el avance y retroceso de los compromisos asumidos por la COVIEC así como también, en el grado de operatividad y eficiencia en su funcionamiento, tomando en cuenta los actores, instituciones, y agentes que en ella intervienen.

En una tercera parte, se va a realizar un análisis comparativo de los resultados registrados por la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana con el funcionamiento y resultados obtenidos por la Comisión de Vecindad Ecuador- Perú, para lo cuál, se van a determinar los avances de cada una de las Comisiones Bilaterales de Vecindad y finalmente, realizar un análisis comparativo del impacto que éstas han tenido en los proyectos de desarrollo e integración fronteriza.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La formulación de la política exterior ecuatoriana con respecto al manejo del conflicto colombiano y la decisión de mantenerse al margen del Plan Colombia<sup>1</sup>, ha generado discrepancias con la posición colombiana de regionalizar el conflicto colombiano y demandar mayor intervención por parte de sus vecinos. Es así como las históricas relaciones armónicas bilaterales se han visto constantemente atravesadas por discrepancias generadas por el conflicto interno colombiano, el narcotráfico, las aspersiones aéreas, los grupos armados en la frontera, elementos que han generado tensiones y hasta un quiebre en sus relaciones diplomáticas.

Las políticas de integración binacional implementadas por los Gobiernos de Ecuador y Colombia, a través de la creación de la Comisión de Vecindad (COVIEC) desde 1989, la Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON), creada en 1996 y los subcomités como agentes oficiales que tienen como fin la implementación una “agenda positiva”, la regularización de las políticas de integración y la generación de proyectos de desarrollo en la Zona de Integración Fronteriza (ZIF)<sup>2</sup>.

Sin embargo, se puede constatar que “en las fronteras de Ecuador y Colombia coexiste la insatisfacción de necesidades fundamentales primarias, especialmente en el ámbito rural, que compromete los sectores de: salud, alimentación, agua potable, vivienda, seguridad, educación y justicia”, para que estas necesidades se puedan solventar es indispensable que se cuente con un plan de desarrollo fronterizo que establezca proyectos que suplan las necesidades de la población fronteriza. (MOREANO:2009:39)

La interrogante que surge de lo anteriormente señalado, es conocer a qué se debe que a pesar de tantos años de creación y funcionamiento de las Comisiones Binacionales, los dos países no hayan logrado avanzar en el establecimiento de una política de integración fronteriza común y más prioritario aún, que cuenten con un plan de desarrollo fronterizo que garantice el bienestar y desarrollo de las comunidades y el adecuado funcionamiento de la agenda positiva sin depender de los cambios o vaivenes en las políticas gubernamentales.

## **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Que repercusiones han tenido las Comisiones Binacionales Fronterizas Ecuatoriano-Colombianas en el fortalecimiento de la integración y el desarrollo binacional en la ZIF, con que capacidad de representatividad han contado y que influencia han tenido en la formulación misma de los lineamientos de una política fronteriza común?

---

<sup>1</sup> El Plan Colombia es el “Plan para la Paz, la prosperidad económica y el fortalecimiento del Estado,” aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en el 2000. En Colombia reemplazó la primera versión elaborada por el presidente Pastrana en 1998 en el marco del proceso de paz con la guerrilla de las FARC. Sustituyó la práctica, igualmente, al Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la Paz aprobado por el legislativo en agosto de 2000.” Puyana, Aura María; El desarrollo regional en escenarios globales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado. En Jaramillo, construyendo puentes, p.57

<sup>2</sup> La ZIF, tiene sus orígenes en el seno de la CAN mediante resolución N.501, de 2001.

## MARCO TEORICO

De acuerdo al concepto Westphaliano del Estado-Nación, los Estados son vistos como un espacio territorial fijo, sobre el cual ejercen su soberanía. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) define a los estados modernos como “entidades espaciales soberanas”, en base a esta definición, los estados necesitan delimitar su territorio sobre el cual ejercen su soberanía, de ahí la importancia de la delimitación de las fronteras nacionales y la creación de principios como el respeto a la inviolabilidad territorial y a la libre determinación de los pueblos, principios consagrados en el derecho internacional y en las resoluciones adoptadas en las Naciones Unidas.<sup>3</sup>

De acuerdo a la CAN “la frontera es un concepto y una realidad compleja, pero que siempre constituye un espacio de actuación compartida, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales, pero un espacio cuya delimitación, por lo mismo de existir allí una relación dinámica, sólo puede ser establecida en forma aproximada y transitoria, constituyendo su esencia el carácter cotidiano de dicha relación, la heterogeneidad de situaciones que en ella se constatan, su equilibrio momentáneo, y, consecuentemente, su permanente evolución en el espacio y en el tiempo.” (Oliveiros 2002:2)

De acuerdo a Francisco Carrión, la conceptualización de la frontera como espacio de integración surge en América Latina en la década de los 80, factor que coincide con la aparición de gobiernos democráticos en la región, que optan por implementar políticas más integracionistas que aislacionistas. Se da una redefinición de la frontera, de ser vista como un hito delimitador de un territorio nacional con otro, en el cual se ejerce una soberanía territorial, exclusiva y excluyente, a ser considerada como un espacio integrador, sobre el cual se deben orientar estrategias de desarrollo a través de acciones conjuntas entre países vecinos. En base a este cambio estructural, comienza a ganar relevancia la integración y la cooperación fronteriza, a través de proyectos binacionales y en algunos casos hasta trinacionales, en una gama de múltiples temas propios de la vecindad fronteriza.

Hernán Moreano establece que la frontera en el contexto de desarrollo socio-económico, implica dos factores, por un lado, el reconocimiento de la existencia de vínculos entre dos poblaciones que comparten un espacio territorial común pero que pertenecen cada una a una jurisdicción nacional distinta y, por otra, en base a su situación demográfica. “La frontera aparece como los bordes y confines territoriales de un Estado en la que cada territorio es distinto del vecino que constituye un espacio uniforme y una nación única, desprovista de contradicciones y espacios diversos” (Moreano:2009: 40-41)

Para Carrión, la atención que la política exterior ecuatoriana debe dar a la integración fronteriza, no se sustenta solamente en el hecho de que existe un alto grado de

---

<sup>3</sup> Resolución 52/112, de 12 de diciembre de 1997, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

dinamismo existente en el ámbito económico y social por parte de los habitantes de la frontera, sino que también “es importante mantener un ordenamiento de estas relaciones, por razones de seguridad nacional, pues a través de una integración vigilada se tiene cabal conocimiento de la zona, sus poblaciones e intereses y de todos los factores de la convivencia internacional vecinal; con el objeto de elevar el nivel de vida de las poblaciones asentadas en ambos márgenes de la línea limítrofe, con cuya mutua colaboración y esfuerzo se pueden concretar proyectos de beneficio compartido; y para acrecentar y promover el nacionalismo en esos sectores, proclives a la influencia vecinal”.(Carrión:1986:25)

La Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana, (COVIEC) creada mediante Declaración Conjunta de los Presidentes de Ecuador y Colombia,–el 20 de junio de 1989 y reestructurada en el 2002, es el mecanismo bilateral encargado de hacer un seguimiento, análisis, y evaluación de las relaciones bilaterales de los dos países en todos los ámbitos, y de manera particular en los proyectos de desarrollo e integración fronteriza. En 1996, surge la Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON) como un mecanismo de acción inmediata para tratar básicamente temas de defensa y seguridad fronteriza.

La COVIEC tiene como finalidad implementar proyectos de desarrollo y ampliar los lazos de integración en la ZIF, cuya competencia corresponde a los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países, mientras que la COMBIFRON se encarga de los temas de seguridad y control fronterizo y está manejada por los Ministerios de defensa de Ecuador y Colombia.

La formación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) ha sido una iniciativa regional que surgió en el seno de la CAN, el 25 de mayo de 1999, cuando ésta adoptó la Decisión 459, relacionada con la creación de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y la Decisión 501, el 22 de junio de 2001, en la cual estableció crear las ZIF.<sup>4</sup>

Dentro de los lineamientos generales de la formación de las ZIF, estas deben “contribuir al desarrollo equilibrado y armónico de la subregión así como responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial”.<sup>5</sup>

El establecimiento de las Zonas de Integración Fronteriza tanto en la parte norte como en la parte sur del Ecuador surge de la normativa andina.

La ZIF del Ecuador con Colombia comprende las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos; y del lado colombiano, los Departamentos de Nariño y Putumayo. La Comisión se ha reunido en múltiples ocasiones alternadamente en diferentes ciudades

---

<sup>4</sup> En el Capítulo I, artículo 1 de la normativa andina, dentro de sus principios menciona: “Desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza, a partir de un aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas. Contribuir al desarrollo social y económico. Consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional. Decisión 459, 25 de mayo 1999.

<sup>5</sup> Capítulo II Artículo 2 de la Decisión 459 de 25 de mayo de 1999.

del Ecuador y Colombia. Con las ZIF se formaron Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), que están constituidos por un “conjunto de instalaciones localizadas en una porción de territorio de un país miembro o de dos colindantes, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipo y mobiliario para control integrado de personas, equipajes, mercancías y vehículos.”(Moreano:2009:42)

Para Socorro Ramírez la adopción de la ZIF colombo-ecuatorianas han mostrado un rápido y sucesivo proceso de ampliación, en 1993, 1997 y 2002 que no han sido resultado de la dinámica fronteriza sino de intereses de actores de poder e influencia política en los dos países que buscaban gozar de las ventajas y beneficios de la ZIF.”(Ramírez:2009:132-134)

Por otra parte, desde el atentado a las torres gemelas, el 11 de septiembre de 2001, se da un cambio en la visión y formulación de la política de seguridad en toda la región, debido al fuerte vínculo y dependencia del sur a las políticas implementadas por Estados Unidos (EEUU), el abanderamiento de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico fue tomando relevancia en las agendas de seguridad de América Latina.

Adrián Bonilla mira una implicación directa en la formulación de la política exterior de los países de la región andina en torno a la “securitización”<sup>6</sup> implementada por los EEUU. En el caso específico de Ecuador y Colombia el cambio en la agenda de seguridad post 11-S afectó y produjo cambios sustanciales en la relación bilateral y manejo fronterizo por parte de los dos países. Guillermo León Valencia<sup>7</sup> anota que “el cambio de política que se dirige a encontrar una solución militar al conflicto ha sido impulsado desde la administración de Uribe y por el Gobierno de los EEUU, todo lo que habría ampliado su perímetro de seguridad al área andina.”<sup>8</sup>

De acuerdo a Bonilla "existen tres formas de analizar la modificación de las relaciones entre Ecuador y Colombia, que están enmarcadas en elementos del orden internacional, interno y del subsistema regional de relaciones internacionales en que los dos países se encuentran involucrados. La imposición de los temas de seguridad sobre otros asuntos de la agenda de las relaciones internacionales de los dos países; segundo, la construcción de las agendas distintas que se expresan en diferentes tipos de percepción, en diferentes políticas exteriores y en diferentes instrumentos de política usados por los dos estados y finalmente, las modificaciones sufridas por los regímenes multilaterales de gestión política en la región y la recomposición de los alineamientos en el sistema de alianzas en la región andina”(Bonilla:2007)

---

<sup>6</sup> Las comillas son del autor. La securitización que surge de las nuevas políticas de seguridad adoptadas por EEUU el 11 de septiembre de 2001, tras el atentado a las torres gemelas, se refiere a la reducción del problema de drogas al narcotráfico, es decir no existe una diferenciación en el tratamiento y particularidad de los diferentes temas sino que los dos ingresan dentro de una misma categoría, identificándolos como amenazas a la seguridad y cuyo tratamiento y combate es el mismo.

<sup>7</sup> Ex presidente de la República de Colombia en el periodo 1962-1966, quien no considera legítimo que el gobierno de Álvaro Uribe trate de imponer el involucramiento en el Plan Colombia a sus países vecinos.

<sup>8</sup> PLANEX 2020, pp.15

La securitización de las agendas de seguridad en la región andina, la permeabilidad de las fronteras “vivas” colombianas en relación con el conflicto interno, la lucha armada y el narcotráfico en Colombia han influido directamente en la formulación de la política exterior del Ecuador y de Colombia, obligando al Ecuador a aumentar su presupuesto en el control militar fronterizo con Colombia<sup>9</sup>, debido a la falta de control y presencia militar colombiana en la zona fronteriza. Este hecho añadido a la presión permanente de Colombia en regionalizar el conflicto e involucrar al Ecuador en el Plan Colombia a generado varios impasses en la relación bilateral y diplomática entre los dos países.<sup>10</sup>

Este hecho denota un repunte y centralismo de las agendas bilaterales en los temas de seguridad sobre los temas de desarrollo, lucha contra la pobreza e integración fronteriza, factor que significaría un retroceso al funcionamiento de la “agenda positiva” planteada en la COVIEC. Para Ramírez, los avances o retrocesos de la ZIF ecuatoriana-colombiana han dependido de las relaciones manejadas por los gobiernos centrales.

Para Moreano, “el mayor esfuerzo se ha concentrado en la definición política de las ZIF y no en su organización en torno a proyectos de desarrollo que generen dinámicas articuladoras”. Además, afirma que “según entrevistas hechas a moradores de las fronteras, todos confirman que el interés de los Estados se basa en el aspecto militar y policial.”(Moreano:2009:43).

Christopher Hill analiza la formación de la política exterior desde los diferentes actores y agentes que intervienen. Es importante analizar la relación entre actores, agentes y políticas implementadas en el manejo de las Comisiones Binacionales Fronterizas.

Frank o. Mora y Jeanne a. k. Hey, en su estudio sobre la formación de la política exterior en los países de América Latina, estudian la elaboración de ésta desde tres niveles de análisis: el individual, el de Estado y el sistema. En el nivel individual es importante analizar el peso de la idiosincrasia y la personalidad de los líderes, en este caso los presidentes de Ecuador y Colombia, además de elementos culturales, ideológicos y psicológicos que se utilizan como variables de análisis. En el segundo nivel, “*the state*” toma en cuenta el rol de las instituciones políticas, partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil y su impacto en la formulación de la política exterior y por último, el nivel maco o sistémico, en donde se toma en cuenta variables como la estructura del sistema global, el conflicto interestatal, el rol de los actores gubernamentales y ONG, los valores y normas del sistema internacional como determinantes. (HEY-MORA: 2003:6)

---

<sup>9</sup> En el 2008, en el gobierno de Rafael Correa se ha desembolsado 631 millones de dólares para la compra de aviones, embarcaciones, vehículos militares, armas entre otros. Todo el presupuesto de adquisiciones aprobado llega a 919,9 millones USD. Ministerio de Defensa a Diario El comercio, 21 de diciembre de 2008, en Jaramillo Grace, Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia, Quito, 2009, pp.24

<sup>10</sup> La política de defensa de Ecuador frente al conflicto colombiano establece que la seguridad se basa en la diplomacia preventiva y destaca la estrecha relación entre la política exterior y la defensa. Subraya que Ecuador no realizará operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con Colombia. PLANEX 2020, “Las relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia y Perú), pp. 15



El tema de conflicto y cooperación en las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia son dos caras de la misma moneda. Keohane analiza a la cooperación no como una situación armónica de los Estados sino que descubre que esta puede nacer también de la discordia entre los países. Para explicar esto, analiza dos posiciones teóricas: el realismo y el institucionalismo. Mientras que en el realismo puede darse la cooperación pero como un sistema de alianzas para mantener un equilibrio de poder, en institucionalismo es vista como la mejor opción tomada por los Estados, porque trata de conseguir un resultado favorable en la búsqueda de objetivos comunes y complementariedad.

La cooperación en esta óptica, surge en un contexto de interdependencia<sup>11</sup>, que lleva a los Estados a formar instituciones y regirse por medio de regímenes internacionales<sup>12</sup>. (Keohane:1989:185)

Es importante anotar que la ZIF entre Ecuador y Colombia esta atravesada por varios regímenes internacionales que han estado presentes en el manejo del tema de las drogas, el narcotráfico, las aspersiones aéreas de glifosato, refugio, entre otros temas que han requerido la intervención de varios actores tanto a nivel nacional, bilateral e internacional.

Los regímenes “no deben ser vistos como cuasi gobiernos sino como contratos cuando estos involucran actores con objetivos de largo plazo, que buscan estructurar sus relaciones de formas estable mutuamente beneficiosas.”(Keohane:1986:141)

El tema fronterizo entre Ecuador y Colombia pasa a convertirse en un tema interméstico, debido a que combina elementos internacionales - a través del manejo de los regímenes internacionales que intervienen- y domésticos, en la formación de políticas nacionales de seguridad, integración fronteriza y desarrollo. En el tema doméstico es importante tomar en cuenta el proceso de negociaciones internas, de interconexiones políticas, consensos y disensos entre los diferentes actores en base a un proceso organizacional y/o a un modelo burocrático político definido.

## **HIPOTESIS:**

El funcionamiento de la COVIEC se ha fundamentado en un modelo independiente y técnico burocrático de gestión por parte de los gobiernos centrales, que no han llegado a concretizar una política fronteriza común sino que se ha manejado una agenda bilateral independiente, con un claro enfoque securitista, que ha dejado de lado la puesta en práctica de una “agenda positiva”, basada en el fortalecimiento de la integración y en el avance de proyectos de desarrollo socio económico en la Zona de Integración Fronteriza.

---

<sup>11</sup> La interdependencia, entendida como “la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades”. Keohane:1989:185

<sup>12</sup> “Los regímenes internacionales son una serie de principios, normas, instituciones, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en una área determinada de las relaciones internacionales.” Krasner, Stephen, p.2-3

## CAPITULO 1

### 1. LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF) ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA

La ZIF entre Ecuador y Colombia tiene una extensión de 586 Km, en la cual se encuentran los territorios de Nariño y Putumayo en Colombia y las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en Ecuador.



Mapa: Estudio de caracterización, ZIF colombo-ecuatoriana, Ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y Ecuador, 2004.

Elaborado por: Ricardo Montenegro en 2005

El principal paso fronterizo entre los dos países es el de Rumichaca, ubicado entre los Municipios de Ipiales, Nariño (Colombia) y Tulcán, Carchi (Ecuador), tiene una alta importancia para el intercambio comercial y de carácter tradicional e histórico entre los dos países.

El puente internacional de San Miguel, ubicado entre Putumayo y la provincia de Sucumbíos, constituye otra vía internacional importante para integrar el centro y oriente de Colombia con Ecuador porque conecta a las poblaciones de San Miguel (Colombia) – y Nueva Loja (Ecuador), pero aún no se encuentra habilitado. Existen además como efecto del comercio informal, alrededor de 34 trochas o pasos vecinales.

#### 1.1 La ZIF en la Normativa Andina

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), mediante la Decisión 501, crea las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) con el propósito de consolidar la integración andina.<sup>13</sup>

El Protocolo de Quito de 1987, introdujo la importancia y prioridad de las fronteras para la integración andina, instruyendo a los Países Miembros a emprender acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente

<sup>13</sup> El 25 de mayo de 1999, la CAN adoptó la Decisión 549 relacionada con la creación de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y el 22 de junio de 2001 se tomó la Decisión 501, en donde se estableció crear las Zonas de Integración.

a las economías nacionales y subregional andina. (Artículo 144 del texto oficial codificado del Acuerdo de Cartagena).

La Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, que contiene los principios, lineamientos generales, objetivos, institucionalidad y mecanismos de la política comunitaria de desarrollo e integración fronteriza, surge de la Decisión 459 de la CAN.<sup>14</sup>

El establecimiento de las Zonas de Integración Fronteriza tanto en la parte norte como en la parte sur del Ecuador, surge de la Decisión 501 de la normativa andina.<sup>15</sup>

En el 2001, la CAN adopta la Decisión 502, creando los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) “para evitar la duplicación de trámites, armonizar los horarios de atención en los pasos de frontera, reducir los costos y tiempos en todas las operaciones asociadas”. Además, se establece el apoyo a la creación del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN.<sup>16</sup>

Cabe señalar que, anterior a la normativa andina, la ZIF estaba regulada por las políticas nacionales de los dos países. En el caso colombiano, dentro de su legislación interna, la introdujo a través del decreto 612 de 1992, que en el Artículo 8 señala que “las ZIF serán aquellas áreas formadas por una o más Zonas de Frontera de Colombia con las de los países colindantes, que se establezcan mediante acuerdos con dichos países.”

En el caso de la frontera con Ecuador, estos acuerdos buscaban el otorgamiento de facilidades recíprocas en el sistema de transporte aéreo transfronterizo, en los aeropuertos de sus respectivas capitales y el aeropuerto de Manta, incorporados por acuerdo en agosto de 2000.

En el 2002 se realizó un Canje de Notas entre las Cancillería Ecuatoriana y Colombiana relativo a la Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, en las que se establecen las áreas estratégicas de desarrollo: Andina, Amazónica y del Pacífico.

## **1.2 Avances y limitaciones de la ZIF**

Las dinámicas relaciones fronterizas existentes entre Ecuador y Colombia promovieron la creación de reglamentaciones y normativas en las legislaciones internas de cada país, lo cual facilitó la incorporación de la normativa andina sobre las ZIF. No obstante, existe dificultad en la aplicación de la Decisión 501 en zonas de frontera que no son pobladas, teniendo claridad que el fin último del proceso de integración es fortalecer las comunidades asentadas de los dos lados de la frontera.

---

<sup>14</sup> En 1999, la CAN adoptó la Decisión 549 relacionada con la creación de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo. En los lineamientos generales de la formación de las ZIF, estas deben “contribuir al desarrollo equilibrado y armónico de la subregión así como responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial”. (Capítulo II Art.2 de Decisión 549, 25 mayo 1999.)

<sup>15</sup> Formación de las ZIF en CAN. <http://www.comunidadandina.org/fronteras/zif.htm>

<sup>16</sup> El 22 de junio de 2001 la CAN tomó la Decisión 501 y 502.

El crear la ZIF desde una normativa andina dio relevancia a los proyectos y programas bilaterales con respecto a los temas de desarrollo económico y social. Sin embargo, de acuerdo a Ramírez, la rápida ampliación que ha tenido la ZIF en 1993, 1997 y 2002, “no respondieron a la dinámica de la vecindad ni a una planificación conjunta para promover el desarrollo e integración fronteriza sino que mas bien fueron resultado de una negociación política presionada por distintas regiones del interior de los dos países que buscaban gozar de las ventajas y beneficios de la ZIF.” (Ramírez:2009:134)

La ZIF inicialmente estuvo conformada por dos departamentos de Colombia y cinco provincias de Ecuador y luego se fue ampliando a la mitad de Ecuador y una tercera parte de Colombia, como se puede observar en el siguiente cuadro:

CONFORMACION Y AMPLIACION DE LA ZIF ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA		
ACUERDOS	TERRITORIOS ECUADOR	TERRITORIOS COLOMBIA
ABRIL 1990, CONFORMACIÓN	CINCO PROVINCIAS: CARCHI, ESMERALDAS, IMBABURA, NAPO Y SUCUMBIOS	DOS DEPARTAMENTOS: NARIÑO Y PUTUMAYO
AGOSTO 1993, AMPLIACIÓN		CAUCA
SEPTIEMBRE 1997, AMPLIACIÓN	QUITO Y AEROPUERTO DE MANTA	CALI-BUENAVENTURA
AGOSTO 2002, AMPLIACIÓN	ORELLANA, MANABI	HUILA, AMAZONAS
Fuente: Estudio de caracterización, ZIF colombo-ecuatoriana, Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y Colombia, 2004 Elaborado por Socorro Ramírez		

En el 2002 se realizó una redefinición de la ZIF para avanzar en la integración y en el intercambio comercial fronterizo pero se excluyeron algunos departamentos fronterizos de Colombia y a la provincia de Imbabura en Ecuador, territorios que a pesar de no estar sobre la línea limítrofe, tienen interacciones significativas con la frontera.<sup>17</sup>

En el 2005, se trató de dar impulso al Plan Binacional de Desarrollo para la ZIF pero no se detectaron avances significativos.

Para Hernán Moreano, “los gobiernos –de Ecuador y Colombia- tienen en cuenta sus fronteras sólo cuando les plantean problemas de seguridad o dificultades comerciales. “Ecuador y Colombia tienen una ZIF difusa que no logra articular ningún proyecto productivo y los problemas de seguridad desestimulan su aplicación. Ha sido una demostración mas que la integración ha sido vista desde el centro de los dos países hacia su periferia, que en este caso son las fronteras” (Moreano:2009: 44)

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. (Romero: 2006: 8)

<sup>17</sup> Ver Anexo 1 Redefinición de la ZIF con áreas estratégicas de desarrollo.

## CAPITULO 2

### 2. LA COMISIÓN DE VECINDAD DE ECUADOR Y COLOMBIA (COVIEC)

#### 2.1 Orígenes

Se creó en 1989 con el fin de crear una ZIF, impulsar el desarrollo e integración y facilitar la suscripción de importantes acuerdos binacionales.<sup>18</sup> En 1993, pasa a denominarse “Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana” (COVIEC), con el fin de convertirse en un espacio de participación ciudadana binacional<sup>19</sup>

En el 2002 se reestructuró a través de un Memorando de Entendimiento con el objetivo de promover la integración, la cooperación y el desarrollo binacional, a través del impulso y coordinación de planes, programas y proyectos de interés común. Se ha reunido 3 veces y ha realizado diez talleres. Su última reunión fue en abril de 2006, en la cual trabajó por medio de subcomisiones en temas como infraestructura, educación, ambiente, desarrollo social y económico, asuntos judiciales y derechos humanos.

#### 2.2 Temas de Competencia de la Comisión de Vecindad

- Planes Conjuntos de Desarrollo y Cooperación Regionales.
- Estudio de las Migraciones y elaboración del estatuto permanente que la regule.
- Transporte Internacional de Pasajeros y de carga por vía terrestre.
- Revisión y actualización del acuerdo sobre tránsito de personas y vehículos, suscrito en 1977.
- Asuntos fronterizos como el control del contrabando, problemas aduaneros, controles sanitarios y centros nacionales de fronteras.
- Cooperación en materia agropecuaria.
- Análisis de la canasta familiar y establecimiento de empresas binacionales.
- Promoción y facilitación del turismo.

#### 2.3 Funcionamiento de las Instituciones de la COVIEC

La COVIEC se maneja en base a un enfoque sistémico binacional que toma en cuenta la territorialidad<sup>20</sup>, la participación y el proceso organizativo, opera conjuntamente con organismos de consejería y consultoría de los dos gobiernos, estudia aspectos centrales de la problemática de la integración y plantea soluciones comunes en forma de recomendaciones.

---

<sup>18</sup> Entre los acuerdos suscritos se encuentran: plan de ordenamiento y desarrollo sostenido de las cuencas binacionales de los ríos Mira y Mataje; el acuerdo para control de la contaminación de la cuenca Carchi-Guáitara; desastres naturales; gestión de la carretera Tumaco- Esmeraldas; migración; reglamento de tránsito marítimo y transfronterizo aéreo y terrestre, reglamento de grupos turísticos, entre otros.

<sup>19</sup> Informe 2006-2009 de la COVIEC, Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia, 2009

<sup>20</sup> Se refiere a la organización del territorio del estado a nivel de regiones, provincias, cantones o parroquias, las cuales pueden agruparse y formar mancomunidades con el fin de mejorar la gestión de sus competencias y avanzar sus procesos de integración.

Realiza reuniones intergubernamentales entre los dos estados a fin de avanzar en el proceso de integración, elabora estudios de factibilidad a entidades públicas y privadas de los dos países para facilitar la ejecución de los proyectos, determinar sus costos y conveniencias.

La Comisión de Vecindad trabaja por medio de seis Subcomisiones que son:

1. SUBCOMISIÓN DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA
2. SUBCOMISIÓN DE INFRAESTRUCTURA
3. SUBCOMISIÓN DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y ASUNTOS AMBIENTALES
4. SUBCOMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
5. SUBCOMISIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO
6. SUBCOMISIÓN DE ASUNTOS JUDICIALES Y DERECHOS HUMANOS

Todas las Subcomisiones están integradas por actores gubernamentales, no gubernamentales, organizaciones y la sociedad civil, cada actor trabaja en un tema específico de su competencia.<sup>21</sup>

#### **2.4 Actores**

Los “Cofanes, Pastos y Awa, que viven de ambos lados de la frontera, organizaciones campesinas, comunitarias, cooperativas, de comercio y sindicales”. (Ramírez-Montufar:2007:20)

Entre las instituciones representativas sectoriales se encuentran: AME, CONCOPE, CONJUPARE, Asociación de Municipalidades Regionales (AME-OTR), la Asociación Provincial de Juntas Parroquiales (APJP).

Los Municipios de Tulcán e Ipiales, que trabajan en diferentes proyectos, como el de Gestión Integral de Residuos Sólidos, dotación de obras de infraestructura básica y promoción turística a través de los corredores que conduzcan a los atractivos más importantes desde Ibarra hasta Pasto. Existen también seis municipios limítrofes que son: Tumaco, Barbacoas, Ricaurte, Cuaspud-Carlosama, Cumbal e Ipiales<sup>22</sup>

Asimismo, participan gobiernos parroquiales, cantonales a nivel de Alcaldes y Concejales y provinciales con los Prefectos y Consejeros, la Policía, la empresa privada, las cámaras de comercio, Consorcios, Institutos y Organismos Internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Estadounidense para el Desarrollo (USAID), la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea, que han apoyado con recursos de cooperación internacional destinados a la zona fronteriza.

El siguiente cuadro expresa la variedad de actores que intervienen en la zona fronteriza:

---

<sup>21</sup> Mirar ANEXO 2 con el fin de ubicar las labores de cada institución pública dentro de las subcomisiones.

<sup>22</sup> Ver avances registrados sobre el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos en Ramirez Socorro, compiladora, Ecuador-Colombia, construyendo puentes, política de paz y desarrollo para la frontera, Universidad Nacional de Colombia, PNUD, Bogotá, 2009, p.59-60, 69

NIVEL DE INTERVENCION EN ZIF	NUMERO DE ACTORES
ACTORES INTERNACIONALES	20
ACTORES NACIONALES	25
ACTORES PROVINCIALES	32
ACTORES LOCALES	25
TOTAL	102

Elaborado por MRECI, DGFC, 2009

La relación entre los actores que demandan servicios y las instituciones públicas, como agentes ejecutores de políticas que hagan viables estos requerimientos, ha sido muy compleja y caracterizada por incumplimientos y falta de atención a las urgentes necesidades de los habitantes de la zona fronteriza, que se han quejado de falta de atención básica por parte de los gobiernos centrales y el centralismo en una agenda basada en la seguridad y el control fronterizo.

El Alcalde de Tulcán, Pedro Velasco, (periodo 2000-2009) menciona que “existe una fuerte migración del campo a la ciudad y también hacia el extranjero por la falta de trabajo, educación y bienestar familiar.” Ante ello, manifiesta la necesidad de realizar cambios estructurales que incluyan la capacitación para la sostenibilidad de los proyectos, avanzar en el empoderamiento de las propuestas por parte de los actores locales e incentivar la inversión de la empresa privada” (VELASCO:2009:183-91)

José Tates, Presidente de la Cámara de Comercio de Tulcán, menciona que para construir una política binacional fronteriza es importante utilizar a la COVIEC, para impulsar el desarrollo de las zonas fronterizas. (TATES 2009:299)<sup>23</sup>

## 2.5 Avances

El proceso de integración y vecindad entre Ecuador y Colombia ha sido visto como un “modelo de integración en la Región”. Ha permitido el despliegue de varias actividades conjuntas en la frontera, en ámbitos como el comercio, el turismo, la circulación de personas y el intercambio de experiencias en materia de desarrollo económico local, de turismo rural y agroturismo y en el Eje Cafetero.

Se trabajó en la formulación del reglamento de tránsito terrestre fronterizo, tarifas de integración entre empresas estatales de telecomunicaciones, interconexión eléctrica, construcción del puente internacional sobre el Rio San Miguel, infraestructura, turismo, desarrollo económico, social, medio ambiente, cuencas hidrográficas binacionales, educación, ciencia, cultura y asuntos judiciales.” (Ramírez: 2007:35)

En el tema de migración y movilidad humana, se eliminó el pasaporte para colombianos y ecuatorianos, se avanzó en la regularización migratorio-laboral de un gran número de colombianos en Ecuador a través del Estatuto Migratorio Permanente y

<sup>23</sup> Tates, José (2009), Propuestas para construir una política binacional fronteriza. En Jaramillo, Grace, compiladora, Construyendo Puentes, pp.299

su Adenda modificatoria. Este instrumento esta pronto a aplicarse y tiene un alcance nacional. Se concedieron 23.000 visas de refugio a colombianos.(MRECI,2009)

En el 2004 se realizó la Declaración de Ibarra, en la cual los gobiernos locales fronterizos con empresarios y comunidades organizadas decidieron avanzar en el establecimiento de un plan de desarrollo binacional 2006-2011 que tome en cuenta cuatro ejes: productivo y comercial, administrativo e institucional, el bienestar social y las identidades y las culturas.

Se ha incentivado la movilidad terrestre, fluvial y aérea, lo cual ha repercutido en el incremento de los flujos poblacionales, (especialmente en los Departamentos de Nariño, Putumayo, Cauca, aeropuerto de Cali en Colombia; Provincias de Carchi, Esmeraldas, Ibarra, Napo y Sucumbios en Ecuador), la inversión, la instalación de empresas y servicios, lo cual ha traído un mejoramiento en los índices de desarrollo socio-económico para los habitantes de la zona.

En la Nueva Constitución Política del Ecuador (2008) se toma en cuenta avances en la Comisión de Vecindad en los artículos 249, 280, 244, 243, 250 y 257. Así mismo se han creado planes ejecutoriales como Plan Ecuador, -Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) y el -PLANEX: Política Exterior (2006-2020).<sup>24</sup>

### **2.5.1 Plan Ecuador**

Fue elaborado en 2007, su origen es la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR)<sup>25</sup>. Constituye una política de Estado que busca robustecer a la COVIEC, como un instrumento para la promoción de la paz, el desarrollo humano y la integración fronteriza. Sigue los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional<sup>26</sup> y cuenta con el 25% de los aportes que dan los países extranjeros y organismos internacionales para la ZIF. Busca avanzar en la homologación de leyes para agilizar los trámites fronterizos y mejorar la situación de la población en la frontera, en los ámbitos económicos, sociales y culturales, consolidando la integración entre los pueblos, especialmente en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana.

### **2.5.2 Plan Nacional de Desarrollo**

Desde el 2007, el tema fronterizo es manejado como parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que en la Meta 5.6, busca impulsar la agenda positiva y dinamizar las relaciones bilaterales con los países vecinos”, bajo una visión de integración y

---

<sup>24</sup> Ver Anexo

<sup>25</sup> UDENOR fue creada en el gobierno de Alfredo Palacio el 22 de marzo de 2007 y fue eliminado mediante Decreto Ejecutivo 694, en el gobierno de Rafael Correa el 6 de noviembre de 2007.

<sup>26</sup> En el artículo 280 de la Nueva Constitución Política del Ecuador, del año 2008, se establece al Plan Nacional de Desarrollo como un instrumento al cual se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos, a fin de coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados.



desarrollo que surja de manera horizontal y no vertical, en donde los actores demandantes de políticas puedan participar en la toma de decisiones.

### **2.5.3 Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX)**

Dentro de sus objetivos establece “Coordinar con Colombia y los países vecinos de Colombia temas migratorios, de integración fronteriza, de control de grupos delincuenciales, de tráfico ilícito de bienes y personas, y otros asuntos de interés común. Desarrollar estrategias concertadas a nivel sudamericano destinadas a controlar los efectos nocivos del conflicto colombiano.”(PLANEX 2006-2020)

Plantea avanzar en programas bilaterales de desarrollo económico y social en la frontera y trabajar en la reducción de los impactos negativos para el Ecuador del Plan Colombia, propiciando una agenda positiva con Colombia, en base a la promoción del desarrollo integral de la ZIF y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

### **2.6 Limitaciones de la Comisión de Vecindad**

La COVIEC se propuso avanzar en el tema de la facilitación de la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, mejorar la infraestructura sanitaria, educación, manejo del medio ambiente, creación de pequeñas y medianas industrias fronterizas que incentiven el empleo, entre otros temas. Sin embargo, muchos de estos objetivos no se han cumplido, convirtiéndose en un organismo con bajos resultados.

Se revirtió la decisión adoptada por parte del Ecuador de suprimir el pasaporte judicial en el ingreso de los ciudadanos colombianos a territorio ecuatoriano debido a la ruptura de las relaciones. Mediante Decreto Ejecutivo No. 1471, de 3 de diciembre de 2008, se dispuso que, para autorizar el ingreso de colombianos al Ecuador, en calidad de turistas o de transeúntes, se vuelva a solicitar el pasaporte judicial, que anteriormente había sido eliminado por su poca funcionalidad.

Para Virgilio Barco, la casi total parálisis de la COVIEC se originaba, en gran medida, en “la dinámica seguida por los procesos políticos, económicos y sociales de cada uno de los países y, en casos específicos, en los afanes y las prioridades internas de los gobiernos de turno. (Fernández de Soto: 2004)<sup>27</sup> Esta explicación coincide con la realidad que esta viviendo actualmente la Comisión y la necesidad de su reestructuración por parte de las Cancillerías de ambos países.

Los cuestionamientos a la inoperancia de los objetivos de la COVIEC en la ZIF se deben principalmente a una percepción equivocada del desarrollo que esta determinado por un límite geográfico y no tomando en cuenta las necesidades de la población tratadas como un conjunto.

El aumento de flujos comerciales, de movilidad humana, constitución de empresas, inversión, entre otros temas no necesariamente están relacionados con el buen

---

<sup>27</sup> Citado por Saúl Pineda Hoyos, en *Constuyendo Puentes*, 2009, pp.260

funcionamiento de la Comisión de Vecindad sino con la dinámica de las relaciones económicas y sociales propias de la frontera.

Los actores que tienen mayor peso en la toma de decisiones son de carácter gubernamental e institucional, no existe aún un mecanismo que articule las necesidades propias de la población, las políticas deben tomar en cuenta a los actores locales de la zona, su visión propia de consolidación y fortalecimiento del proceso de integración y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Se ha cuestionado la limitación de los gobiernos en la negociación en la ZIF al tema de límites y seguridad entre los países y no en comprometerse a generar estrategias y acciones reales de desarrollo en la zona. De igual manera, el centralismo se mantiene en el tema de intercambios económicos que vienen y se dirigen hacia los centros productivos de los dos países, sin generar un desarrollo real en la zona.

La Comisión no ha establecido sus lineamientos de acción ni los principios sobre los cuales puedan articularse proyectos y planes de desarrollo. Será necesario que los dos países concreten los parámetros y estándares mínimos de desarrollo binacional.

## **2.7. Reestructuración del COVIEC**

En la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Ipiales, el 9 de octubre de 2009 se acordó realizar una Metodología de Gestión Institucional de la COVIEC, que incluye la revisión de acuerdos binacionales de creación, Decisiones 501 y 459 de la CAN referidas a la ZIF, y la Nueva Constitución Política del Ecuador (2008), Plan Ecuador y Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010): Política Exterior, en función de incluir los aspectos vinculados a la temática fronteriza como elementos de aporte a la nueva gestión.

Un elemento importante que se planteó en el nuevo funcionamiento de la COVIEC, ha sido el reforzamiento de las relaciones inter-institucionales con los órganos de Gobierno también con injerencia en la gestión de la frontera: Plan Ecuador, SENPLADES, AGECI, Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa.

De igual manera, se analizó el proceso de funcionamiento de cada una de las Sub-Comisiones, que se han centrado en el tratamiento de temas de índole nacional, a nivel ministerial y han avanzado de acuerdo al contexto político existente. Asimismo, los proyectos de interés binacional han estado canalizándose a través de dos niveles no vinculados y débiles en cuanto a un mecanismo de procedimiento. Por un lado, los proyectos sectoriales nacionales, canalizados a través de las Sub-Comisiones de la COVIEC, derivados de la XV Reunión de la COVIEC y por el otro, proyectos surgidos localmente de los propios procesos y dinámicas locales, apoyados por la institucionalidad de la COVIEC a través de Plan Anual de Prioridades con acuerdo binacional, que aún no han sido suscritos.

Ante esta situación, se vio la necesidad de generar un Mecanismo de vinculación de proyectos entre el ámbito nacional y el ámbito local, que permita vincular los proyectos

bajo una misma visión nacional y local del desarrollo. Para lograr ese objetivo las Cancillerías de Ecuador y Colombia están trabajando en la aplicación de un modelo institucional que refuerce la institucionalidad de la COVIEC y la articule con el fortalecimiento de la institucionalidad local, que permitan el surgimiento de mecanismos adecuados de Participación Ciudadana y Representatividad de actores y proyectos locales.

La necesidad de realizar el rediseño institucional en el mediano plazo, implica el fortalecimiento de la COVIEC, incluyendo la participación local, la institucionalidad local, e integrando programas y proyectos nacionales y locales.<sup>28</sup>

## **2.8 Comisión binacional frontera Ecuador-Colombia “COMBIFRON”**

Se formó en 1996 para tratar temas de defensa y seguridad fronteriza, evaluar y supervisar el cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, generar medidas de confianza mutua y fortalecer las relaciones entre las Fuerzas Públicas a fin de solucionar conjuntamente los problemas fronterizos.

En el 2006, se establecieron procedimientos para mejorar la aplicación de los compromisos militares y policiales vigentes, la estandarización de imágenes de radar para controlar el tráfico aéreo y los procedimientos internacionales para la entrega de personas acusadas de algún delito. Asimismo, se crearon tres subcomisiones asociadas al combate al crimen transnacional, al contrabando de armas, municiones, combate a los grupos subversivos, capacitación y cooperación entre ambos países.

Hasta el 2007, la COMBIFRON mantuvo 18 Reuniones Ordinarias y 8 Reuniones Extraordinarias, a fin de evaluar los incidentes registrados en la frontera. En noviembre de 2008, se trató de reactivar la COMBIFRON y reestructurar su funcionamiento que permita superar las limitaciones registradas<sup>29</sup>.

El 21 de mayo del 2008, se acordó poner en vigencia de manera provisional la Cartilla de Seguridad<sup>30</sup> y en el 2009 inició un proceso de reactivación de la COMBIFRON a través del establecimiento del Sistema Binacional sobre Cooperación, Evaluación y Seguridad (SIBCES)<sup>31</sup>, para un mejor manejo institucional y para establecer mecanismos de reparación a personales y materiales<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Se adjunta como anexo 3, la propuesta institucional en donde se plantea reestructurar el mejor funcionamiento de las Comisiones y Subcomisiones de la COVIEC.

<sup>29</sup> La Comisión estaba facultada solamente para investigar incidentes fronterizos –post facto–, su reglamento no preveía la cuantificación de los daños personales y materiales y la entrega de reparaciones a las víctimas y/o sobrevivientes. La recurrencia y gravedad de los incidentes fronterizos rebasó la capacidad de gestión de la COMBIFRON.

<sup>30</sup> Este sistema binacional está basado en el MECANISMO 2+2, es decir las negociaciones a nivel bilateral estarán conformadas y dirigidas a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los dos países.

<sup>31</sup> Ver anexo 4 sobre la conformación de los SIBSES.

<sup>32</sup> Mugliza, Liliana; La Comisión de Frontera vuelve a operar, desde Ipiales. El Comercio. [http://ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=309504&id\\_seccion=3](http://ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=309504&id_seccion=3)

## CAPITULO 3

### ANALISIS COMPARATIVO ENTRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES BILATERALES FRONTERIZAS ECUATORIANO-PERUANA Y ECUATORIANO-COLOMBIANA

Tras la Decisión 501 de la CAN, en el 2001, Ecuador establece las Zonas de Integración Fronteriza con los dos países con los cuales comparte una vecindad territorial que son Perú y Colombia, así se forman la “Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, mediante Notas Reversales DM/DDF-44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y 54679/02 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y la Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Peruana, mediante Notas Verbales 21136-DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.”<sup>33</sup>

#### 3.1 Relaciones Política-Diplomáticas Ecuador-Colombia

Ecuador establece sus relaciones diplomáticas a nivel de Legaciones con Colombia, en ese entonces Nueva Granada<sup>34</sup> en 1837.

En 1916 se establece el primer Tratado de Límites entre la República del Ecuador y la República de Colombia<sup>35</sup>, tras varios años de Integración Fronteriza de hecho.

En lo referente al desarrollo económico y comercial bilateral, en las últimas décadas se han registrado avances en las relaciones económicas bilaterales entre Ecuador y Colombia.<sup>36</sup>

El distanciamiento ideológico entre los dos gobiernos así como la serie de incidentes ocurridos en la frontera ecuatoriana-colombiana han incidido directamente en el quiebre de las relaciones que ha desembocado automáticamente en un paralizamiento en el funcionamiento de los Comités fronterizos.

Si bien Ecuador se ha mantenido al margen del conflicto interno colombiano y ha tratado de evitar a toda costa su involucramiento. En el caso del establecimiento de la agenda de seguridad en la región, los temas que se manejan dentro de ella “se encuentran relacionadas íntimamente con las agendas de política exterior de seguridad

---

<sup>33</sup> <http://www.comunidadandina.org/fronteras/zif.htm>

<sup>34</sup> Es el antiguo nombre de Colombia, cuando formaba parte de la república de Granada cuando se separó de la Gran Colombia en 1830.

<sup>35</sup> “El Tratado a más de descubrir la línea de frontera entre los dos países y fijar la forma como se distribuirán las islas de la Bahía de Guapí, en la desembocadura del río Mataje en el Océano Pacífico, reconoce para los dos países, a perpetuidad, el derecho a la libre navegación por los ríos Comunes.” En [www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co)

<sup>36</sup> Para revisar el desarrollo histórico de las relaciones comerciales entre Ecuador y Colombia, ver trabajo realizado por Marco Romero, Relaciones Económicas Ecuador-Colombia: situación actual y perspectivas, en [http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencia\\_romero\\_ecu\\_col.pdf](http://www.mmree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencia_romero_ecu_col.pdf)

de los Estados Unidos, el mayor socio político y comercial de cada uno de los países de la Región Andina”(Bonilla 2009:7)<sup>37</sup>

El tema de seguridad en la región se ha convertido en el factor primordial dentro de las agendas andinas sobre otros de mayor urgencia y relevancia que podrían ser temas como el desarrollo, el combate a la pobreza, el desempleo, entre otros. Como se mencionó anteriormente, el alineamiento de los andinos con la política de “securitización” de EEUU y la identificación del narcotráfico como un problema de seguridad regional,<sup>38</sup> produjo una alteración en las relaciones bilaterales de Ecuador y Colombia, especialmente en el tratamiento de los asuntos fronterizos.

Para Bonilla la modificación de las relaciones entre Ecuador y Colombia se ha dado en tres ámbitos, el internacional, regional y nacional. A nivel internacional, se presenta una relevancia por el tema de seguridad sobre los temas de desarrollo e integración, a nivel regional “las modificaciones sufridas por los regímenes multilaterales de gestión política en la región y la recomposición de los alineamientos en el sistema de alianzas en la región andina” y la formación de agendas contradictorias en Ecuador y Colombia para el manejo de la ZIF de acuerdo a sus percepciones internas.

Bonilla deja entrever un problema de instrumentalización de los regímenes multilaterales, especialmente por parte de EEUU en la región andina, por lo que afirma que “el simple hecho de producirse un régimen internacional cooperativo andino, este se enfrentaría a la posibilidad de ser utilizado para intervenir en Colombia.”(BONILLA 2009)

Como respuesta a esta situación, varios países del área andina han optado por buscar nuevas alternativas de integración, a fin de contar una capacidad de maniobra regional, que no involucre los condicionamientos de las grandes potencias, como es el caso del surgimiento de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y la reciente decisión adoptada en Cancún el 23 de febrero de 2010, de crear una OEA paralela a nivel regional, sin la intervención de EEUU ni Canadá, solamente Sudamérica y el Caribe.<sup>39</sup>

En el marco de en la reunión de UNASUR, realizada en Quito el 10 de agosto de 2009, se discutió y cuestionó la política exterior colombiana por su vínculo cada vez mas fuerte con los EEUU por el establecimiento del convenio militar realizado por Colombia con los Estados Unidos en el 2009 y la percepción de amenaza de un mayor

---

<sup>37</sup> “Ecuador no ha considerado siquiera la posibilidad, planteada por las autoridades colombianas de hacer ejercicios militares conjuntos, mas bien su colaboración se mantiene en términos de intercambio de información y cooperación de inteligencia entre fuerzas armadas y policías de ambos países.” Bonilla, p.7

<sup>38</sup> Bonilla mira la existencia de una relación asimétrica con los Estados Unidos que se resuelve en términos de vulnerabilidad. Los temas de interdependencia del Ecuador con la región andina y los Estados Unidos son todos conflictivos, ya que giran en torno del conflicto colombiano, narcotráfico y migración. En La política estadounidense y el conflicto colombiano en la seguridad del Ecuador, Ponencia presentada en: Conference on U.S Security Policy in the Andean Region since 1990, San Diego University, San Diego, Nov, 2002, p.3

<sup>39</sup> Formación de una OEA sin EEUU ni Canadá, 23 de febrero de 2010, decisión tomada por los presidentes en Cancún. <http://www.mmrree.gov.ec/2010/com002.asp>

intervencionismo militar norteamericano en la región, que fue rechazado especialmente por los presidentes de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Con respecto a la relación bilateral con Estados Unidos, Ecuador decidió no renovar su acuerdo bilateral para el manejo de la base militar de Manta, que terminó en septiembre de 2009.

El rompimiento de las relaciones diplomáticas con Colombia produjo el enfriamiento de las relaciones bilaterales, afectando directamente la dinámica fronteriza así como la ejecución de los proyectos y avances en los compromisos adquiridos en la Comisión de Vecindad.

### **3.1.1 Rompimiento y Restablecimiento de las Relaciones Diplomáticas entre Ecuador y Colombia**

Después de una serie de incidentes detectados en la frontera, el 1 de marzo de 2008 fuerzas armadas colombianas realizaron un bombardeo en territorio ecuatoriano, en contra de un campamento clandestino de las FARC, en Angostura, Provincia de Sucumbíos. Como consecuencia de este hecho, el Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia. No obstante, cabe señalar que las relaciones bilaterales ya estaban tensionadas desde principios del 2001 debido a la implementación del Plan Colombia y sus acciones en la frontera con Ecuador, el llamado “Golpe Sur”.

Es importante diferenciar la dinámica de las relaciones entre los Gobiernos de los dos países de la dinámica social en la frontera, si bien la frontera delimita el territorio de ecuatorianos y colombianos, en la práctica la delimitación geográfica no se relaciona con la dinámica e interdependencia que tienen los ciudadanos de los dos pueblos en la frontera, en sus relaciones económicas, comerciales, sociales o culturales.

Los momentos de distanciamiento y conflictividad entre las políticas exteriores y de seguridad de los dos estados no necesariamente se reflejan en las relaciones de las dos sociedades que son mucho más diversas, múltiples y que continúan siendo muy cercanas. (Ramírez:2007:39)

Si bien se constata que las relaciones comerciales en la frontera no se vieron perjudicadas como se preveía debido al rompimiento de relaciones diplomáticas, de acuerdo a las estadísticas revisadas en ese periodo 2007-2009, los impases sufridos y el quiebre de relaciones han mantenido inoperante a la Comisión de Vecindad, en la elaboración y puesta en práctica de los proyectos y programas de desarrollo.

El 23 de noviembre de 2009 se dio el primer paso para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia a través del nombramiento de los Encargados de Negocios de Ecuador y Colombia en sus respectivas Embajadas.<sup>40</sup>

Para avanzar en el restablecimiento de las relaciones bilaterales con Colombia, Ecuador decidió terminar con la medida de “salvaguardia cambiaria”<sup>41</sup> impuesta a importaciones

---

<sup>40</sup> “Ecuador designó a Andrés Terán, y el Gobierno de Colombia a Ricardo Montenegro. Los Encargados de Negocios representarán todos los intereses del Estado, en aspectos bilaterales, comercio e inversión. MRECI, BOLETÍN DE PRENSA No. 487 18 de noviembre del 2009

precedentes de Colombia. Esta medida fue adoptada el 3 de febrero de 2010 por el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) y dada a conocer a la Comunidad Andina (CAN).

El 23 de febrero de 2010, en el marco de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en Cancún México, los Presidentes del Ecuador y Colombia se reunieron oficialmente por primera vez, después del rompimiento de relaciones diplomáticas, para tratar aspectos de la agenda bilateral. Como resultado de ella, “se estableció que la Comisión de Asuntos Sensibles se reúna para avanzar en la superación de los temas pendientes, que el Mecanismo Tripartito Ecuador-Colombia-ACNUR trate sobre la situación de los refugiados colombianos en el Ecuador y finalmente, decidieron aunar los esfuerzos de la Fuerza de Tarea Norte del Ecuador y al Comando Conjunto Sur de Colombia para prevenir, controlar y sancionar las acciones de los grupos irregulares armados colombianos y la delincuencia organizada que operan en las inmediaciones de la frontera y buscar soluciones efectivas a los graves problemas delincuenciales existentes en la región fronteriza.”<sup>42</sup>

Lo anteriormente señalado muestra un avance en el restablecimiento de las relaciones bilaterales y la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas detectados en la frontera, un elemento importante para la reactivación de la “agenda positiva” y la COVIEC.

### **3.1.2 Diagnóstico de la COVIEC**

#### **3.1.2.1 Avances detectados**

La Comisión de Vecindad trabaja por medio de seis Subcomisiones, las cuales se reunieron por última vez el 24 de abril de 2006, con el objetivo de avanzar y cubrir los temas más importantes de la agenda bilateral. Los principales temas que se avanzaron en cada una de las comisiones se relacionan con el ámbito de infraestructura, educación, ambiente, desarrollo social y económico, asuntos judiciales y derechos humanos.<sup>43</sup>

Los Gobiernos de Ecuador y Colombia, en la reunión del 9 de octubre de 2009, en Ipiales, reconocieron la importancia de avanzar en el establecimiento de una agenda positiva y se comprometieron a reactivar las Comisiones de Vecindad a fin de avanzar en la construcción de una nueva relación bilateral, basada en el respeto mutuo, la lucha contra las amenazas comunes y la consolidación de la paz.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Resolución 548 y 549 del COMEXI. Se establece además un cronograma de desgravación de todos los recargos establecidos por concepto de Salvaguardia por Balanza de Pagos a todas las subpartidas: 30% a partir del 23 de marzo de 2010, 30% a partir del 23 de mayo de 2010 y 30% a partir del 23 de julio de 2010. Esta resolución complementa la Resolución 533 del COMEXI. En MRECI, 22 de febrero de 2010.

<sup>42</sup> Comunicado Conjunto de Prensa de los Gobiernos de Ecuador y Colombia, MRECI, 23 de febrero de 2010.

<sup>43</sup> Ver anexo 5 sobre los avances en cada una de las Subcomisiones de la COVIEC.

<sup>44</sup> Comunicado conjunto de los gobiernos de Ecuador y Colombia, Boletín de Prensa No. 026, Quito, 24 de septiembre del 2009.

En diciembre de 2009, los gobiernos de Ecuador y Colombia decidieron avanzar en el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas y reactivar la COMBIFRON y dar un mayor impulso y operatividad a la COVIEC, para lo cual determinaron evaluar estas Comisiones y darles una mayor operatividad institucional y eficiencia en sus resultados.”<sup>45</sup>

### **3.1.2.2 Limitaciones**

Desde el 2006 no se han registrado avances en ninguna de las subcomisiones, el rompimiento de relaciones fue la principal causa. El proceso de integración, se vio disminuido en la medida que la frontera se amplió hacia el interior de los dos países y al peso predominante de los temas nacionales sobre los regionales fronterizos, que se dio en determinadas épocas.

En el 2008, la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se comprometió en donar la suma de US\$400.000 a Ecuador y Colombia para mejorar la infraestructura y la operación de los pasos fronterizos de Rumichaca y San Miguel para facilitar el transporte y la integración de la población fronteriza. (BID: 2008) Este proyecto se detuvo por el rompimiento de relaciones diplomáticas. Actualmente, el único puente habilitado es el de Rumichaca.

Existe una falta de coordinación por parte de las instituciones estatales bilaterales para establecer las directrices para crear una política fronteriza común, que reflejen los requerimientos y participación de los actores locales en la formación de la agenda positiva y las acciones a realizarse para ponerlas en práctica.

Existe una falta de empoderamiento de los proyectos y programas establecidos en la COVIEC por parte de los gobiernos y actores locales.

De acuerdo al Secretario Ejecutivo del COVIEC, Ricardo Montenegro, la incorporación del tema fronterizo en las agendas binacionales ha dependido de las coyunturas internas y de las prioridades de cada país, sin que haya existido la voluntad política de propiciar la implementación de un Plan de Desarrollo Binacional. (Montenegro: 2005:5)

El buen funcionamiento o avance en el proceso de integración fronteriza depende de las decisiones de los gobiernos centrales y no de un consenso entre todos los actores. Por otro lado no existen mecanismos de seguimiento de los compromisos establecidos en las comisiones.

Los principales problemas detectados en la región fronteriza y que no han podido ser resueltos al interior de la COVIEC son: las aspersiones aéreas a cultivos ilícitos, la gran cantidad de desplazados y refugiados colombianos en territorio ecuatoriano, 96% por ciento de ella del total nacional,<sup>46</sup> incremento de controles aduaneros, se ha vuelto a solicitar documentos como el pasado judicial, facturas y documentos que han limitado

---

<sup>45</sup> Acta de la Comisión de Desarrollo Fronterizo Colombo-Ecuatoriana, Ipiales, Colombia, 9 de octubre 2009.

<sup>46</sup> Datos proporcionados por la Dirección General del MECI en el 2009.



el flujo constante y dinámico que existía en la frontera y la paralización de obras de infraestructura prioritarias en la zona fronteriza.

De acuerdo a lo registrado por Socorro Ramírez: “El puente de Rumichaca, ubicado entre los Municipios de Tulcán e Ipiales, catalogado como el símbolo de vecindad por el alto intercambio comercial no pudo ampliarse, al contrario se dieron protestas por parte de los transportistas debido a problemas de inseguridad. El otro paso fronterizo, en el puente internacional de San Miguel, entre Putumayo y Sucumbíos, por la falta de la vía del lado colombiano debido a la concentración de la confrontación armada en la zona, ha impedido concretar el plan de unir por terreno plano a Quito-Bogotá, a través de Lago Agrio-San Miguel-Mocoa-Pitalito y Neiva para facilitar el comercio de los países andinos.

La ampliación de los pasos fronterizos a través del puente sobre el río Mataje y una carretera del lado colombiano facilitaría la circulación y conexión de transporte marítimo entre los puertos de Tumaco y Esmeraldas ha estado paralizado por razones financieras, ambientales y de seguridad y se ha frenado la consolidación de un anillo vial en la ZIF que partía de una cierta interconexión transversal que del lado colombiano une la costa pacífica y la zona andina de Nariño con el Putumayo, y del lado ecuatoriano la interconexión de Sucumbíos con Carchi y Esmeraldas, frenando la articulación con la vía Panamericana.” (Ramírez: 2009:143)

### **3.2 Relaciones Políticas Diplomáticas entre Ecuador y Perú**

Ecuador inicia sus relaciones diplomáticas con Perú en 1831, las cuales estuvieron marcadas por una serie de conflictos debido a que la política internacional del Ecuador estuvo basada en la defensa de sus límites y constitución con estado libre y soberano, las relaciones con Perú fueron conflictivas debido al problema fronterizo.<sup>47</sup>

Ecuador y Perú vivieron una disputa limítrofe desde su conformación como repúblicas, factor que dominó las relaciones diplomáticas y sus relaciones con los estados de la región, quienes buscaban establecer alianzas con uno u otro bando para conseguir sus propios objetivos de política exterior. Esta situación terminó con la firma de la Paz de Brasilia en 1998.<sup>48</sup>

Desde la firma de paz entre Ecuador y Perú tanto las relaciones políticas, diplomáticas y comerciales entre estos dos países han dado un vuelco de 180 grados, tanto así que las buenas relaciones políticas diplomáticas de los dos países han establecido y puesto en marcha una serie de compromisos y acuerdos a nivel bilateral y fronterizo, uno de ellos ha sido la Comisión de Vecindad Ecuatoriana-Peruana.

---

<sup>47</sup> Historia de las Política Exterior del Ecuador

[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/mre\\_historia.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/mre_historia.htm)

<sup>48</sup> Ver el trabajo de Ronald Bruce StJohn, sobre Relaciones Ecuador-Perú: Una perspectiva histórica.

[http://www.flacso.org.ec/docs/ecuaperu\\_bruce.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/ecuaperu_bruce.pdf)

### **3.3 Comisión de Vecindad –Ecuatoriano- Peruana**

Fue creada en los Acuerdos de Brasilia, es el eje del proceso de integración peruano-ecuatoriano y la instancia de nivel político y de carácter representativo encargada de impulsar, apoyar y coordinar en forma dinámica la cooperación e integración entre los dos países, prestando especial atención al desarrollo de las regiones fronterizas y a la complementación empresarial y productiva.

La Comisión identifica y promueve los proyectos e iniciativas que generen el mejoramiento de la infraestructura, de los servicios y del aprovechamiento de los recursos compartidos. Asimismo, establece las orientaciones generales para la cooperación bilateral, la aplicación del régimen fronterizo y para la buena marcha del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

La Comisión de Vecindad Ecuatoriano Peruana está presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos países e integrada por representantes de alto nivel de los sectores público y privado del Ecuador y del Perú.

#### **3.3.1 Secretaría Ejecutiva Binacional de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano Peruana.**

Se encarga de supervisar, coordinar, evaluar y hacer el seguimiento del funcionamiento de los Comités Técnicos Binacionales y de velar por el cumplimiento de los acuerdos que éstos alcancen en sus respectivas materias.

#### **3.3.2 Comités Técnicos Binacionales**

Los Comités Técnicos Binacionales constituyen una importante vía de expresión y foro de reflexión con los que cuentan las autoridades nacionales; los sectores empresariales, académicos y laborales; así como las entidades representativas y, en general, la población de la región fronteriza para exponer y coordinar sus diferentes intereses, aspiraciones, necesidades e iniciativas. Se encargan de impulsar acciones en beneficio recíproco, supervisar la marcha de acuerdos y regímenes bilaterales y preparar programas, proyectos y actividades de interés común para el Ecuador y el Perú en los temas de su competencia.

Están integrados por funcionarios públicos y representantes del sector privado designados por ambos gobiernos en función de su competencia para el tratamiento de los temas que son materia de cada Comité.

#### **3.3.3 Comités de Frontera**

Son los mecanismos de coordinación binacional, que impulsan y supervisan la aplicación de los acuerdos de régimen fronterizo ecuatoriano-peruano. Deben proponer procedimientos y soluciones ágiles y oportunas a los problemas del tránsito de personas, bienes y medios de transporte por los pasos de frontera, puertos y aeropuertos habilitados,

en un marco orientado a promover la cooperación, integración y el desarrollo de la región fronteriza.<sup>49</sup>

### **3.4 Diagnóstico de los Programas Binacionales de Integración Fronteriza**

Desde la suscripción de los Acuerdos de Paz de 1998, inició una nueva etapa en la relación bilateral que no tenía precedentes en toda la vida republicana del Ecuador y el Perú.

Los gobiernos de Ecuador y Perú han mostrado la voluntad política de avanzar en la integración fronteriza para lo cual han efectuado reuniones anuales<sup>50</sup> en los últimos años así como también, se han realizado reuniones institucionalizadas del Gabinete Binacional de manera periódica.

Se puede afirmar que Ecuador cuenta con una Política de Estado dirigida hacia el avance de la integración y en la construcción de la nueva y beneficiosa vecindad con el Perú, lo cual ha hecho posible la elaboración del Plan Binacional y el Fondo Binacional para la Paz que permita definir un programa conjunto de lucha contra la pobreza y avanzar en los temas de salud, educación, alimentación, saneamiento y el desarrollo sostenible de ambos países, particularmente, de las poblaciones fronterizas en la Zona de Integración Fronteriza.

Ecuador y Perú han logrado establecer una relación basada en el respeto y en la confianza mutua, que ha permitido avanzar en una activa cooperación bilateral, una fluida comunicación y avances en los diferentes temas establecidos por la agenda de la Comisión Binacional, especialmente en los temas de desarrollo, comercio, viabilidad, atención fronteriza y el establecimiento de una serie de nuevos proyectos.

Se han realizado cinco foros empresariales binacionales así como del primer encuentro empresarial y rueda de negocios ecuatoriano-peruana para la mediana y pequeña empresa, entre otros proyectos

### **3.5 Análisis Comparativo**

Ecuador ha tenido históricamente buenas relaciones con Colombia lo cual permitió un proceso de integración de más larga duración que con Perú, con el cuál existía un problema limítrofe hasta 1998, en que se firma el Acuerdo Paz de Brasilia, iniciándose una nueva etapa de relaciones con el vecino país del sur, tanto a nivel bilateral como fronterizo.

---

<sup>49</sup> Relaciones Fronteriza Ecuador-Perú, [http://www.mmrree.gov.ec/pol\\_exterior/com\\_ecu\\_per.asp#41](http://www.mmrree.gov.ec/pol_exterior/com_ecu_per.asp#41)

<sup>50</sup> Entre los encuentros más importantes para el avance fronterizo se encuentran el Encuentro Presidencial y la I y II Reuniones del Gabinete de Ministros Binacional, realizadas en Tumbes el 1 de junio de 2007 y en Machala el 25 de octubre de 2008, respectivamente y la reunión de Presidentes en Piura, el 22 de octubre de 2009.

Actualmente la situación se ha revertido, la permeabilidad de la frontera con Colombia, en lo referente al conflicto colombiano, es ahora un problema para el Ecuador, mientras que con Perú se ha avanzado en un proceso de integración económica, política, social y cultural sin precedentes.

ANÁLISIS COMPARATIVO COMITES DE VECINDAD ECUADOR-COLOMBIA Y ECUADOR-PERU									
COMISIONES DE VECINDAD	AÑO DE CREACIÓN	FORMA DE TRABAJO	ULTIMA REUNION DE TRABAJO	PASOS FRONTERIZOS	LIBRE MOVILIDAD HUMANA	MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA SEGURIDAD	COMERCIO E INTEGRACION ECONOMICA	RELACIONES POLITICAS-DIPLOMATICAS	PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO
<b>ECUADOR-COLOMBIA</b>	1989, FUE RESTRUCTURADA EN EL 2002 Y TIENE UN NUEVO PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN INICIADA EN EL 2009	SUBCOMISIONES	1996	PUENTE RUMICHACA (habilitado) PUENTE SAN MIGUEL ENTRE PUTUMAYO Y SUCUMBIO (no habilitado)	SE SOLICITA EL PASADO JUDICIAL PARA EL INGRESO, ESTATUTO MIGRATORIO PERMANENTE	INEXISTENTES	BALANZA POSITIVA PARA COLOMBIA, SEGUNDO MERCADO IMPORTANTE PARA ECUADOR	DEBILES, REINICIADAS EN NOVIEMBRE DE 2009	PLAN ECUADOR, Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) y el PLANEX
<b>ECUADOR-PERU</b>	1998	SECRETARIA EJECUTIVA BINACIONAL DE LA COMISION DE VECINDAD, COMITÉS TÉCNICOS BINACIONALES, COMITES DE FRONTERA	2009	PUENTE PARA LA PAZ QUE COMPRENDE 5 EJES VIALES NO. 1 (GUAYAQUIL-PIURA), EL EJE VIAL 2, SULLANA-ALAMOR, EJE VIAL 3, EL TRAMO SULLANA-LA TINA Y LOJAMACARÁ YA CONCLUIDO, EL EJE VIAL 4 (LOJA-SARAMIRIZA), EL EJE VIAL 5 (MÉNDEZ-YAUPI-BORJA-SARAMIRIZA)	NO SE SOLICITA NINGUN DOCUMENTO PARA EL INGRESO FRONTERIZO, ESTATUTO MIGRATORIO PERMANENTE	FUERTES	BALANZA POSITIVA PARA EL ECUADOR EN LOS ÚLTIMOS AÑOS	FUERTES, REUNIONES PRESIDENCIALES ANUALES	PLAN BINACIONAL DE DESARROLLO Y FONDO BINACIONAL PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO, Plan Binacional de Salud, Plan de Acción Conjunto para la Superación de la Pobreza en la ZIF. Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla
Elaborado por: Susana Fuentes H, 23 de febrero de 2010. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador 2002-2010.									

De acuerdo al cuadro, se puede apreciar que con Perú, las frecuentes reuniones presidenciales y de Comités Binacionales realizadas anualmente, han dado como resultado la creación de un dinámico Plan Binacional y Fondo Binacional fronterizo que ha permitido avanzar en temas de desarrollo como lucha contra la pobreza, dotación de salud, educación, alimentación, infraestructura y saneamiento a las poblaciones fronterizas y el desarrollo sostenible de ambos países, especialmente en los últimos 3 años.

Con Colombia en cambio se presenta un panorama de vecindad paralizado, la Comisión de Vecindad no ha logrado coordinar la elaboración de una Plan Binacional de Frontera ni una política fronteriza común, a pesar de que en el 2008, se crearon una serie de lineamientos basados en ocho puntos para la creación de una “Política de Integración y Desarrollo Fronterizo”<sup>51</sup> (Vargas 2009:215)

<sup>51</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y social CONPES 3155, hace alusión a los “Lineamientos de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo” que establece ocho estrategias en temas como desarrollo económico fronterizo, desarrollo productivo y seguridad alimentaria, medio ambiente, mejoramiento de

La paralización de las reuniones de las subcomisiones desde el 2006, en la que se registra una lista de actividades con pocos o casi nulos avances, no ha permitido avanzar en la elaboración de un Plan Binacional para la integración y el desarrollo como el existente con Perú.

Las reuniones presidenciales entre Ecuador y Colombia para el avance de los proyectos y compromisos son casi inexistentes, especialmente debido a la ruptura de relaciones diplomáticas desde marzo de 2007 hasta diciembre de 2009 y, en las últimas reuniones ministeriales registradas desde la reactivación de relaciones diplomáticas, éstas se fundamentan en el tema de medidas de seguridad y control de la zona fronteriza.

Con respecto al tema de control fronterizo, las Fuerzas Armadas ecuatorianas estaban preparadas para un posible enfrentamiento en la frontera sur, mas no en la frontera norte. La operatividad militar en la frontera norte hasta el año 1999 era muy limitada. “La infraestructura, la lógica de los sistemas de armamento y de inteligencia no estuvieron suficientemente desarrolladas para enfrentar la posibilidad de operaciones de actores móviles clandestinos e irregulares con centros de apoyo en territorio extranjero.” (Bonilla 2007:5)

Se presenta una nueva amenaza de seguridad en la frontera norte de Ecuador, con el conflicto interno de Colombia, las FARC, el tráfico de armas, los cultivos ilícitos y las fumigaciones, el ingreso permanente de desplazados y refugiados colombianos, la implementación del Plan Colombia con el llamado “Golpe Sur” y las operaciones militares en suelo ecuatoriano han sido los factores que han afectado las relaciones bilaterales colombo-ecuatorianas y han paralizado la agenda de integración y desarrollo fronterizo.

La Comisión Binacional Peruana–Ecuatoriana fundamentada sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, cuenta con la voluntad gubernamental en la elaboración y ejecución de políticas de integración para mejorar el nivel de vida de los habitantes de frontera. La COVIEC en cambio no cuenta con Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. Se podría decir que el tema de seguridad esta manejado por una Comisión ad hoc e independiente de la COVIEC que es la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)<sup>52</sup>, encargada de los temas de seguridad y control fronterizo, dentro de sus objetivos se encuentra el generar mecanismos de Medidas de Confianza Mutua, esta Comisión también se encuentra paralizada y en proceso de reactivación.

Con respecto al establecimiento de medidas de cooperación militar, ha habido avances entre Ecuador y Perú desde la firma de los tratados de Paz, pero con Colombia, las

---

gestiones de vida, infraestructura fronteriza, fortalecimiento de la gestión territorial, integración fronteriza y apoyo al desarrollo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. CONPES 2008

<sup>52</sup> La COMBIFRON fue creada en 1996, su trabajo es la evaluación y supervisión del cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, la solución oportuna de problemas que se presenten en la zona de frontera y el fortalecimiento de las relaciones entre las Fuerzas Públicas

Fuerzas Armadas colombianas han sido protagonistas de varios incidentes graves en términos de inteligencia con sus contrapartes ecuatorianas.

Desde 1998, los gobiernos de Ecuador y Perú han realizado reuniones anuales de los Presidentes y Gabinetes Binacionales, generando medidas de confianza mutua, lo cual ha permitido que avancen en los temas de desarrollo en la zona fronteriza, aumenten los niveles de cooperación y mejoren los flujos comerciales bilaterales. En cambio entre Ecuador y Colombia existe una incompatibilidad ideológica y política entre sus gobiernos, los últimos avances registrados en la Comisión de Vecindad Ecuatoriano – Colombiana fue en el 2006, el único paso fronterizo habilitado es el de Rumichaca y la “ agenda positiva” en donde se encuentran los proyectos y programas de desarrollo e integración ha sido desplazada por la agenda basada en temas de seguridad y control fronterizo.

En el tema comercial, a pesar de la ruptura de relaciones diplomáticas en el periodo 2007-2009 con Colombia, no se detecta una reducción en el intercambio comercial fronterizo sino un incremento. En el siguiente cuadro se puede ver el intercambio comercial del Ecuador con sus dos países vecinos en el periodo 2007-2009:

RELACIONES COMERCIALES	ECUADOR –COLOMBIA			ECUADOR-PERU		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
AÑOS						
IMPORTACIONES	1,469,323.06	1,727,047.25,	1,485,164.18	415,515.36	534,561.02	628,401.67
EXPORTACIONES	739,646.16	775,283.26	673,136.22	1,505,071.71	1,702,381.91	932,063.44
BALANZA COMERCIAL	729, 677	951,764	812,028	1,089,556	1,167,820	303,662

Elaborado por: Susana Fuentes Hidalgo, 23 de febrero de 2010.  
Fuente: Banco Central del Ecuador, 2010, valores en millones de dólares americanos valor FOB.

De acuerdo a las cifras dadas por las estadísticas de comercio exterior NANDINA del Banco Central del Ecuador, se puede mirar que en el periodo 2007-2009, Ecuador mantiene una balanza comercial negativa con Colombia, mientras que con Perú se constata una balanza comercial positiva para el Ecuador.

Con Perú se registra en la última década un crecimiento sin precedentes en las relaciones comerciales bilaterales desde la firma de la paz en 1998 con saldos positivos para el Ecuador, especialmente en la exportación de petróleo. Las exportaciones del Ecuador al Perú, en el 2007 se registró un aumento de casi el 40% respecto al 2006, y en el 2008 un incremento del 35% respecto al 2007. La complementariedad existente entre los mercados ecuatoriano y peruano permite visualizar un futuro de integración comercial con un gran potencial de crecimiento. Por otra parte, el dinamismo en las

inversiones bilaterales es cada vez mayor. Treinta y cinco firmas empresas más de US\$ 20 millones de dólares.”<sup>53</sup>

En la reunión de Presidentes en Piura, el 22 de octubre de 2009 se definieron varios compromisos y proyectos establecidos en el marco del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, desde la firma de la paz en 1998, entre los que se encuentran: La construcción del puente de la paz<sup>54</sup> constituye un punto de encuentro de los tramos de carreteras nacionales, que conforman:

- El Eje Vial No. 1 (Guayaquil-Piura)
- El Eje Vial 2, Sullana-Alamor.
- El Eje Vial 3, el tramo Sullana-La Tina que será finalizado en diciembre de 2009 y el tramo Loja-Macará ya concluido.
- El Eje Vial 4 (Loja-Saramiriza), el mejoramiento del tramo Desvío- El Ciruelo- Puente Tamborapa-Chamaya-El Reposo-Durán en el lado peruano que concluirá en abril de 2010, así como la reconstrucción y ampliación de la vía en el lado ecuatoriano y
- El Eje Vial 5 (Méndez-Yaupi-Borja-Saramiriza).

Se creó la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla, que contribuirá para el desarrollo sostenible. Asimismo, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y el Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, se han convertido en promotores y articuladores del desarrollo de la zona fronteriza con proyectos en salud, educación, agua, saneamiento, electrificación, que mejoran el nivel de vida de la población de frontera y facilitan la integración.

La Comisión de Vecindad ecuatoriana peruana ha avanzado en el tema de desarrollo tanto económico como social, se ha facilitado la libre movilidad de personas, se han avanzado en los proyectos establecidos en los Acuerdos de Paz, muchos de los cuales ya están en funcionamiento. La Comisión Mixta Permanente de Fronteras Ecuador-Perú (COMPEFEP) ha realizado la reposición de hitos y la producción de cartografía binacional.

En el tema de desarrollo social se creó un Plan de Acción Conjunto para la Superación de la Pobreza en la Zona de Integración Fronteriza a través de proyectos y acciones en las áreas de educación, salud, ambiente, desarrollo social y producción para atender a los sectores más vulnerables.

---

<sup>53</sup> Boletín de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, comercio e Integración.

<sup>54</sup> Información registrada en el marco del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú y financiada por la Comisión Europea a través de una donación no reembolsable, con contrapartes de ambos países. En el caso del Ecuador, el tramo vial de intervención va desde Santa Rosa hasta Huaquillas y la variante que llega al puente binacional nuevo fue inaugurado por los Presidentes, el 22 de octubre de 2009, convirtiéndose en la principal arteria vial de comunicaciones entre ambos países. Declaración Presidencial, Piura 22 de octubre de 2009.

Con Perú se ha avanzado en la implementación de un “Plan Binacional de Salud” que ha permitido reducir los indicadores de malaria y dengue en la zona fronteriza, el equipamiento del Hospital Binacional de Macará, la atención sin distinción de nacionalidad en los centros de salud fronteriza, el intercambio de información epidemiológica y la ejecución de programas conjuntos de información y prevención en la zona fronteriza de la gripe A H1N1.

En el tema de migración y movilidad humana, se estableció el Estatuto Migratorio Permanente y su Adenda modificatoria que benefician tanto a los ciudadanos colombianos y peruanos para que puedan regularizar su situación migratoria en el país.

En el tema de refugio, Ecuador ha realizado el “Registro Ampliado”<sup>55</sup> de personas solicitantes de refugio en las diferentes provincias fronterizas del Ecuador con Colombia, esta medida inició el 23 de marzo de 2009 y concluye el 27 de marzo de 2010. Ecuador ha otorgado aproximadamente 23.000 visas de refugiado en las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana y Carchi, zonas de mayor asentamiento de ciudadanos colombianos.

Por lo que antecede, se puede determinar que los avances alcanzados en los últimos años con Perú equivalen a los retrocesos alcanzados con Colombia, tanto a nivel político como económico, así como en los temas de desarrollo, movilidad humana y en la consolidación de los acuerdos de integración.

---

<sup>55</sup> Es un procedimiento extraordinario de protección humanitaria y jurídica del Gobierno del Ecuador, bajo la responsabilidad y dirección de la Cancillería, con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a favor de los ciudadanos colombianos en necesidad de protección internacional establecidos en el Ecuador, principalmente en las 5 provincias de la zona de frontera norte. Consiste en un proceso extraordinario eficiente y expeditivo, destinado a documentar a los refugiados colombianos en el Ecuador y otorgarles un visado de refugiados categoría 12-IV establecida en la Ley de Extranjería. Es un proceso individual y gratuito. Boletín de Prensa No.63, MRECI, 22 de febrero de 2010.



## CONCLUSIONES

Las ZIF y las Comisiones fronterizas binacionales del Ecuador establecidas tanto con Perú como con Colombia, surgen de un proceso de interdependencia y cooperación entre sus pueblos, los cuales comparten raíces históricas, sociales y culturales, proceso que ha sido regulado dentro de las legislaciones e instituciones de cada uno de los países que comparten una frontera común y recogidas por la normativa andina, que en el 2001, normó e institucionalizó las relaciones fronterizas de los países de la región en aras de mantener una convivencia internacional vecinal y avanzar en el proceso de integración andina.

Si bien la normativa andina ha aportado en la institucionalización de las ZIF, la elaboración y puesta en marcha de los planes de desarrollo fronterizo binacional surgirá de la voluntad política de los gobiernos, como se presenta en el caso de la integración binacional de vecindad entre Ecuador y Perú, países que han logrado avanzar en el establecimiento de medidas de confianza mutua y el establecimiento de un Plan Binacional y Fondo Binacional fronterizo a través de la Comisión de Vecindad Ecuatoriana-Peruana, que ha sido un instrumento importante en el establecimiento de una agenda de vecindad y en la puesta en marcha de políticas y programas fronterizos de desarrollo en los últimos 3 años.

A diferencia de los avances presentados por la Comisión de Vecindad entre Ecuador y Perú, la Comisión de Vecindad entre Ecuador y Colombia (COVIEC), creada en 1989 y reestructurada en el 2002, no presenta avances significativos, si bien se han establecido mesas en base de subcomisiones de trabajo para el establecimiento y tratamiento de los principales temas de frontera, la COVIEC no ha logrado coordinar la elaboración de una política fronteriza común y tampoco un Plan Binacional para la integración y el desarrollo, sino que ha estado paralizada desde el 2006.

El buen funcionamiento o avance en el proceso de integración fronteriza entre Ecuador y Colombia, al parecer, depende de las decisiones que tomen los gobiernos centrales y no de la propia dinámica de la integración o como resultado de un consenso entre todos los actores involucrados en la frontera que promuevan el establecimiento de una Política Fronteriza Binacional y la elaboración de un Plan Binacional común que promueva la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo en el corto y mediano plazo.

Por otro lado, si bien se han creado mecanismos como Plan Ecuador y los CEBAFs para el tratamiento y atención fronteriza, existe una débil articulación política del Estado con sus instituciones y una falta de coordinación interestatal que elabore una política o un plan de desarrollo fronterizo bilateral, que incluya a los actores locales en la toma de decisiones políticas y recoja y ponga en práctica las demandas de la población fronteriza.

Los actores que tienen mayor peso en la toma de decisiones son de carácter gubernamental e institucional, la COVIEC no ha logrado aún convertirse en un mecanismo que articule las necesidades de la población con la agenda técnica

institucional en el ámbito fronterizo, a fin de promover la dotación de recursos básicos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población fronteriza.

Se constata un divorcio entre las necesidades y demandas de los actores locales en la elaboración de políticas, programas y proyectos fronterizos, manejadas por los agentes, en este caso las Cancillerías, que si bien han logrado articular un conjunto de actividades y reuniones para activar las comisiones de vecindad y tratar los temas de interés fronterizo, la elaboración de las agendas viene desde las instituciones burocráticas y gubernamentales que poseen su propios temas y procedimientos organizacionales que no se alinean necesariamente con las demandas reales de los habitantes de la zona. Los avances detectados se han limitado a una serie de listas de programas y proyectos, sin ninguna o muy poca implementación

El distanciamiento ideológico entre los dos gobiernos así como la serie de incidentes ocurridos en la frontera ecuatoriana-colombiana han incidido directamente en el quiebre de las relaciones 2007-2009, que desembocó automáticamente en un paralización de la COVIEC y la COMBIFRON, que están en proceso de reactivación. El no funcionamiento de los Comités afectó en el no cumplimiento de programas y proyectos de desarrollo, dotación de servicios, establecidos en la agenda positiva de la COVIEC.

Se ha cuestionado la limitación de los gobiernos en la negociación en la ZIF al tema de seguridad entre los países y no en comprometerse a generar estrategias y acciones reales de desarrollo en la zona. De igual manera, el centralismo se mantiene en el tema de intercambios económicos que vienen y se dirigen hacia los centros productivos de los dos países, sin generar un desarrollo real en la zona.

La COMBIFRON ha trabajado por cuerda separada con la COVIEC, posee una agenda independiente a los temas de desarrollo e integración, lo cual ha dividido la agenda binacional y no se cuenta con un plan de trabajo integral. Mientras el manejo de la COVIEC esta a cargo de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países, mientras la COMBIFRON está a cargo de los Ministerios de Defensa.

Desde el 2009 se trata de dar un nuevo impulso a la COVIEC a través de su reestructuración por medio de las Cancillerías. No obstante, la COVIEC aún no ha establecido lineamientos de acción en el corto y mediano plazo que permitan el establecimiento de una Política Binacional en común acuerdo que permita la generación de un Plan Binacional de Desarrollo, como el existente con Perú. Es necesario que en su reestructuración se establezcan estos parámetros y se ejecuten en plazos viables que permitan la ejecución de los programas y proyectos fronterizos, en donde participen activamente, y no como meros espectadores o receptores los actores locales, para lo cuál se esta trabajando en nuevos mecanismos de concertación, rendición de cuentas y seguimiento de las políticas, programas y proyectos fronterizos.

Para el avance de los compromisos adquiridos en las Comisiones, es necesario contar con la voluntad política de los gobiernos que supere el centralismo de las agendas en temas de seguridad fronteriza y se comprometan a avanzar en la ejecución de un plan de desarrollo e integración fronteriza en beneficio de los habitantes de la zona fronteriza.

## BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- Bonilla, Adrian, (2002); *La política estadounidense y el conflicto colombiano en la seguridad del Ecuador*, Ponencia presentada en: Conference on U.S Security Policy in the Andean Region since 1990, San Diego state University, San Diego, Noviembre 2002
- Carrión Mena Francisco, (1986) *Política Exterior del Ecuador, Evolución, Teoría y Práctica*.- Editorial Universitaria, Quito
- Frank O. Mora, Jeanne A. K Hey , (2003), Rowman & Littlefield Publishers, United States of America.
- Hill, Christopher, (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, Editorial Palgrave Macmillan, First Edition, New York,
- Jaramillo, Grace, compiladora,(2009) “*Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*”, Primera edición, Quito
- Keohane, Robert; (1993) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Grupo editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Keohane, Robert O; y Joseph S. Nye (1989), *Power and Interdependence*. Harvard: Harper Collins Publishers
- Keohane, Robert, (1986) “*The demand for international regimes*” en Krasner, Stephen, *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press
- Moreano, Hernán; “Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades, en *Construyendo Puentes*, Jaramillo, 2009, pp.43
- Ramírez, Socorro y Cesar Montufar, (2007), *Colombia-Ecuador, Cercanos y distantes*, Primera edición, Bogotá.
- Ramírez Socorro (2009), “*Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos*”, en Jaramillo, Grace, *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, Primera edición, Quito.
- Sullivan Michael, (1976) “*Internacional Relations. Theories and Evidence*”, Prentice Hall Inc, Englewood cliffs.
- Tates, José (2009), *Propuestas para construir una política binacional fronteriza*. En Jaramillo, Grace, compiladora, *Construyendo Puentes*.
- Velasco, Pedro (2009), en Ramírez Socorro, compiladora, *Ecuador-Colombia, Construyendo Puentes, Política de Paz y Desarrollo para la Frontera*, Universidad Nacional de Colombia, PNUD, Bogotá.
- Oliveros, Luis Alberto; Coordinador del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN, que escribe “El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina, Febrero de 2002, en Documentos informativos CAN. Febrero de 2002.  
<http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA13-2-02.htm>
- Ronald Bruce StJohn, “Relaciones Ecuador-Perú: Una perspectiva histórica”.  
[http://www.flacso.org.ec/docs/ecuaperu\\_bruce.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/ecuaperu_bruce.pdf)
- Montenegro Ricardo, *Frontera colombo - ecuatoriana: historia y destino común / 20-28*, Aldea Mundo • Revista sobre Fronteras e Integración Año 10, No. 18 / Mayo 2005 • ISSN 1316-6727 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

- Banco Interamericano de Desarrollo, Integración en pasos fronterizos Colombia-Ecuador. 19-dic-2008. En <http://www.iadb.org/comunicados-de-prensa/2008-12/spanish/bid>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia <http://www.cancilleria.gov.co> (consultado el 7 de octubre de 2009)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador <http://www.mmrree.gov.ec>
- Plan Ecuador, Fronteras de Paz  
<http://www.planecuador.gov.ec/pages/interna.php?txtCodiInfo=15>
- Banco Central del Ecuador  
<http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000768>
- Acta de la Comisión de Desarrollo Fronterizo Colombo-Ecuatoriana, Ipiales— Colombia, 9 de octubre de 2009  
[http://www.mmrree.gov.ec/2009/acta\\_front\\_ecu\\_col.pdf](http://www.mmrree.gov.ec/2009/acta_front_ecu_col.pdf)
- Historia de las Política Exterior del Ecuador  
[http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/mre\\_historia.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/ministerio/mre_historia.htm)
- Informe de Gestión de las relaciones Ecuador-Colombia, 16.04.2007- 05.08.2009, Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia, Quito, 2009
- Declaración Conjunta de los Presidentes de la República del Ecuador y de la República de Colombia, 19 y 20 de junio de 1989
- Declaración Presidencial, Piura 22 de octubre de 2009, en [http://www.mmrree.gov.ec/2009/declara\\_ecu\\_per221009.asp](http://www.mmrree.gov.ec/2009/declara_ecu_per221009.asp)
- Constitución Política del Ecuador, del año 2008
- Boletín de prensa del MRECI no. 234, resultados Sexta Reunión Extraordinaria Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia, Quito, 29 de marzo del 2007.
- Boletín de prensa no. 281, Ecuador amplía su solidaridad con la población colombiana que pide refugio, Quito, 20 de julio del 2009
- Boletín no. 389, Refugio en comité ejecutivo del ACNUR, Quito, 1 octubre de 2009.
- Boletín de prensa no. 487 y 488, reunión de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), Quito, 18 de noviembre del 2009
- Comunicado no. 026, Quito, 24 de septiembre del 2009, Comunicado Conjunto de los gobiernos de Ecuador y Colombia
- Comunicado no. 027, Quito, 20 de octubre del 2009
- Comunicado Conjunto de Prensa de los Gobiernos de Ecuador y Colombia, 23 de febrero de 2010
- Comunicado no. 026, Quito, 24 de septiembre del 2009, Comunicado Conjunto de los gobiernos de Ecuador y Colombia
- Comunicado no. 027, Quito, 20 de octubre del 2009, Comunicado Conjunto de los gobiernos de Ecuador y Colombia
- Comunicado Conjunto de Prensa de los Gobiernos de Ecuador y Colombia, 23 de febrero de 2010

## ANEXOS

Anexo N° 1	
<b>TABLA DE TEMAS CON CORRESPONDENCIA INSTITUCIONAL</b>	
<b>DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES FRONTERIZAS CON COLOMBIA (08.05.2009)</b>	
<b>SUBCOMISIÓN DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA</b>	
<b>TEMA</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>
Comisión Técnico-Jurídica Interinstitucional Binacional contra el tráfico ilícito de bienes culturales patrimoniales.	Ministerio de Cultura
Declaratoria de bienes culturales patrimoniales de interés binacional	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
	Ministerio Coordinador de Patrimonio
Fortalecimiento Red de Bibliotecas Públicas Fronterizas.	Secretaría de Pueblos
Mesa Afroindígena.	Secretaría de Pueblos
	Ministerio Coordinador de Patrimonio
Centro Cultural Binacional Multiuso San Lorenzo	Secretaría de Pueblos
<b>SUBCOMISIÓN DE INFRAESTRUCTURA</b>	
Registro de proyectos prioritarios CONPES, en materia de infraestructura vial.	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Suscribir Memorando de Entendimiento que contenga cronograma de ejecución de obras y financiamiento, junto al compromiso formal de cumplirlo, respecto a la ejecución de las siguientes obras de infraestructura vial en territorio colombiano: (i) Carretera Espriella-Mataje; (ii) Puente sobre el río Mataje; (iii) Carretera Rumichaca-Pasto-Chachagui; y, (iv) Carretera Mocoa-Puente Internacional San Miguel.	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Corredor intermodal Tumaco-Puerto Asís-Belem do Pará (IIRSA).	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
<u>Pasos de Frontera Ecuatoriano-colombianos</u>  Establecimiento de la “Comisión Binacional Única para la Gestión de los CENAF-CEBAF Ecuatoriano-Colombianos” (CBU/CENAF-CEBAF), como órgano subsidiario de la Subcomisión de Infraestructura de la COVIEC.	Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Corporación Aduanera Ecuatoriana. Agrocalidad. Policía Nacional. COSENA. Plan Ecuador. Ministerio de Turismo. Ministerio de Salud. Ministerio de Economía. Servicio de Rentas Internas.
<u>Asuntos de Conectividad y Transmisiones Radioeléctricas</u>  Suscripción de “Convenio Sustitutivo” a “Convenio para Asignación y Uso de Frecuencias Radioeléctricas para operación de estaciones de radiodifusión y televisión abierta, VHF, UHF en Zona Fronteriza” (suscrito en 20.12.2006).	CONARTEL, Superintendencia de Telecomunicaciones.
<u>Combustibles e Infraestructura de Hidrocarburos</u>  Adopción formal de un Esquema Binacional Integral en materia de combustibles en zona fronteriza.	Ministerio de Minas y Petróleo y PETROECUADOR.

## ANEXO 2

### EJES DE INTERVENCIÓN DE PLAN ECUADOR

Plan Ecuador plantea siete guías para su propuesta de intervención que incorporarán, en su diseño y ejecución, tres consideraciones metodológicas comunes: promover la equidad de género respetando las estructuras culturales de los distintos pueblos; fortalecer la participación ciudadana y las relaciones interculturales; y consolidar la histórica relación binacional entre los pueblos de Colombia y Ecuador mediante el intercambio cultural, económico, de experiencias de gestión y otros.

#### **a. Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo**

Busca la generación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo y de la convivencia pacífica en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. Por lo tanto, se propone mejorar las capacidades técnicas, financieras y de gestión de los gobiernos provinciales y locales, juntas parroquiales y organizaciones sociales, así como de las entidades del régimen dependiente del Ejecutivo. Genera, fortalece y optimiza sinergias entre las entidades seccionales, delegaciones provinciales de los ministerios, unidades ejecutoras y otros actores sociales, así como con las agencias de cooperación externa.

#### **b. Reactivación económica y empleo**

Está dirigida a impulsar el crecimiento de la producción, la productividad y competitividad de los principales sectores económicos de la región fronteriza. Por razones estratégicas, para la economía de la región y para las políticas sociales de lucha contra la pobreza, es necesario dar especial atención a aquellas actividades económicas generadoras de fuentes de empleo, como actividades industriales, artesanales, turismo responsable, producción agrícola, pesca, líneas de exportación y transporte, entre otros.

#### **c. Mejoramiento de la infraestructura social básica**

Está orientada a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la provisión de los servicios básicos para la población asentada en la zona de influencia del Plan Ecuador, especialmente en la zona rural y urbana marginal, servicios relacionados con salud, saneamiento, educación y necesidades básicas como requisitos indispensables para fomentar las actividades productivas.

#### **d. Manejo sostenible de los recursos naturales**

Busca el manejo sostenible de los recursos naturales en la región fronteriza para la conservación y aprovechamiento sustentable del capital natural y la biodiversidad, incentivando el uso de tecnologías limpias en la extracción, producción y transporte de los recursos naturales, y contribuyendo a recuperar los ecosistemas vitales que se encuentran

degradados.

#### **e. Administración de justicia y control de ilícitos**

Contempla el fortalecimiento de los sistemas de prevención de los actos ilícitos y el Sistema de Inteligencia Nacional para mejorar el control de los actos ilícitos y lograr la reducción de los índices de criminalidad con la adopción de medidas integrales y de largo plazo con respecto al tráfico de estupefacientes, armamento, precursores químicos, lavado de dinero, tráfico de personas, el crimen organizado y la corrupción.

#### **f. Derechos humanos y asistencia humanitaria y refugio**

Garantiza el ejercicio de los derechos humanos y la protección contra toda forma de discriminación de la población asentada en la zona, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en relación a la asistencia humanitaria y refugio de las personas desplazadas de su lugar de origen.

Especial atención merece la población refugiada. Por ello, con el apoyo decidido del Gobierno Ecuatoriano a las acciones y proyectos de ACNUR y la promoción de la participación de otros cooperantes internacionales y sobre la base de la estructura organizativa a nivel de provincias, municipios y comunidades, se buscará la inclusión de la población local, nacional, refugiada e inmigrante, para promover la tolerancia y la solidaridad, evitar confrontaciones entre distintos grupos de la población vulnerable y asegurar que los inmigrantes y refugiados conozcan mejor sus derechos y sus obligaciones.

#### **g. Protección de la soberanía nacional e integridad del Estado**

Plan Ecuador propende a neutralizar las amenazas de carácter externo que atenten contra la seguridad nacional del Estado, la integridad de las personas y recursos naturales. Así el país contará con un ambiente de paz y desarrollo.

El Estado ecuatoriano sostiene el principio de no intervención en asuntos internos de otros estados; por ello rechaza la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y es fiel a los preceptos enmarcados en la Política Exterior y Política de Defensa promoviendo la resolución pacífica de conflictos.

Impulsa la solución de los conflictos internacionales e internos basadas en mecanismos políticos, diplomáticos, jurídicos y otros no militares previstos en el derecho internacional, mediante la activación de convenios internacionales de la OEA y ONU para prevención del narcotráfico y sus delitos conexos, tráfico de armas, lavado de dinero, tráfico de personas, secuestro, extorsión, entre otros. El Ecuador se abstendrá de participar en operaciones combinadas, coordinadas o conjuntas de carácter militar con Colombia.

### ANEXO N.3

#### PROPUESTA INSTITUCIONAL DE LA COVIEC<sup>56</sup>

La política institucional para el funcionamiento y la gestión binacional de la COVIEC se fundamenta en lo expresado en la propuesta teórico-conceptual, elaborada por Cancillería, que sustenta:

1. El manejo por “cuerda separada”; y,
2. La construcción de una Agenda Positiva.

**Misión.-** Solo a través de ella, la binacionalidad tendrá un garante para su funcionamiento. La creación de cualquier otra Unidad Gestora deslegitimará a la COVIEC como garante del tratamiento de la binacionalidad.

**Visión.-** Convertirse en la institucionalidad de convergencia binacional en el marco de una “Frontera de Desarrollo Binacional Integral”, para fomentar la integración y el desarrollo transfronterizo.

#### **La COVIEC deberá:**

1. Consolidarse como la instancia a nivel político y de carácter representativo binacional encargada de definir, impulsar, apoyar, coordinar y dar seguimiento en forma dinámica a los lineamientos y proyectos de la cooperación e integración territorial fronteriza ecuatoriano-colombiana, con particular énfasis en la Zona de Integración Fronteriza Binacional.
2. Operar como el organismo representativo de la integración fronteriza binacional facultado para proponer y gestionar, en caso necesario, la elaboración o modificación del marco jurídico requerido para viabilizar el proceso de integración y de asociatividad política binacional;
3. Garantizar la existencia de un Mecanismo de Participación Ciudadana que canalice la representatividad de las necesidades de los actores locales, junto a un Mecanismo de Concertación y Calificación que permita la inserción de planes, programas y proyectos binacionales locales y nacionales.
4. Negociar ante las entidades correspondientes de la cooperación internacional fondos de contrapartida o fuentes alternativas de recursos financieros para la implementación de los proyectos, que surjan a través del Mecanismo de Concertación y Calificación de Proyectos (Banco de proyectos, Guía para la elaboración de proyectos, Criterios de selección y calificación de proyectos), y

---

<sup>56</sup> Elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, 2009



5. Dar seguimiento a los proyectos binacionales implementados, a través de un mecanismo de monitoreo, evaluación y seguimiento.

### **Cada una de las Subcomisiones temáticas deberá contar con:**

1. Equipo de Coordinadores: conformado por funcionarios diplomáticos, encargados de impulsar los temas en el ámbito de la concertación política.
2. Equipo de Asesores en elaboración y gestión de proyectos: Técnicos cuyo rol es la identificación, sistematización, diseño y presentación de proyectos con base en las aspiraciones y necesidades de la gente de frontera.
3. Equipo de Asesores Financieros: Técnicos financieros que apoyen y ayuden en el marco de la sostenibilidad de las Subcomisiones y de los proyectos.

### **Estructura de la Participación:**

Cuatro son los actores fundamentales que deben verse representados a través de cada una de las Sub-Comisiones Temáticas, en función de su intervención en la zona de integración fronteriza:

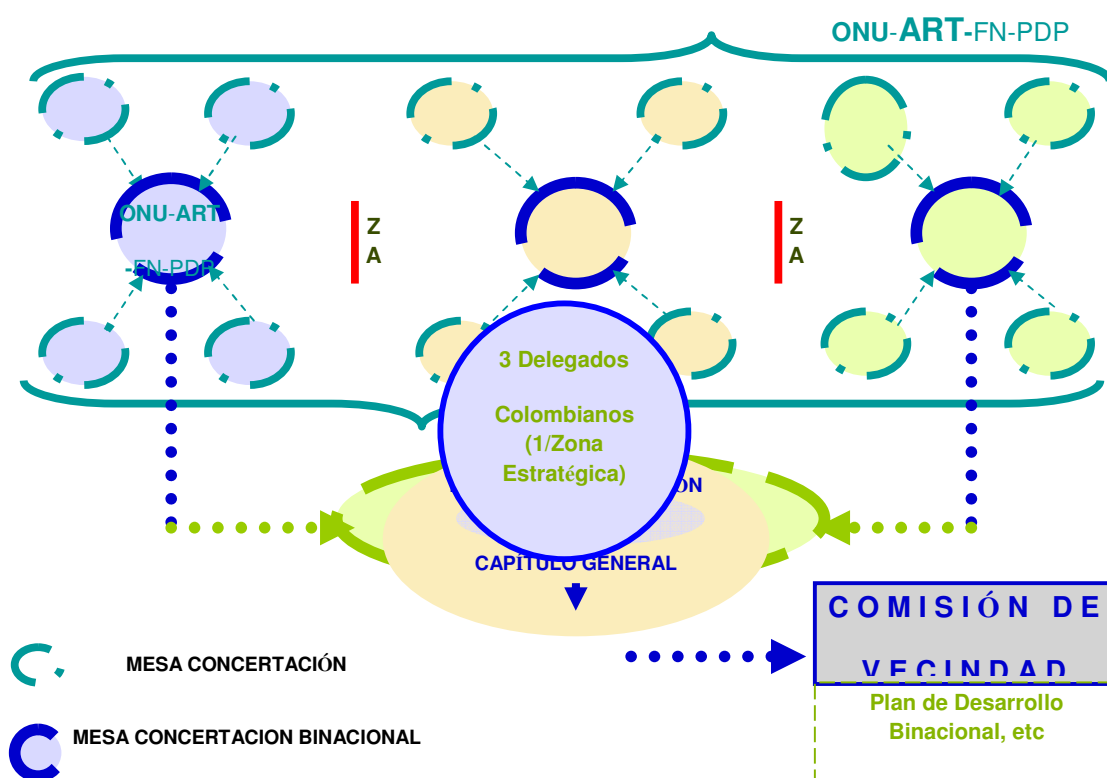
1. Gobierno Local (gobierno provincial, gobierno cantonal, gobierno parroquial)
2. Gobierno nacional (Gobierno Nacional y sus diferentes instituciones con ingerencia en la ZIF: educación, salud, etc.)
3. Sociedad Civil (a través de las federaciones, plataformas, foros, redes u otras instancias representativas sociales locales, referidas a organizaciones de primer y segundo grado, barriales, campesinas, afroecuatorianas, indígenas, jóvenes, niñez, tercera edad, gremios, colegios profesionales, etc.),
4. Empresas (micro, pequeña, mediana, y gran empresa con actuación local).

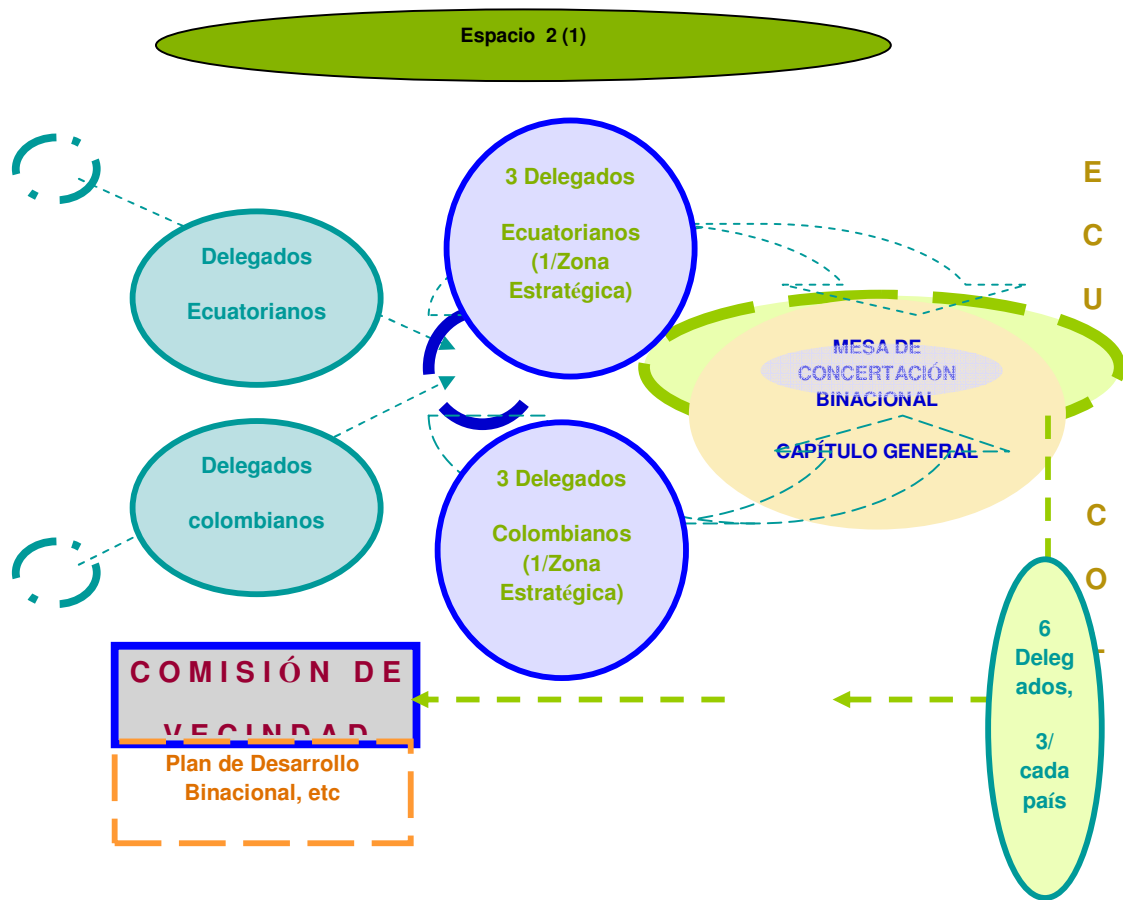
Para desarrollar los procesos de participación ciudadana, las Sub-Comisiones deberán garantizar un espacio para la inserción de un:

### **Mecanismo de Participación Ciudadana: Lineamientos para instrumentación de participación ciudadana desde un proceso de desarrollo local**

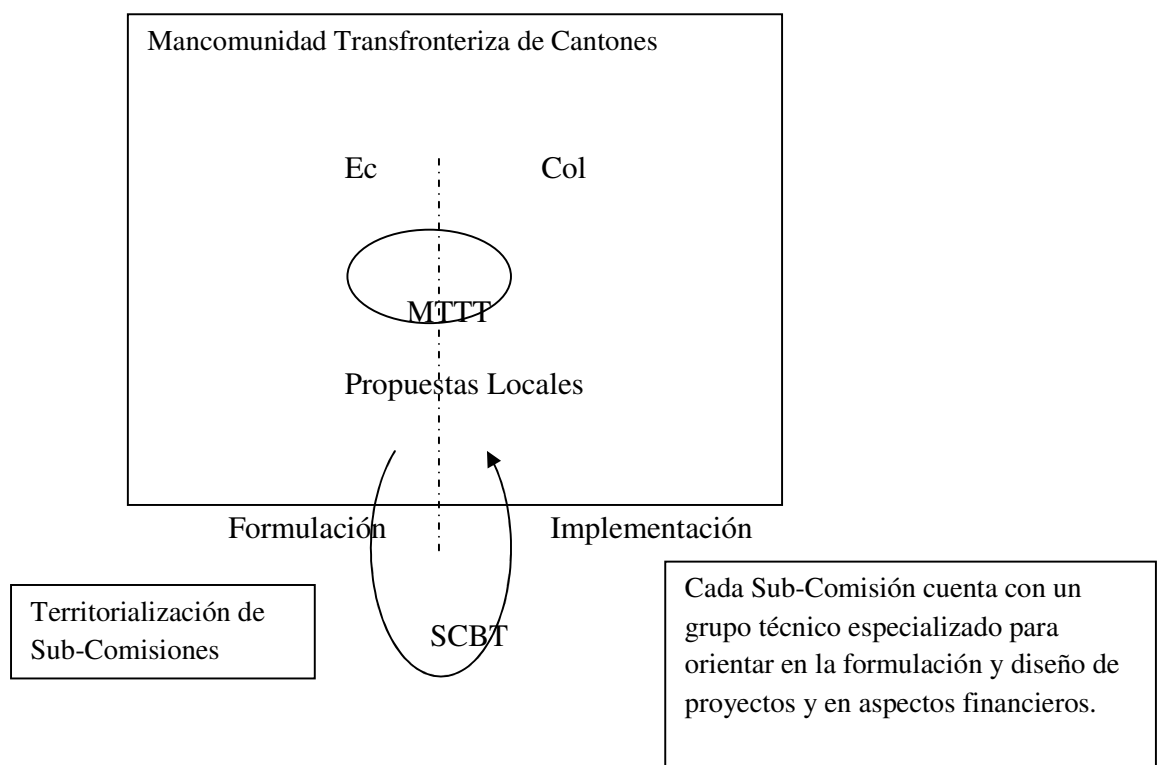
La participación es el elemento clave que debe acompañar todo proceso de descentralización y de desarrollo local. No es posible solo convocar a la ciudadanía a escuchar y quitarle sus atribuciones para controlar la gestión pública. Por ello, es básico incluir a las comunidades para que participen en el proceso de cambio al interior y exterior de ellas. La participación también debe estar articulada institucionalmente y a ambos lados de la frontera para que sea representativa del territorio, sus habitantes y necesidades.

La propuesta teórico-conceptual de Cancillería aporta avances conceptuales de instrumentación para consolidar los mecanismos de la participación ciudadana desde el ámbito local, a través de “Mesas de Participación Ciudadana” en el marco de las zonas estratégicas (Amazónica, Andina y Pacífica), y “Mesas de Concertación Binacional Zonal” que pasarían a incorporarse a la COVIEC en el diálogo binacional.





**Esquema de la Participación desde lo Local.**



Validación Técnica  
Propuestas Nacionales

Mancomunidad Transfronteriza: Planificación, Administración, Gestión Compartida-  
Mancomunada  
MTTT: Mesas de Trabajo Temáticas Transfronterizas

**2. Mecanismo de Concertación y Calificación de Proyectos: Sistema Concertado para la Definición y Ejecución de Acciones y Planes de Desarrollo con énfasis en la ZI**

Partiendo de un modelo de “doble entrada” de fortalecimiento institucional (desde lo local y desde lo nacional), es factible pensar en dos mecanismos institucionales simultáneos que permitan generar procesos para articular proyectos desde lo local y desde lo nacional de carácter binacionales. Uno de esos espacios vinculado al ámbito de gestión de la COVIEC y el segundo, referido a la gestión local:

1) Mecanismo de Concertación y Calificación de Proyectos al interior de la COVIEC, el cual se irá desarrollando y profundizando según avance la aplicación de la metodología institucional.

2) Mecanismo de Apoyo y Gestión de Proyectos en lo local, para cuyo funcionamiento son necesarias ciertas condiciones de cooperación binacional en el ámbito de ejecución del proyecto. Estas son:

- Actores fronterizos
- Ámbitos y Vínculos/Alianzas
- Espacios de participación
- Espacios asociativos
- Actores facilitadores

**Reglamentación.-** Se prevé la necesidad de generar un marco reglamentario en el cual se plasmen las nuevas conceptualizaciones, los nuevos instrumentos y mecanismos operativos para la COVIEC.

**Memorando Binacional de Funcionamiento.-** En un futuro, y en función del contexto político, podría acordarse un memorandum binacional de funcionamiento, que aporte a la construcción de un régimen binacional o transfronterizo para la zona de frontera.

**Seguimiento y Evaluación**

Adoptar herramientas para el monitoreo y evaluación del proceso de reestructuración de la COVIEC.

## **ANEXO 4**

### **SISTEMA BINACIONAL DE COOPERACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGURIDAD (SIBCES)**

En el 2008, se consideró la necesidad de establecer el Sistema Binacional sobre Cooperación, Evaluación y Seguridad (SIBCES), bajo control Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, con el apoyo de expertos civiles y militares, pertenecientes a países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), para constatar los incidentes en el terreno y que contemple, además mecanismo de reparación para atender pasados y futuros daños personales y materiales.

La reunión de Altos mandos se realizó en Panamá el 21 de mayo del 2008, en donde se acordó poner en vigencia de manera provisional la Cartilla de Seguridad.

Este sistema binacional esta basado en el MECANISMO 2+2, es decir las negociaciones a nivel bilateral estarán conformadas y dirigidas a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los dos países, de estas negociaciones se desprenden las siguientes comisiones:

#### **LA COMISIÓN DE ALTO NIVEL DE JUSTICIA**

Tendría a su cargo la solución de problemas como el trafico de armas, personas, combustibles y derivados, pornografía infantil, robo y contrabando internacional, desplazados, lavado de dinero, trafico de dólares falsos, secuestro, sicariato, lavado de activos y trafico de patrimonio cultural y natural.

#### **COMISION ARBITRAL SOBRE REPARACIONES**

Estaría conformado por un árbitro ecuatoriano, otro colombiano y un tercero escogido por los dos anteriores.

La Comisión decidirá todo lo referente a reclamos anteriores y posteriores el 1 de marzo de 2008.

El Secretario General de la OEA., actuaría con árbitro para las reparaciones derivadas el 1 de marzo de 2008

Ecuador acepta una declaración en la que se indique que el monto pagado por Colombia se refiere a las violaciones al Derecho Internacional, consignadas en la resolución de la OEA, y no a otros ilícitos internacionales, ni que prejuzga la posición de Colombia.

Colombia aceptó que la Comisión decida sobre reparaciones por hechos futuros. No decide aún por reparaciones por hechos anteriores. No ha informado su posición sobre las reparaciones por los hechos del 1ro. de marzo de 2008.

## **COMISION TECNICA ALERTA TEMPRANA**

SECRETARÍA NACIONAL DE INTELIGENCIA, (ECUADOR), INTELIGENCIA MILITAR Y POLICIAL, MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES, DEFENSA NACIONAL, GOBIERNO / INTERIOR.

1. La Comisión Técnica tendría el respaldo de un Grupo Especial de Observación, Prevención y Verificación.
2. Dicho grupo tendrá una duración de dos años prorrogables y actuará como mecanismo de acción rápida.
3. Estará conformado por 6 miembros: Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de cada país, un delegado de la Secretaría General de la OEA y un delegado de UNASUR.
4. Ecuador plantea que se establezca el Grupo Especial en Quito y en Bogotá, apoyado por los Embajadores y Agregados Militares de cuatro países (por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay).
5. El Grupo Especial tendría la posibilidad de desplazarse a la frontera con Colombia, en pocas horas a fin de constatar incidentes de consideración.
6. El Grupo Especial contará con la asistencia de la MIB/OEA y UNASUR. para el seguimiento de sus labores, y tendrá como objetivo principal evaluar en el terreno y de manera inmediata, los incidentes relativos a la seguridad que se registren en la frontera entre ambos países, y aquellos derivados de la acción de grupos armados al margen de la ley.
7. El Grupo Especial presentará informes de sus actividades, con observaciones y conclusiones, a la Comisión Técnica del SIBCES.

## **COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMBIFRON**

Las delegaciones de cada país estarán conformadas por:

- Director General de Inteligencia de CC.FF.AA. (Presidente)
- Jefe del Departamento de Inteligencia Externa del CC.FF.AA. (Secretario Ejecutivo Permanente)
- Subdirector de Inteligencia de la Fuerza Terrestre
- Subdirector de Inteligencia de la Fuerza Naval
- Subdirector de Inteligencia de la Fuerza Aérea
- Subdirector de Inteligencia de la Policía Nacional
- Subdirector Nacional de la Policía Judicial
- Subdirector de Comunicaciones y Guerra Electrónica del CC.FF.AA.
- Jefe Departamento Inteligencia Técnica CC.FF.AA-ECORED
- Delegado del ministerio de Defensa Nacional
- Director General de Soberanía Nacional del MRECI
- Secretario de Actas y/o un Relator (Cuando se requiera)

## 2.2.2 FUNCIONES DE LA COMBIFRON

- a. Analizar la situación de seguridad fronteriza para la prevención de conflictos.
- b. Proponer medidas de fomento de la confianza mutua y seguridad.
- c. Supervisar el cumplimiento de los acuerdos y entendimientos militares y policiales de seguridad fronteriza suscritos entre ambos países.
- d. Proponer soluciones oportunas de los problemas de seguridad que puedan presentarse en el área de frontera.
- e. Revisar y conocer permanentemente la situación de seguridad de los pasos de frontera y recomendar medidas para optimizar su control en lo respectivos territorios.
- f. Realizar el diagnóstico –post facto- de hechos que alteren la seguridad en la frontera común.
- g. Verificar la actualización y aplicación de la cartilla de Seguridad y el instructivo de procedimientos para unidades militares y de policía fronteriza.
- h. Fortalecer las relaciones entre las Fuerzas Públicas del Ecuador y de Colombia.
- i. Cumplir las disposiciones emanadas de los Ministros de Defensa de ambos países en el ámbito de la COMBIFRON”

Ecuador exigió que se observen los procedimientos previstos en la Cartilla de Seguridad acordada entre los dos países y en los demás entendimientos alcanzados en el marco de la COMBIFRON, así como los procedimientos internacionales para la entrega de personas acusadas de algún delito.<sup>57</sup>

En cuanto a la seguridad y criminalidad, decidieron reactivar a la Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON), para el intercambio de información de seguridad entre ambos países. Este documento estuvo vigente desde octubre de 2004 y consistía en una serie de medidas de confianza e intercambio de información para el control en la frontera.

Se crearon tres subcomisiones asociadas al combate al crimen transnacional, donde se involucra el contrabando de armas, municiones, combate a los grupos subversivos y capacitación y cooperación entre ambos países. En la comisión de desarrollo fronterizo se acordó trabajar en el mejoramiento de condiciones de la población de frontera, el apoyo a los refugiados y el manejo humanitario.

Los cancilleres mantendrán una próxima reunión el 3 de noviembre, en Ecuador. El punto más destacado fue la información de las coordenadas de las dos supuestas bases guerrilleras que las FARC, actualmente, tienen en territorio ecuatoriano, información será entregada a la Combifron, cuya reactivación, de acuerdo a la percepción de los dos gobiernos, mejorará la seguridad en la zona y activará la cooperación de Inteligencia Militar y policial para combatir a los grupos insurgentes, al crimen organizado.

---

<sup>57</sup> MRECI, BOLETÍN DE PRENSA No. 234, RESULTADOS SEXTA REUNIÓN EXTRAORDINARIA COMISIÓN BINACIONAL FRONTERIZA ECUADOR-COLOMBIA, Quito, 29 de Marzo del 2007,

## **ANEXO 5**

### **RESUMEN DE AVANCES REGISTRADOS POR LAS SUBCOMISIONES FRONTERIZAS QUE CONSTAN EN LAS DIFERENTES ACTAS REGISTRADAS POR CADA UNA DE LAS COMISIONES EN LA XV REUNION DE LA COVIEC REALIZADA EN EL 2006**

#### **SUBCOMISIÓN DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA**

Se avanzó en el control binacional sobre el tráfico de Bienes Culturales, en la realización de un Encuentro Binacional sobre Comunicación, Cultura y Frontera para intercambiar perspectivas sobre uso social de los medios de comunicación, la creación de Bibliotecas Fronterizas, Implementación de un Centro Cultural Binacional en Rumichaca. Ciencia y Tecnología, COLCIENCIAS y SENACYT y FUNDACYT.

Propusieron crear un programa binacional de educación para la paz, a través de las escuelas para la Paz promovidas por la UNESCO y sobre la construcción y Dotación del Centro Cultural Multiuso Binacional entre San Lorenzo y Tumaco: Ecuador asumió la dotación de la infraestructura física, a través del Municipio de San Lorenzo.

Se acordó, estructurar una comisión binacional que formule y ejecute el proyecto de funcionamiento y operación del referido centro, incluyendo la participación de las organizaciones sociales locales de ambas zonas de frontera, entre otros proyectos.

#### **SUBCOMISIÓN DE INFRAESTRUCTURA**

Esta subcomisión trató sobre el proyecto Carretera Espriella - Mataje y construcción del Puente Internacional sobre el Río Mataje, determinó los avances en el proyecto de carretera Mocoa – Puente Internacional de San Miguel y en el Desarrollo del Eje Amazonas de la integración, la Infraestructura Suramericana – IIRSA – Corredor intermodal Tumaco – Puerto Asís – Belem do Pará y carretera Mocoa –San Miguel.

Además se trataron sobre la implementación de nuevos proyectos fronterizos en el área de telecomunicaciones y se trataron dos propuestas: Propuesta de generación de un Esquema Binacional Integral en materia de combustibles en zona de frontera y el acceso en territorio ecuatoriano al montaje e infraestructura petrolera, en especial, oleoductos, propuesta realizada por el Ministerio de Minas y Energía de Ecuador.

#### **SUBCOMISIÓN DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y ASUNTOS AMBIENTALES**

Se realizó un seguimiento y diagnóstico integral a la formulación del proyecto “Plan de gestión integral de residuos sólidos de Ipiales y Tulcán”, se discutieron las líneas de acción sobre las Cuencas hidrográficas: Carchí – Guátara, Mira – Mataje y se propuso la reactivación del Comité Técnico Binacional de Cuencas.



En lo que tiene que ver con la Cuenca Mira-Mataje, en el diagnóstico realizado en marzo de 2004, no se registraron avances posteriores a esa fecha. Se recomendaron incorporar las iniciativas de los gobiernos locales comunitarios al Comité Técnico Binacional de Cuencas, se propusieron nuevos temas como el estudio de la biodiversidad de la costa esmeraldeña y nariñense, la reactivación del Comité de Riesgos por tratarse de un tema binacional, que afecta a los dos países, la deforestación en el Bosque Húmedo Tropical. En esta reunión se priorizaron los temas del ambiente y se acogieron 13 proyectos para ser ejecutados de manera inmediata.

### **SUBCOMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL**

En esta comisión se propuso realizar la inserción de etnocultura y educación bilingüe para ser tratado en el concepto de salud intercultural, se dio seguimiento a la propuesta de Acuerdo de cooperación, avanzar en el tema de salud pública en el tema de fortalecimiento de la vigilancia de la Salud Pública, Plaguicidas y Calidad de Agua, se establecieron varios proyectos relacionados con la vigilancia de la calidad del agua en el cordón fronterizo, el fortalecimiento del Sector Salud ante Emergencias y atención a la población Desplazada-Refugiada y el mejoramiento en la capacidad de la red de servicios en la zona fronteriza, programas de Complementación Alimentaria y de protección Social (Atención Integral) a niñas, niños y adolescentes.

### **SUBCOMISIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO**

Esta Comisión avanzó en los siguientes temas:

- a. La reapertura del Puente Internacional de Rumichaca en horas nocturnas, tema que se trató conjuntamente con la Subcomisión de Infraestructura.
- b. Seguimiento al Proyecto Feria Anual Binacional Fronteriza, proyecto que se realizó con éxito, al cual se estableció incorporar la participación directa de las cámaras de comercio fronterizas de los dos países a fin de evaluar y de ser el caso, reformar el estatuto de ferias de integración fronterizas.
- c. Presentación de avances en los proyectos: “Conformación de una Cámara de Comercio Binacional Fronteriza” e “Incubadora Binacional de Empresas”: Se resolvió establecer una Cámara Binacional Fronteriza que integre además de Ipiales y Tulcán, a Tumaco, Pasto, Putumayo, Esmeraldas y Sucumbíos, sobre la base de estatutos que normen la actividad de manera privada, para lo cual no necesitarán el aval de las cancillerías.
- d. Seguimiento a temas de interés entre ICA – SESA en sanidad para la frontera. Frontera: zona libre de Aftosa.
- e. Transferencia de tecnología para la conformación de una Escuela Técnica Binacional Fronteriza de Pesca y para el fortalecimiento del Puerto pesquero de Tumaco. El proyecto binacional “Escuela Técnica Binacional de Pesca y Acuicultura con énfasis en medio ambiente”, fue entregado por el Alcalde de Tumaco para que sea puesto en marcha por las autoridades competentes.
- f. Solicitud de Transferencia de Tecnología para el fomento del cultivo de Cacao y otros cultivos.

- g. Implementación de la estrategia “Frontera Amable”. La Agencia de Desarrollo Local de Nariño realizó la presentación de este programa desarrollado en coordinación con ProImbabura y el Gobierno de la Provincia de Carchi, que estaría conformado por seis (6) componentes: Formación e investigación, fomento turístico y Artesanal, reactivación agroindustrial y comercial, gobernabilidad y democracia local, emprendimiento empresarial y laboratorio de observación internacional de frontera.
- h. Apoyo al desarrollo de empresas asociativas, creación y fortalecimiento de empresas. SENA

### **SUBCOMISIÓN DE ASUNTOS JUDICIALES Y DERECHOS HUMANOS**

Se dio seguimiento a los temas sobre devolución de vehículos hurtados, la atención y trámite de las cartas rogatorias y el intercambio en capacitación entre autoridades policiales. Además se propuso considerar el tema del lavado de activos en las operaciones de comercio exterior y cooperación aduanera.