



**BELKY NEREA ORBES REVELO**

Licenciada en Ciencias Económicas y Administrativas, con especialidad en Comercio Internacional y Mercadeo, por la Universidad de Nariño, Pasto, Colombia. Candidata a Magister en Relaciones Internacionales con mención en Negocios Internacionales y Manejo de Conflictos por la Universidad Andina “Simón Bolívar”, Sede Ecuador. Actualmente radica en la ciudad de Pasto, Colombia.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

(Entregado 22/04/2013 – Revisado 18/05/2013)

**Universidad Andina “Simón Bolívar” Sede Ecuador (UASB)**  
belkyo@gmail.com belkyo@hotmail.com

**RESUMEN**

*En la investigación se da una visión objetiva de las posiciones asumidas por los actores Colombianos y Ecuatorianos, involucrados en la implementación de la Decisión 399, tanto a nivel público como privado y presenta una alternativa de solución al problema fundamental que ha surgido en la zona fronteriza, conocido como transbordo, que en teoría se contempla como una situación excepcional pero que en la práctica es una situación cotidiana. Se trata el fenómeno de la integración regional y la unión aduanera, para lo cual se presentan aportes de autores reconocidos sobre la integración regional, la unión aduanera, la teoría aduanera, dentro de la zona de frontera, pensado sobre la realidad de la frontera de Ecuador y Colombia.*

*Además de hace una síntesis de los aspectos generales de la CAN, partiendo de los antecedentes de la integración regional andina, continuando con el paradigma teórico de la CAN, un bosquejo de las instituciones que se han creado en la comunidad andina para facilitar el intercambio en la frontera y su ordenamiento jurídico. Adicionalmente, se especifican las principales características sociales y económicas de la zona fronteriza entre Colombia y Ecuador, particularmente en el paso Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia), determinado como objeto de este estudio.*

*Cumpliendo con el objetivo general de la investigación se describe y evalúa la aplicabilidad que ha tenido la Decisión 399 en la zona fronteriza en el paso Rumichaca, y contiene una síntesis de cómo ha sido la aplicación de esta Decisión, poniendo de*

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

*manifiesto los incumplimientos a la misma por parte de Ecuador y Colombia que han motivado Resoluciones de la Secretaría General de la CAN (SGCAN) en las cuales se comprueban los hechos que configuran el incumplimiento. Además, se reseñan los problemas básicos del transporte terrestre en la zona fronteriza (Tulcán-Ipiales), dificultades en la aplicación de la Decisión 399, aspectos aduaneros que inciden de forma negativa en la eficiencia del transporte terrestre de carga, las limitaciones para la inversión pública y privada en el sector transportador de carga por carretera, entre otros aspectos. Se indican los actores involucrados en los problemas básicos de la aplicación de la Decisión 399 y la respuesta de algunos de ellos con respecto a los conflictos presentados.*

**Palabras claves:** *CAN, integración, transporte de carga internacional, decisión 399, Colombia y Ecuador*

### **ABSTRACT**

*The research gives an objective view of the positions taken by the Colombian and Ecuadorian actors involved in the implementation of The Decision 399, related with public and private sectors, and presents an alternative solution to the fundamental problem that has emerged in the border area, known as transshipment, which in theory it is contemplated as an exceptional situation but in practice it is an everyday situation.*

*This is the phenomenon of regional integration and customs union, for which it presents contributions from renowned authors about regional integration, customs union, customs theory inside the frontier zone, all the above applied in the reality of the border between Ecuador and Colombia.*

*Besides doing a summary of the general aspects of CAN, based on the history of Andean regional integration, continuing the theoretical paradigm of CAN, a sketch of the institutions that were created in the Andean community arises to facilitate the exchange in the border and its legal system.*

*Additionally, specify the main social and economic characteristics of the border between Colombia and Ecuador, particularly in the passage between Tulcán (Ecuador) and Ipiales (Colombia), determined as the subject of this study.*

*Meeting with the general objective of the research, this describes and evaluates the applicability that The Decision 399 has had in the border area in the Rumichaca passage, and contains a summary of what has been the implementation of this Decision, highlighting the failures about this issue by Ecuador and Colombia that have motivated Resolutions of the General Secretariat of CAN (SGCAN) in which check the facts that constitute the violation.*

*Furthermore, it shown the basic problems of land transport in the border area (Tulcán-Ipiales), difficulties in the implementation of Decision 399, customs issues that impact negatively on the efficiency of land freight transport, the limitations for the public and*

*private investment in the road freight transport sector, among others. Indicated are the actors involved in the basic problems of the implementation of Decision 399 and the response of some of them regarding conflicts presented.*

**Keywords:** *CAN, integration, international freight, Decision 399, Colombia and Ecuador*

## INTRODUCCIÓN

Ecuador y Colombia forman parte de la Comunidad Andina (CAN) y comparten una zona fronteriza con una extensión de 586 kilómetros, en territorio de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en Ecuador y los Departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia. El paso fronterizo más destacado entre los dos países es sobre el Puente de Rumichaca entre Tulcán (Carchi) e Ipiales (Nariño), corresponde a la zona andina, complementando otros pasos fronterizos ubicados en la zona Pacífica (Esmeraldas-Tumaco) y en la Amazónica (Sucumbíos-San Miguel).

En general la zona fronteriza de Ecuador y Colombia en el paso Tulcán - Ipiales carece de procesos industriales y de una vocación empresarial fuerte, ante la ausencia de procesos de transformación, la zona se ha convertido en productora de materias primas, suministrando insumos para generación de valor agregado en las economías de otras regiones, especialmente Valle del Cauca, el eje cafetero y Bogotá en Colombia e Imbabura y Pichincha en Ecuador.

El sector transporte de carga es particularmente fuerte en la zona fronteriza y su área de influencia (de ambos lados de la frontera), debido a que es un factor asociado a la producción agropecuaria. De esta manera, generalmente quien tiene volumen de productos agrícolas debe poseer o contratar camiones para sacar el producto hasta los mercados de Quito y Guayaquil; o Cali, Manizales, Medellín y Bogotá.

La actual CAN nació el 26 de mayo de 1969, cuando cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) firmaron el Acuerdo de Cartagena, con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. A partir de ese momento se puso en marcha un proceso andino de integración que el 13 de febrero de 1973, recibió la adhesión de Venezuela. El 30 de octubre de 1976, Chile se retiró del proceso de integración; en 2006 se produjo la salida de Venezuela y de acuerdo con la normatividad andina esta retirada en 2011. Actualmente son Países Miembros de la CAN: Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia.

El 17 de Enero del año 1997 se promulga la Decisión 399 sustitutoria de la Decisión 257, por parte de la CAN, con el fin de regular el transporte internacional de mercancías por carretera entre los Países Miembros. Decisión 399 Considerando:

Que el transporte internacional de mercancías por carretera constituye uno de los instrumentos de ayuda eficaz para la consolidación del espacio económico subregional y el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena;

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

Que, asimismo, es una herramienta valiosa de integración que brinda un apoyo determinante al intercambio comercial, a la expansión competitiva de la base productiva y a la dinamización del comercio exterior;

Que a partir de la vigencia de la Decisión 257, el transporte internacional por carretera ha alcanzado un desarrollo y especialización, y ha sufrido un proceso de modificación en los patrones de organización y funcionamiento que amerita de una modernización de su marco normativo;

Que el mercado internacional cada día más exigente requiere de normas que aseguren la eficiencia del servicio, determinando en forma clara y precisa las condiciones del contrato y la responsabilidad que debe tener tanto el transportista como el usuario y el destinatario.

Esta Decisión sustituyó a la Decisión 257, que fue suscrita el 28 de noviembre de 1989 por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, países que acordaron, "... las condiciones para la prestación del servicio de transporte internacional de mercancías por carretera entre los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, con el objeto de liberalizar su oferta," (Decisión 399, Artículo 2) que bien pueden ser limítrofes (como el caso de Colombia y Ecuador) o no, (como Bolivia y Colombia).

La Decisión 399 como marco regulador del transporte internacional de mercancías entre los países que la suscriben, se fundamenta en el libre comercio dentro del proceso de integración andina.

La finalidad de esta norma es dinamizar el comercio internacional regional, obviando el trasbordo en la frontera, dado que ello disminuye el tiempo de transporte, costos de operación y, además, preserva la integridad de la carga, en beneficio de los importadores y exportadores. A partir de la entrada en vigor de la Decisión 399 se ha regulado el tránsito de mercancías entre los Países Miembros y como lógica consecuencia se acentúa la presencia de transportistas' habilitados de un país extranjero por las carreteras de los otros. (Decisión 399, Artículo 14).

Bajo estas normativas, las empresas dedicadas al transporte internacional de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia se registran ante la respectiva autoridad del país de destino o de tránsito para obtener el permiso de realizar transporte internacional, lo que significa que pueden tomar carga desde cualquier punto del país de origen y llevarla hasta su destino y, de igual manera, pueden tomar la carga en este lugar para retomar a su país.

En virtud del obligatorio acatamiento de la Decisión 399, los Países Miembros están obligados a eliminar cualquier medida que restrinja o incida en forma negativa en el normal desarrollo de las operaciones de transporte internacional (Decisión 399, Artículo 4); pero en el caso de Colombia y Ecuador como se verá más adelante, la práctica contradice a la teoría, en el sentido que por diversas razones en ambos países se ha impedido que el transporte internacional de mercancías se realice sin obstáculos al caer en la obligatoriedad del transbordo, con algunas excepciones, como las de transporte especial de tanqueros, niñeras y refrigerados.

Respecto de esta situación, la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) (Gaceta Oficial 509,1999, p.3-5) indicó en 1999 que sus funcionarios adelantaron una investigación durante la cual visitaron a las autoridades de ambos Países Miembros y al

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

sector privado, tanto en las capitales como en la zona fronteriza (Ipiales y Tulcán), pudiendo constatar que no había cumplido a cabalidad lo establecido en la Decisión 399.

Para lo sustancial de la carga, hasta la actualidad de hecho no existe la posibilidad de realizar transporte de mercancías de modo directo a través de la frontera colombo-ecuatoriana. Sobre este punto debe señalarse que la imposibilidad opera tanto para los camiones que van de Ecuador hacia Colombia como para los que van desde este país Miembro hacia el Ecuador.

Los gremios de transportistas de Ecuador y de Colombia no han aceptado el ingreso de sus colegas extranjeros a su territorio en “aras” de proteger su mercado y, por el contrario, mediante acciones de hecho, han presionado para impedir que esto suceda. Debe señalarse que para la época en la que se adoptó la Decisión 399 de 1997, las condiciones competitivas de los transportistas de los dos países eran más o menos equivalentes. No obstante, estos fines loables, en principio, se fueron desorientando por varios factores. No es el momento de señalar detenidamente cuáles son éstos, pero la percepción es que la presencia de transportistas extranjeros coloca a los nacionales en una situación de desventaja, y hace nugatorio (o engañoso) el derecho a la igualdad ante la ley.

Esto ha sido aprovechado por transportistas que han llegado a adoptar prácticas de competencia desleal; tales como incumplimiento de la tabla de fletes, instalación de tanques adicionales para almacenar combustible adquirido en el país donde es más barato, y realización de transporte nacional en forma clandestina, entre otras.

En la práctica, los transportistas de mercancías con sede en la zona de frontera han sido relegados a transportar la carga agrícola local, quedando por fuera del mercado nacional en el cual se produce la carga industrial y de materias primas, lo que les crea malestar, al no obtener por la movilización de los vehículos los recursos monetarios que satisfagan sus expectativas de ingresos, además de que la zona de frontera se convierte en zona de paso de camiones sin que se genere mayor provecho para la población que allí habita.

Sobre la base de estas ideas iniciales, esta investigación busca analizar la problemática suscitada en la frontera colombo-ecuatoriana, para intentar encontrar a partir del manejo y resolución de conflictos en el transporte de carga internacional, una alternativa política, económica y social, adecuada a los intereses locales, nacionales y regionales, de los distintos actores involucrados.

La investigación pretende dar respuesta a la pregunta central del estudio: Cómo la aplicación de la Decisión 399 de la CAN afecta a las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre Colombia y Ecuador específicamente al departamento de Nariño en Colombia y al Cantón de Tulcán en el Ecuador.

El trabajo que se presenta se trata de una investigación descriptiva, cuya preocupación primordial radica en presentar y analizar los aspectos relacionados con la implementación de la Decisión 399 de la CAN en la zona fronteriza de Colombia y Ecuador, a fin de lograr un mejor entendimiento sobre diversas variables sociales, económicas y culturales que se dan en la zona de frontera que deben considerarse al momento de intentar regular el transporte intrarregional de mercancía, para evitar que la normatividad existente se

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

convierta en letra muerta, por su no acatamiento de parte de los actores involucrados y la imposibilidad real de parte de las autoridades de lograr su cabal cumplimiento.

Para dar cumplimiento a los objetivos propuestos en el estudio, se ha recopilado información de base existente en Ecuador y Colombia, procedente de la CAN, Ministerio de Comercio e Integración (MRECI) de Ecuador, del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCOMEX) de Colombia, entidades del sector privado y de la sociedad civil que solicitan asistencia técnica a través de las instituciones públicas antes mencionadas, identificándose dentro de este caso Asociación Nacional de Comercio Exterior de Colombia (ANALDEX), Federación Ecuatoriana de Exportadores, (FEDEXPOR) y Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera (COLFECAR); todas las anteriores instituciones fueron puntos focales de apoyo a la investigación.

## **El fenómeno de la integración regional y unión aduanera**

Las Relaciones Internacionales (RRII) estudian los asuntos entre los Estados y entre estos con actores del sistema internacional, como son las organizaciones internacionales, los actores subnacionales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales, entre otras. “Los temas abordados por esta disciplina son los de la promoción de la paz, el orden internacional, la promoción del libre comercio, el empoderamiento social, la intensificación de las contradicciones sociales, la resistencia a todas las instituciones y discursos dominantes” (Cepeda Ladino, 2009, p. 68)

La EPI toma de la Economía Internacional su materia objeto de estudio, como son los temas planteados por los problemas de interacción económica entre los países soberanos, que de acuerdo con Paul Robin Krugman y Maurice Obstfeld, son: las ganancias y los patrones del comercio, el proteccionismo, la balanza de pagos, la determinación del tipo de cambio, la coordinación de la política económica internacional y el mercado internacional de capitales.

Desde la perspectiva de la EPI, que se aborda con frecuencia el estudio del regionalismo latinoamericano y en particular el caso de la CAN. Señala Casas Gragea, que “el nuevo regionalismo latinoamericano se caracteriza por su intensidad (dado el conjunto de propiedades y el tipo de relaciones que comprende), puesto que abarca desde compromisos que sólo persiguen la liberalización comercial hasta proyectos de integración económica, política y social” (Krugman y Obstfeld, 1994. p.4)

Además anota que “...el nuevo regionalismo se caracteriza por ser un fenómeno amplio, difuso y con una gran variedad de matices dependiendo de la región o subregión a la que nos estemos refiriendo.”(Casas Gragea, 2002, p. 98). El autor Gragea (2005), enfatiza sobre la necesidad de referir algunos conceptos para entender mejor el fenómeno del nuevo regionalismo en Latinoamérica. Estos son los siguientes: (p. 26-30)

- a) América Latina en su conjunto, se considera como una “región” y el término “subregión”, hace referencia a los bloques más pequeños de países que conforman la región, como los países andinos, centroamericanos o del Cono Sur.
- b) “Integración regional o subregional”: Se refiere a aquellos acuerdos en los que predomina la

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

*inspiración renana o estructuralista*. El término de “integración regional o subregional”, se aplica a aquellos acuerdos en los que predomina la inspiración renana o estructuralista. Así, la integración regional se convierte en un requisito fundamental para asegurar y acelerar el desarrollo económico y social de los países participantes.

c) “Acuerdos preferenciales de comercio y cooperación regional o Subregional”, a aquellos en los que predomina la inspiración sajona o liberal. Se realiza ésta distinción porque el concepto de acuerdo preferencial de comercio y cooperación regional o subregional’ está incluido en el de ‘integración regional o subregional’ que tiene consecuencias más profundas, ya que sobrepasa el mero intercambio comercial y la cooperación puntual entre dos o más países e implica un proceso acompañado de medidas dirigidas a profundizar las relaciones económicas, políticas y sociales de un grupo de países. A su vez, ambos formarían parte del concepto más amplio de regionalismo. Por lo que de acuerdo con este planteamiento, este modelo regional que se deriva, *strictu sensu*, no es integración regional.”

## **Integración regional**

El término “integración regional”, puede abordarse desde varios enfoques, que parten de la integración económica, pero que se entrecruzan simbióticamente con integración política, social y cultural.

Inicialmente la integración tiene sentido económico, posteriormente, según los objetivos que se planteen o la profundización que alcancen, pueden adquirir otras dimensiones como la social, ambiental o cultural. En economía, tras la primera aproximación de Jacob Viner (1950), el término fue definido en 1962 por Bela Balassa, en su ya clásica “Teoría de la integración económica,” que forma parte del marco de la teoría neoclásica del comercio internacional, a su vez perteneciente al ámbito de las teorías económicas del desarrollo.

La integración económica es un proceso y una situación de las actividades económicas que eliminan la discriminación entre unidades económicas y economías nacionales. Las diversas formas que se contemplan apuntan a un gradualismo que se ha acuñado casi a modo de canon, con una base inicial en la suscripción de acuerdos de libre comercio que prosigue de forma ascendente con la creación de uniones aduaneras, mercados comunes y una unión económica, para culminar en su vértice con una integración económica total. (Balassa, 2010, p. 29)

Habría finalmente que decir que la Comunidad Andina nace “con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social”.

El proceso de integración regional que se ha tenido entre los países miembros del inicialmente llamado Acuerdo de Cartagena, es otro caso de los diversos acuerdos de integración regional que se han dado en el mundo y que han sido objeto de análisis por parte de los investigadores sociales, económicos y políticos desde mediados del siglo XX.

La Teoría de la Dependencia, abre el debate sobre la dinámica de la economía internacional al destacar la estructura jerárquica entre regiones desarrolladas, donde confluye un grupo de países altamente industrializados (centro) con otras subdesarrolladas (periferia).

## **Unión aduanera**

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

En el contexto de un proceso de integración económica, la formación de una unión aduanera se considera un avance cualitativo, consistente en crear entre los estados participantes, un territorio aduanero común. En el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947) se define como territorio aduanero todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte substancial de su comercio con los demás territorios, que traiga consigo la libre movilidad de todos los bienes independientemente de su origen.

Los Países Miembros del GATT, reunidos en septiembre de 1986 en Punta del Este (Uruguay), lanzaron la Ronda Uruguay, dando origen a la mayor reforma del sistema mundial de comercio desde la creación del GATT. Adoptaron un programa de negociaciones que englobaba prácticamente todos los problemas de política comercial pendientes, así mismo definió a la unión aduanera como la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo, de manera que los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios, además de que cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no están comprendidos en ella iguales derechos de aduana y reglamentaciones (GATT, 1947, numeral 8 del Artículo XXIV).

Los países que se integran en la unión aduanera, acuerdan eliminar todas las restricciones al comercio entre sus miembros y, a la vez, establecer una tarifa externa común a las importaciones del resto del mundo. Este hecho implica que los bienes que entran en una unión aduanera se enfrentan a las mismas tarifas, cualquiera que sea el importador. El establecimiento de una tarifa exterior común elimina los problemas derivados de la desviación del comercio hacia el país miembro, que se asocian a las áreas de libre comercio.

La creación de la unión aduanera, se sustenta en el principio de generar un espacio aduanero entre países, dando libertad de movilidad de bienes sin ninguna excepción, independientemente del origen de los mismos, una vez internados en cualquier país miembro y además se propicia el libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados al comercio de bienes, concertando un arancel externo igual y una administración aduanera común.

Al implementar la unión aduanera lo que se busca es aprovechar las ventajas de este estadio de la integración. Los beneficios económicos que se pueden esperar de este proceso integracionista son: una mayor fluidez del comercio; disminuir los costos de transporte, de logística y de la administración pública; usar de forma racional la infraestructura, y robustecer la posición negociadora de la subregión frente a terceros. (Funes, 2011, p. 8).

El desarrollo de los sistemas nacionales de transportes al interior de cada país, facilita la formación de un mercado regional, y a su vez, los compromisos requeridos por la integración regional, son un estímulo a la implementación de sistemas de transportes nacionales más articulados y con una mejor distribución en el espacio geográfico, dando cobertura a todo el país y no solo a las grandes capitales, logrando redistribuir el bienestar

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

del comercio a toda la población. Los costos de transporte pueden ser limitantes de las posibilidades de comercio, y en consecuencia, inciden sobre el tamaño del mercado. Por tanto, se hace dudoso el éxito del establecimiento de una unión aduanera entre países que no cuentan con un eficiente sistema de transportes, porque trae consigo una acentuada elevación del costo de una desviación de importaciones o de la creación de nuevas corrientes de comercio entre los Países Miembros.

Los costos de transporte, están ligados a la eficiencia del sistema de transporte y de comunicaciones, de allí que en el caso de países que deseen constituir una unión aduanera tengan deficiencia en el sistema de transporte, se configura un hecho, que es un obstáculo grave para el éxito de este tipo de integración, haciéndola desde el punto de vista de la teoría un imposible.

## **Teoría aduanera**

Se hace referencia en este ítem al trabajo *The Customs Unions Issue* de Jacob Viner, considerado como el fundador del análisis económico de las uniones aduaneras, lo que se busca con la unión aduanera es profundizar el proceso de integración que pueda desembocar en un Mercado Común, al formarse una unión aduanera, se tiene a un grupo de países que mediante la eliminación de los obstáculos comerciales que existan entre ellos, logran establecer barreras comunes con respecto al resto del mundo, los resultados esperados de esta, deberían ser positivos.

El aporte de Viner parte de la demostración que las uniones aduaneras tienen efectos tanto positivos como negativos, en la medida en que las importaciones de un producto tienen o no barreras, dependiendo de si el país pertenece o no a la unión, lo que es sin duda discriminatorio, lo que induce a pensar que lo que es benéfico para uno es perjudicial para otro, lo que da validez al concepto de Óptimo de Pareto<sup>1</sup> según el cual no se puede mejorar sino a costa de perjudicar a otro.

Pero, las uniones aduaneras no solo tienen efectos estáticos; también los tienen dinámicos, es decir no inmediatos sobre el bienestar, sino que se generan a lo largo del tiempo y transforman la estructura productiva haciéndola más competitiva, por lo que afectan a la tasa de crecimiento de los países miembros. De allí que al destacar el carácter comercial de la unión aduanera, puede decirse, que tiene efectos positivos para los países miembros, que tienen que ver con el libre comercio,

## **El tema de la frontera**

El concepto de frontera tiene connotaciones jurídicas, sociales y económicas. La connotación jurídica lleva a los países a suscribir acuerdos de límites, dentro de los cuales se ejerce soberanía. Desde el punto de vista social y económico, la frontera constituye la

---

<sup>1</sup> El Óptimo de Pareto es aquella situación o circunstancia económica en la cual ninguna de las partes puede obtener un beneficio económico sin que la otra se vea perjudicada. Es decir, para alcanzar éste óptimo, debe existir un equilibrio, donde no se puede dar ni pedir sin afectar el sistema económico.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

manifestación de fuerzas organizadas de uno y otro lado del límite territorial, con los habitantes como agentes y los acondicionamientos (caminos, carreteras, líneas de transmisión de energía eléctrica; explotaciones agropecuarias, desarrollos industriales, centros educativos o de salud, entre otros), que estimulan el movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios, procesos con base a los cuales se construyen en el tiempo solidaridades e intereses comunes que van perfilando, dentro de ciertos ámbitos espaciales, "lo fronterizo".

El proyecto BID-JUNAC, aportó diagnósticos de la situación fronteriza por pares de países, propuestas de estrategias de desarrollo y de integración fronteriza, formulación de proyectos de corto y mediano plazo, pero no significó avanzar en el desarrollo de las zonas de frontera de la comunidad andina, puesto que los países miembros consideraron que no estaban en condiciones de adoptar medidas que llevaran a la supranacionalidad y decidieron mantenerse en su papel de exclusividad respecto a su respectiva zona de frontera.

En 1999, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, aprobó la Decisión 459 "Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo", la que contiene los principios, lineamientos generales, objetivos, e institucionalidad y mecanismos de la política comunitaria de desarrollo e integración fronteriza, es decir, estableciendo un marco de política común –Andina-, sobre el tema, y crea una institucionalidad comunitaria básica para el tratamiento y promoción del tema, representada por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en el año 2001, adopta la Decisión 501 que trata sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina; también trata sobre el firme apoyo a la creación del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina. Lo escrito en materia jurídica no ha tenido implementación práctica y en los incipientes CEBAF y ZIF queda casi todo por hacer.

Dado que gran parte del creciente flujo de personas y mercancías que la integración propicia utiliza el modo de transporte terrestre, las fronteras intra-andinas no han sido acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de las economías nacionales, a fin de operar como una suerte de "bisagras" que faciliten los intercambios biunívocos entre los Países Andinos limítrofes, pero también entre éstos y otros socios comunitarios.

Los Países Miembros de la CAN, generalmente tienen en cuenta las zonas de frontera cuando les plantean problemas de seguridad o dificultades comerciales. Las propias zonas fronterizas se sienten perdedoras de la integración. Conocedores de esta situación, el Consejo Presidencial, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina, han tratado de encontrar soluciones a los inconvenientes de las zonas fronterizas, aunque valga decir que en la práctica es poco o casi nada lo que se ha logrado positivamente para estas deprimidas zonas.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

Como la financiación de planes, programas y proyectos en las ZIF, demanda la gestión de los países andinos, en forma binacional, ante organismos financieros subregionales, regionales y multilaterales, para el establecimiento de los fondos respectivos, puede deducirse la lentitud en encontrar respuestas concretas a las inquietudes de los habitantes fronterizos.

## **El transporte terrestre internacional de mercancías en la frontera de Ecuador y Colombia**

### **La decisión 399**

El transporte de carga por carretera entre Ecuador y Colombia, se encuentra regido por la Decisión 399, suscrita por los países miembros de la CAN, y que sustituyó la anterior Decisión 257.

Durante el quincuagésimo séptimo período de sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, celebradas los días 27 y 28 de noviembre de 1989, en la ciudad de Lima ( Perú), se aprobó la Decisión 257, que reglamentó el Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, entre los países miembros; buscaba la citada Decisión, facilitar el comercio y el transporte por carretera a nivel internacional, una mayor flexibilidad y simplificación en los trámites de transportes, aduanas y migración, que garantizaran la libre circulación de las mercancías y la eficiente movilización de los medios de transporte.

La implementación del contenido de la Decisión 257, permitió que el transporte internacional por carretera, entre los miembros del Acuerdo de Cartagena, se desarrollara y especializara. Tal especialización originó un cambio en los patrones de organización y funcionamiento del transporte, en asuntos como condiciones del contrato de transporte y responsabilidades de los sujetos del contrato de transporte (transportista, destinatario, usuario), tipos de vehículos transportistas, dejando la Decisión 257 obsoleta, en cuanto al marco normativo.

Posteriormente en el sexagésimo noveno Período Ordinario de Sesiones de la Comisión, llevado a cabo el 17 de enero de 1997 en Lima, se aprobó la Decisión 399, que sustituyó a la Decisión 257, teniendo en cuenta que no es posible concebir el intercambio comercial y la integración regional, sin contar con un transporte internacional de mercancías por carretera, que sea eficiente.

Mientras tuvo vigencia la Decisión 257, los derechos y obligaciones y la responsabilidad de los sujetos del contrato, así como las mismas reglas del contrato en su génesis y desarrollo, se tenían que buscar en las legislaciones nacionales de los países miembros por aplicación de la técnica de la analogía jurídica, y no por estar contenidas en una norma comunitaria en la cual estuviera establecido el mecanismo. Las diferencias en la legislación interna de cada país eran un obstáculo para el desarrollo del transporte internacional por carretera, porque no se contaba con una norma que estableciera con claridad el compromiso de los Países Miembros de homologar las autorizaciones y los documentos de transporte y eliminar toda

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

medida restrictiva que afecte o pueda afectar las operaciones de transporte internacional.

En efecto, la Decisión 257 regulaba solamente la conducta de uno solo de los sujetos del contrato de transporte internacional de mercancías por carretera, por lo cual dejaba sin solución las conductas que debía asumir el remitente y el destinatario, y menos aún las consecuencias jurídicas inter partes.

A partir de las Decisiones 398 y 399 se puede decir que existe un régimen de responsabilidad civil contractual compuesto por un conjunto de normas que rigen los derechos, las obligaciones y se determinan con claridad los sujetos de las obligaciones y las consecuencias por sus conductas nocivas, que vulneren el interés legítimo o ajustado al contrato de transporte y a la norma comunitaria del acreedor.

Se entiende que el contrato de transporte como creador de obligaciones exige del transportista una conducta que se concreta en un hacer que a su vez exige un resultado, no meramente el acarreo de las mercancías, sino la entrega de ellas en el destino señalado en el documento de transporte y en las mismas condiciones en que fueron recibidas del remitente o de quien actúa como tal.

Esta exigencia en la conducta del transportista se repite en todas las legislaciones de corte romanista, por lo cual no basta con actuar con la debida diligencia y procurar la entrega de la mercancía, sino que deberá entregarla en destino para que la misma produzca los efectos liberatorios de su obligación contractual. Por el contrario, si el resultado no se obtiene y la mercancía no llega al destino o llega pero en forma defectuosa o por fuera del término estipulado en el contrato, el resultado nocivo hará que el deudor vea comprometida su responsabilidad debiendo contribuir al acreedor con la indemnización.

La Decisión 399 recoge el principio que hace que la responsabilidad del transportista comience desde el momento en que recibe las mercancías para su traslado, por sí o por medio de personas encargadas al efecto, en el lugar que se indicó para recibirlas, y está obligado a entregarlas, en el mismo estado en que consta en la carta de porte fueron recibidas, sin que sufran ningún detrimento ni menoscabo alguno, y en caso que no fuera así, debe pagar el valor que tuvieron los no entregados en el punto donde debieren serlo y en la época en que corresponda hacer la entrega, lo cual caracteriza a este tipo de obligación como resultado.

Desde el punto de vista jurídico se ha establecido que cuando el deudor se compromete a ejecutar o abstenerse de ejecutar un hecho estrictamente determinado y preciso, la obligación es de resultado. Por el contrario cuando solo debe obrar con prudencia y diligencia en orden de obtener un fin, sin que pueda exigírsele que lo realice, es de prudencia o diligencia.

Sin embargo se debe considerar que la regulación comunitaria no obstante que considera una obligación de resultado en cabeza del transportista autorizado, se haya cubierta de un fuerte subjetivismo y un notorio sentido tuitivo a favor de éste lo cual se evidencia en expresiones que trasladan la carga de la culpa en el remitente o destinatario y por lo cual

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

también con un marcado casuismo niegan haciendo inútil en muchos casos la variante de la responsabilidad denominada presunción culposa.

En estos términos se exige al transportista un resultado que se concreta en la entrega de la mercancía en las mismas condiciones en que la recibió y solamente cuando ello se verifica puede calificarse como un recibo a satisfacción del acreedor remitente o destinatario el cual, tendrá los efectos liberatorios de la relación contractual existente.

La Decisión 399 establece un régimen de transporte internacional de mercancías por carretera, que se fundamenta, de acuerdo con su artículo 3, en los principios de libertad de operación; acceso al mercado; trato nacional; transparencia; no discriminación; igualdad de tratamiento legal; libre competencia; y, nación más favorecida. Asimismo, el artículo 13 señala que los Países Miembros conceden al transportista autorizado el derecho a ofrecer y prestar el servicio de transporte internacional. Y el artículo 14 de la Decisión 399 consagra el derecho al libre tránsito por parte de los vehículos habilitados y unidades de carga, debidamente registrados

La normativa comunitaria andina sobre el Transporte Internacional de mercancías por carretera, está conformado sustantivamente por la Decisión 399, en base a la cual y en cumplimiento de sus propias normas, se han expedido una serie de normas comunitarias, en la forma siguiente:

- Infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados. La Primera Disposición Transitoria de la Decisión 399, ordena que los Países Miembros, aprobarán una norma comunitaria que establezca las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados.

Se dio cumplimiento a la indicada disposición, mediante la Decisión 467 (de fecha 12 de agosto de 1999), que establece las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados del transporte internacional de mercancías por carretera.

- Criterios para calificar la idoneidad del transportista autorizado y establecer los requisitos del contrato de vinculación de los vehículos, que sirvan de soporte para la preparación de la norma correspondiente. Se ha dado cumplimiento a la indicada disposición, mediante la Resolución 272 (28 de agosto de 1999), que contiene los criterios para calificar la idoneidad del transportista, determinar la capacidad mínima de carga útil en vehículos propios y vinculados, y establecer los requisitos del contrato de vinculación.

- Reglamentación de la Decisión 399. Mediante la Resolución 300 (7 de octubre de 1999), se aprueba el reglamento de la Decisión 399.

- La Decisión 439. La Decisión 399 señala en su artículo 3 que “La oferta y la prestación del servicio de transporte internacional se sustentan en los siguientes principios fundamentales: libertad de operación; acceso al mercado; trato nacional; transparencia; no discriminación, igualdad de tratamiento legal; libre competencia; y, nación más favorecida.” Tácitamente, la Decisión 399 incorpora medidas que desarrollan aspectos de

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
 Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

otros principios contemplados en la Decisión 439, como el reconocimiento de licencias y la circulación de personas de negocios, que profundizan el esquema de liberalización.

- Decisión 290. La Decisión 399 constituye un instrumento completo, que promueve la libertad en la prestación de servicios y corresponde a los parámetros generales definidos con posterioridad para el comercio de servicios en la Decisión 439. Esta Decisión 290 aprueba la Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el Transportista Internacional por Carretera y el Anexo que ampara Accidentes Corporales para los Tripulantes Terrestres, cuyos textos constan agregados a esa norma, serán emitidos por una empresa aseguradora establecida en cualquiera de los Países Miembros y cubrirán, según corresponda, la responsabilidad civil derivada de los accidentes ocasionados a pasajeros y a terceros no transportados, y los daños corporales que sufra la tripulación, como consecuencia de accidentes causados por los vehículos habilitados pertenecientes a las empresas de transporte internacional por carretera.

### **Transporte internacional de mercancías entre Ecuador y Colombia**

Básicamente el transporte terrestre de mercancías entre Ecuador y Colombia se realiza por el puente de Rumichaca, dejando un volumen menor para el paso por el Puente de San Miguel, que comunica al Departamento del Putumayo en Colombia con Lago Agrio en Ecuador.

Como el puente está ubicado en zona de difícil acceso por carretera en los países, no permite que a costos razonables, las mercancías que proceden de los centros de producción utilicen esta vía buscando los centros de consumo masivo. El puente sirve para el paso de productos de uso doméstico por parte de los habitantes de ambos lados y de algunos productos agropecuarios.

En la zona de frontera sobre el río Mataje aunque se ha adelantado la adecuación de las carreteras Río Mataje-San Lorenzo en Ecuador y Río Mataje-La Espriella en Colombia, todavía no se ha construido el puente sobre el Río. Una vez que Colombia entregue los estudios definitivos, es necesaria la suscripción de un convenio Interinstitucional entre los dos países para la construcción del puente internacional.

Actualmente se encuentra terminada la aplicación de la metodología de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios de Valor Agregado en el marco de IIRSA, al grupo de proyectos 5 del Eje Andino, la cual permitió identificar el potencial de impacto de las obras de infraestructura del grupo sobre la integración productiva en la región Colombia-Ecuador-Perú y la posibilidad de desarrollar Servicios Logísticos de mayor Valor Agregado.

#### **Cuadro 2. Síntesis del paso fronterizo Rumichaca**

Paso fronterizo RUMICHACA		
Países que vincula	Colombia - de Nariño	Ecuador - Provincia del Carchi

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

Localidades fronterizas	Ipiales	Tulcán
Características económicas de las zonas	Comercio, comercio transfronterizo; Agricultura: Papa, arveja, hortalizas; Ganadería: Pasto para ganado lechero, leche	
Otras localidades	Pasto 83 Km, Popayán 324 Km, Cali 441 Km, Bogotá 881 Km, Cúcuta 1.449 Km	Ibarra 123 Km, Quito 229 Km, Guayaquil 655 Km, Huaquillas 797 Km
Ubicación	00° 49' 49 " Latitud Norte - 77° 38' 40" Longitud Oeste	
Aspectos geográficos	Ubicado a 3.900 metros sobre el nivel del mar. A ambos lados de la frontera se encuentran las ciudades de Ipiales (120.627 habitantes urbanos) y Tulcán (cerca de 61.867 habitantes urbanos). El terreno es ondulado y montañoso y el clima es templado con una temperatura media anual de 11°. La precipitación media anual en el área es de 870 mm.	
Temporalidad	Tradicionalmente la frontera ha operado en forma permanente. Sin embargo, por razones de seguridad, se estableció temporalmente un horario de cierre en Ecuador*	
Vías de acceso principales	Ipiales está comunicada por carretera pavimentada con Pasto y desde allí con las ciudades del interior de Colombia como son Popayán, Cali, Medellín, Bogotá y Cúcuta. Se tiene en proyecto el mejoramiento de la comunicación entre Pasto y Mocoa a fin de interconectar la frontera San Miguel y Río Mataje; con este mejoramiento el tiempo de viaje entre Ipiales y Bogotá se acorta en varias horas.	Tulcán esta comunicada por carretera pavimentada con Ibarra, Quito, Guayaquil y Huaquillas en la frontera con el Perú.
Carpeta de rodado y estado	La vía de acceso a Ipiales está totalmente pavimentada. Se trata de una vía de dos carriles con ancho variable de bermas, demarcación horizontal de la calzada y señalamiento vertical en todo el recorrido.	La vía de acceso a Tulcán está totalmente pavimentada. Se trata de una vía de dos carriles con ancho variable de bermas, demarcación horizontal de la calzada y señalamiento vertical en todo el recorrido.
Controles migratorios	El control migratorio está a cargo del Administrativo de Seguridad (DAS)	Policía Nacional
Aduana	Puesto de la Aduana en el CENAF de Ipiales. Aduana de Ipiales dependiente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).	Puesto de la Aduana en el CENAF de Tulcán
Seguridad	Policía de Nariño, dependiente de la Policía Nacional	Policía Nacional
Importancia en el comercio bilateral y regional	La canasta de productos exportados por Ecuador está constituida por vehículos, tractores, ciclomotores, preparados cárnicos, pescados, moluscos, cereales, productos farmacéuticos, caucho y sus manufacturas, madera y sus manufacturas, productos de hierro y acero, legumbres y hortalizas, algodón, papel y cartón, fibras sintéticas. Las exportaciones colombianas por su parte incluyen: materias plásticas artificiales, azúcar y artículos de confitería, papel y cartón, manufacturas de pasta celulósica, productos farmacéuticos, productos químicos, vehículos, caldera, máquinas y aparatos eléctricos, artículos de librería, caucho natural o sintético, vidrio y sus manufacturas, calzados.	
Controles integrados	Existen Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) a ambos lados del puente de Rumichaca, en Ipiales y Tulcán. En estas instalaciones están agrupadas las diferentes entidades que tienen que ver con los trámites de comercio exterior y migración.	
Infraestructura disponible para el control y servicios a las cargas y operadores privados	En las instalaciones del CENAF actúan las entidades: Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN), Administrativo de Seguridad (DAS), actualmente en proceso de liquidación; Instituto Colombia-no Agropecuario (ICA), Ministerio de Transporte, Policía Nacional y Ministerio de Comercio Exterior. Hay varias almacenadoras privadas para realizar los trámites aduaneros	El CENAF se inauguró en el año 2000. Actúan las dependencias de la Policía Nacional (migraciones y seguridad), el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA), el Ministerio de Obras Públicas, el SETUR (Turismo) y la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE). Debido a la práctica del trasbordo, hay varios depósitos privados para realizar los trámites aduaneros
Varios	De acuerdo con lo planteado en la Decisión 399 "Transporte Internacional de Mercancías por Carretera" de la CAN debería permitirse el acceso de los camiones con carga a ambos lados de la frontera. Sin embargo, esto no sucede y se ha establecido la práctica del trasbordo de	





**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
 Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

proprios automotores.

Al respecto, la misma entidad gremial de los transportadores colombianos ha indicado a sus afiliados acerca del fenómeno de inseguridad, en los años 2011 y 2012, así:

**Cuadro 5. Casos de piratería terrestre. 2011 -2012**

Número de casos		
Mes	2011	2012
Enero	43	38
Febrero	40	39
Marzo	41	30
Abril	33	25
Mayo	38	27
Junio	46	13
Julio	33	22
Agosto	32	18
Setiembre	36	20
Octubre	26	31
Noviembre	40	23
Diciembre	18	19
Total	426	305

Fuente: Policía Nacional de Colombia.  
 Elaboración propia.

Si bien se ha presentado una disminución en el total de casos del 28% de piratería terrestre en el 2012 con respecto al 2011, el problema de piratería todavía permanece y es una situación de extrema gravedad, que afecta el normal desarrollo de la actividad transportadora a nivel internacional, tanto a transportistas colombianos como a ecuatorianos.

Bajo la normativa aplicable en los países miembros de la CAN, las empresas transportistas de Ecuador y Colombia luego de cumplir con los requisitos establecidos pueden realizar transporte internacional, lo que significa que pueden tomar la carga desde cualquier punto del país de origen y llevarla hasta su destino; y de igual manera, les permite tomar carga en este lugar de destino para retornar a su país.

La normativa aplicable en la región en materia de transporte de carga no plantea dificultades a la fluidez del transporte internacional. Expresamente la normativa dictamina la obligatoriedad de realizar los viajes de pasajeros sin trasbordo y la posibilidad, en el transporte de mercancías o carga, de realizarlo en idénticas condiciones bajo la modalidad de tránsito aduanero. De esta forma, el trasbordo en la frontera debería ser la resultante de prácticas operativas del comercio internacional carretero y nunca fruto de imposiciones normativas o coactivas.

Básicamente el transporte internacional de carga por la frontera de Colombia y Ecuador por el Puente de Rumichaca se lleva a cabo por transportistas de ambos países, agrupados en sendas federaciones (Colfecar, Colombia y Fenatrape, Ecuador) y por pequeños

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

empresarios agrupados en la ACC, Colombia y la ATPEC de Ecuador. Tanto en Ecuador como en Colombia, al margen de las grandes empresas transportadoras, operan cooperativas cuyos asociados son pequeños transportistas, que se unen en este tipo de organizaciones para poder operar, pero que no son reunidos por los principios solidarios que inspiran al sector cooperativo, sino que los mueve su interés particular de sacar provecho económico a sus automotores.

Estos gremios transportistas de Ecuador y Colombia han adoptado en la práctica y como norma general la de realizar transbordo de la carga que movilizan en frontera y por excepción se admite el transporte directo para el caso de cargas especiales, como carga líquida, refrigerada y niñeras.

Actualmente la excepción, se ha convertido en norma general y por este motivo los tanqueros y furgones refrigerados si bien ingresan con la carga reglamentaria, para su retorno al país de origen se abastecen de carga seca y hacen transporte local<sup>2</sup>. Se presentan casos de transportistas ecuatorianos que ingresan hasta Bogotá con carga internacional y luego cargan de Bogotá hasta Cali y lo mimetizan con documentos de transporte internacional, o los medios de transporte ingresan vacíos sin realizar transporte internacional y toman la carga en exportación.

Estas circunstancias determinan una infracción a la normatividad vigente en la CAN en materia transporte terrestre de carga y las normas de aduanas, donde los vehículos inclusive se encuentran inmersos en una evidente causal de aprehensión y decomiso. Ahora, alrededor de 70% de la carga transportada por carretera en la CAN tiene que ser trasbordada o es trasbordada justo antes o después de pasar la frontera. En el primer caso, se trata de trasbordo normativo decidido por la autoridad, el segundo caso es coactivo, obligado bajo presión de los gremios locales de transportistas. En los otros casos (trasbordo voluntario u operativo), el cliente o el transportista elige realizar el trasbordo, para permitir por ejemplo, almacenar total o parcialmente la carga o para evitar largas distancias y volver sin carga de compensación o retorno, con el fin de repartir y reducir, por tanto, los costos.

Como países miembros de la CAN, Colombia y Ecuador asumieron el compromiso de establecer los Centros de Atención de Frontera con el fin de centralizar los servicios gubernamentales que intervienen en el control y fiscalización del Transporte Internacional por carretera, buscando que el tránsito terrestre por el cruce de frontera se efectúe de la forma más adecuada e idónea, con el fin de facilitar el desarrollo del comercio internacional en las distintas regiones.

El tratamiento dado a nivel normativo a las cuestiones fronterizas en el ámbito de la CAN, muestra un alto grado de precisión en materia de controles integrados física y funcionalmente y de amplitud, al incorporar la política de desarrollo de zonas de frontera. Sin embargo, en la práctica, a pesar del tiempo transcurrido desde el dictado de las normas aplicables, aún no se ha concluido la instalación de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF), se encuentra aún en estado incipiente.

---

<sup>2</sup> Tomado de petición de la ACC al gobierno colombiano, sustentada en el hecho que el Certificado de Habilitación, no facultan al transportista autorizado para realizar transporte local de mercancías por carreteras en los Países Miembros.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

Los tiempos medios empleados en la realización de los controles en fronteras no se corresponden con los que usualmente son establecidos en los estándares internacionales. Esto ha generado, en muchos casos, que se prefiera (por menor costo generalizado) utilizar la frontera como aduana de origen o destino de la mercancía frente a la alternativa del transporte puerta a puerta.

En general, la liberación del vehículo se realiza en el mismo día de la llegada, si esta se produce en horario razonable y con la documentación exigida en regla, sin embargo que el tiempo medio de permanencia de los camiones en el paso fronterizo resulta notoriamente superior al que demanda la realización de las tareas de control de los distintos organismos.

El transporte de mercancías por carretera en la zona fronteriza de Colombia y Ecuador es afectado por las políticas y medidas que se toman en cualquiera de las dos naciones, debido a la existencia de un alto nivel de interdependencia. Vale resaltar que en el territorio ecuatoriano tiene incidencia el mencionado conflicto que vive Colombia (guerrilla, paramilitares, bandas criminales, incentivados por el narcotráfico), tema que se menciona para destacar las afectaciones que se producen en los vecinos al darse cualquier contingencia en el otro lado de la frontera.

Particularmente el transporte internacional de carga por carretera en Colombia está impactado por el narcotráfico. Esta afirmación tiene dos aspectos:

- Rebaja de tarifas de fletes. Directivos de la ACC de Colombia, indican que aproximadamente un 15 por ciento de transportistas camioneros tienen nexos a dineros ilegales. Estos vehículos vienen entrando desde 2004, desde el momento que el Gobierno generó la póliza que se hizo de obligatorio cumplimiento. "Hay problemas del narcotráfico en el transporte de carga por carretera, eso se ve, se palpa, se siente (...) eso no lo digo yo solamente, se lo dice cualquier camionero en las carreteras del país, luego de observar camiones cargando a precios irrisorios", aseguró el vicepresidente de la ACC.

El mismo cartel del transporte de carga vinculado al narcotráfico estaría fungiendo a través de simplemente sellar un furgón y despacharlo vacío para hacer el trámite legal de una planilla, esto con el fin, de justificar unos ingresos que se desconoce su procedencia.

"Se están lavando activos a través del gremio de camioneros, y esos señores son los que quieren romper la inmovilización", explicó Aguilar, Presidente de la ACC. Según él, los quebrados son aquellos que viven honestamente del día a día.

- Infiltración de droga en la carga. En Colombia cuando un automotor de transporte de carga colombiano o extranjero es sorprendido transportando contrabando o drogas de uso ilícito, es decomisado y sometido a acciones de extinción de dominio, sancionando al conductor, ayudante y empresas receptoras de carga, luego de adelantarse el debido proceso, tal como lo ordena la jurisprudencia.

Naturalmente, suele ocurrir que personas ajenas a los sujetos del contrato de transporte

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

infiltran los vehículos e instalan caletas, paredes falsas o camuflan contrabando o drogas en las mercancías, pero aunque ajenos a estos delincuentes, los transportadores sufren las consecuencias del hecho delictuoso y son considerados como culpables.

Para evitar esta situación en Colombia la lucha contra el tráfico de drogas, ha comprometido a entidades del sector privado y al gobierno, con la cooperación internacional, que ha llevado a la implementación del Programa BASC (Business Anti-Smuggling Coalition o Coalición Empresarial Anticontrabando), que es un programa de cooperación entre el sector privado y organismos nacionales y extranjeros, creado para fomentar un comercio internacional seguro. Se trata de adelantar un trabajo de control en todos los procesos productivos, empaque, embarque y de transporte de la carga que va con destino al exterior, garantizando que la carga no tiene posibilidades de contaminación (contrabando y drogas) en ninguna etapa hasta llegar al destino final.

Deben tener certificación BASC todas las empresas que se dediquen al mercado exportador. La norma es avalada por el Gobierno colombiano, la aduana americana, la aduana francesa, próximamente la aduana española y todas las entidades que en Colombia tienen que ver con el comercio Exterior.

Se están certificando empresas Exportadoras, Transportadoras, Puertos, Servicios, Empresas de Seguridad, Agencias de transporte y de carga y todas aquellas compañías que tengan que ver con el proceso de exportación. En Colombia ya se han certificado cerca de 300 Empresas Nacionales y Multinacionales; es un requisito tener certificado BASC, y la empresa que no la tenga tendrá las puertas cerradas al comercio Exterior

La certificación tiene validez por un año, al cabo del cual se realizan las visitas de auditoría para obtener la recertificación. Las visitas de auditoría para certificación y desertificación son realizadas hoy por el personal del BASC y los agregados de aduanas de Estados Unidos y Francia. Hoy en día la Certificación BASC es tan importante o más importante que una Certificación de Calidad ISO. Las compañías de Seguridad deben certificarse si prestan servicios de vigilancia de instalaciones y escolta de mercancías a puertos y fronteras a compañías dedicadas a las exportaciones. En este caso su personal debe estar capacitado para manejar controles de carga de contenedores, identificación e inspección de los mismos (por ejemplo aprender a detectar cuando puede tener paredes falsas y caletas), etc.

## **Descripción y evaluación de la aplicabilidad que ha tenido la decisión 399 en la zona fronteriza colombo - ecuatoriana en el periodo del 2004 y 2012**

El objetivo principal de la Decisión 399 sobre el Transporte Internacional de Mercancías por Carretera entre países miembros de la CAN o en tránsito por sus territorios, es asegurar la eficiencia del servicio, determinando en forma clara y precisa las condiciones del contrato y la responsabilidad que deben tener el transportista y los usuarios.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

Debe reiterarse que las decisiones de la CAN y en particular la Decisión 399, son de cumplimiento obligatorio en los países miembros de la comunidad; tal como ya se ha advertido, establece la Decisión que las empresas transportistas de Ecuador y Colombia luego de cumplir con los requisitos establecidos pueden realizar transporte internacional, lo que significa que pueden tomar la carga desde cualquier punto del país de origen y llevarla hasta su destino; y de igual manera, les permite tomar carga en este lugar de destino para retornar a su país.

La normativa aplicable en la región en materia de transporte de carga no plantea dificultades a la fluidez del transporte internacional. Expresamente la normativa dictamina la obligatoriedad de realizar los viajes de pasajeros sin trasbordo y la posibilidad, en el transporte de mercancías o carga, de realizarlo en idénticas condiciones bajo la modalidad de tránsito aduanero. Como situación perversa, es de anotar que los tanqueros y furgones refrigerados que tienen libertad para ingresar con la carga reglamentaria, para su retorno al país de origen se abastecen de carga seca y hacen transporte local. (ACC, 2010, p.2)

Los transportadores afiliados a la ACC en Colombia han denunciado casos de transportistas ecuatorianos que ingresan hasta Bogotá con carga internacional y luego cargan de Bogotá hasta Cali y lo mimetizan con documentos de transporte internacional, o los medios de transporte ingresan vacíos sin realizar transporte internacional y toman la carga en exportación, en un claro ejercicio de competencia desleal. (ACC, p.2)

Estas circunstancias determinan una infracción a la normatividad vigente en la CAN en materia transporte terrestre de carga y las normas de aduanas, donde los vehículos inclusive se encuentran inmersos en una evidente causal de aprehensión y decomiso, en el caso de que las autoridades correspondientes ejercieran el control al cual están obligadas.

La realidad actual en el paso fronterizo de Rumichaca es que alrededor de 70% de la carga es trasbordada justo antes o después de pasar la frontera. Aunque se dan casos de transbordo normativo, decidido por la autoridad, lo que más impera es el transbordo coactivo, no en los términos de la normatividad, sino obligado bajo presión de los gremios locales de transportistas. En honor a la verdad, es necesario mencionar que también tiene ocurrencia el trasbordo voluntario u operativo, según el cual el cliente o el transportista elige realizar el trasbordo, para permitir por ejemplo, almacenar total o parcialmente la carga o para evitar largas distancias y volver sin carga de compensación o retorno, con el fin de repartir y reducir, por tanto, los costos (ACC, p. 3).

Aunque bien especifica la Decisión 399 (Artículo 3) que el transporte internacional de mercancías se debe hacer respetando los principios de libertad de operación, acceso al mercado, trato nacional, transparencia, no discriminación, igualdad de tratamiento legal, libre competencia y nación más favorecida, lo que sin duda, es un paso hacia adelante en el reconocimiento del accionar del transportista, como un actor fundamental en el desarrollo económico y social de la región de frontera, en el paso fronterizo entre Tulcán e Ipiales se ha convertido en práctica usual el transbordo, con algunas excepciones (ya explícitas anteriormente, tanques, niñeras y refrigerados) (ACC, 2010, p. 2).

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

El sector de pequeños transportistas de ambos países (Ecuador y Colombia), aplican el transbordo obligatorio por las vías de hecho, al tiempo que en reuniones binacionales otros voceros autorizados del sector privado vinculado al transporte internacional, la mayoría de los operadores de transporte, asociaciones de transportistas andinas o nacionales, transportistas individuales, etc. se pronuncian en contra del trasbordo obligatorio, identificándolo como uno de los principales obstáculos encontrados en el transporte de mercancías, porque va en contra de la normatividad, tiene un impacto negativo en la medida en que es causa de demoras, costos adicionales, deterioro de mercancías, entre otros,. afectando significativamente la competitividad de las empresas andinas. (SGCAN, 2011, p. 1)

**Problemas básicos para el desarrollo del transporte internacional de carga por carretera entre Ecuador y Colombia**

a) Horario. Un primer inconveniente que se presenta en el transporte de carga por carretera por el paso Tulcán – Ipiales es el del horario establecido para el tránsito fronterizo de los vehículos de carga. Puede decirse que solo a partir de la segunda semana del mes de febrero de 2012, se ha tratado de permitir en el lado ecuatoriano la transitabilidad durante todo el día, lo que es un paso adelante, para facilitar el intercambio comercial entre los dos países. Valga decir que antes, la frontera se cerraba a las 10 de la noche, impidiendo que los transportistas pudieran adelantar los trámites correspondientes a la legalización de su carga al momento de la llegada al Puente de Rumichaca, dejando esta actividad para el otro día, incurriendo en mayores costos.

b) Situaciones de hecho. Otro aspecto negativo, que entorpece el transporte de carga, son las situaciones de hecho acaecidas en la frontera colombo-ecuatoriana, originadas en que la Asociación de Transportistas Pesados del Carchi -ATPC- (Ecuador) y la Asociación Colombiana de Camioneros -ACC- (Colombia) ejercen presiones que dan como resultado la interrupción del transporte de mercancías por carretera en ese punto fronterizo. La ATPC y la ACC tienen una posición estratégica de frontera con un gran número de pequeños transportistas afiliados que cuentan con un significativo poder de presión ante sus respectivos gobiernos, debido a sus contactos con sectores políticos del orden nacional.

c) Conflicto de intereses. Los transportistas no han podido encontrar soluciones a sus problemas, cuando están en conflicto sus propios intereses, y los Gobiernos no han cumplido con su papel de ser facilitadores creando las condiciones apropiadas con tal finalidad, sin perjuicio del intercambio comercial, que pregonan la CAN.

d) Falta de compromiso nacional e internacional. No se han realizado todos los esfuerzos nacionales e internacionales necesarios activos y sostenidos, para facilitar, simplificar y homologar los trámites y procedimientos en los pasos fronterizos, a los efectos de contribuir en el mejoramiento de la competitividad del Sector, en apoyo del comercio intracomunitario.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

e) Desconfianza. Pero, sin duda el problema básico del transporte terrestre de carga entre Ecuador y Colombia es la desconfianza que existe entre los pares de países fronterizos, tanto a nivel público como privado.

Falta mucho por hacer para lograr una mejora significativa en la transparencia de los procedimientos y la actuación de los funcionarios públicos en frontera.

Otros de los problemas del transporte terrestre internacional de mercancías en los dos países, se encuentran registrados en diversos informes de la SGCAN y otros organismos nacionales e internacionales. Se destacan, los siguientes: Dificultades en la aplicación de la Decisión 399, aspectos aduaneros, la realidad socioeconómica en las zonas de frontera, limitaciones para la inversión pública y privada en el sector transportador de carga por carretera, divergencias en las políticas macroeconómicas y falta de acompañamiento de la CAN, que se esquematizan a continuación:

### **La realidad socioeconómica en la zona de frontera**

Sin duda, la realidad a nivel socio-económico de la zona fronteriza Colombo-Ecuatoriana incide sobre el normal desarrollo de las actividades en el sector destacándose, los siguientes aspectos:

- La mayor parte de los actores económicos vinculados al transporte Internacional (transportistas, intermediarios, propietarios de la carga) coinciden en señalar a la corrupción como una práctica frecuente, particularmente en los pasos de frontera. Al respecto se indica que:

...los transportistas también expresaron la opinión de que se pueda implementar un reconocimiento automático de la autorización de transporte internacional por carretera emitida por el país de origen. Esta posición recibió un apoyo importante por parte de los países durante la segunda reunión subregional como del sector privado y de las organizaciones presentes (COLFECAR, ANDINATIC, CAF). Se subrayó que el reconocimiento automático podría contribuir a superar frustraciones, eliminar venta de documentos en frontera y reducir el nivel de corrupción (K. Ghémar, 2007 p.43).

- En la zona de frontera de Ecuador y Colombia en el paso Tulcán - Ipiales, se han construido estrategias de sobrevivencia para adelantar el intercambio comercial, diseñadas por los actores sociales y económicos de ambos lados de la frontera, (empleados en acciones de transbordo, almacenaje, parqueos, tramitadores, carretilleros, venteros ambulantes, lavadores de vehículos, tramitadores de documentos, etc.), que le disminuyen eficiencia y competitividad al transporte internacional, por cuanto, estos actores son los primeros que se sienten perjudicados con el hecho que los vehículos de carga puedan adelantar el transporte directo ( sin transbordo) de las mercancías entre el sitio de origen y su destino.

En la República del Ecuador, la tasa de desempleo es casi la mitad de la que se presenta en Colombia en el último año, pero se observa que la disminución que se manifiesta a nivel nacional no se da en la zona fronteriza con Colombia.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

La tasa de desempleo nacional urbano en Ecuador fue del 5,2% en el segundo trimestre del año 2012 este año, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Esto representa un crecimiento de 0,3 puntos porcentuales con relación al primer trimestre de este año en el que alcanzó 4,91%. Sin embargo, la cifra sigue siendo más baja que la registrada durante el segundo trimestre del año anterior, cuando alcanzó el 6,4%.

Por su parte, la cifra de subempleo urbano en el país fue de 42,68%, lo que representa una reducción mínimas con relación al dato registrado durante el primer trimestre del 2012. Sin embargo, es 2,78 puntos porcentuales más baja que la de junio del año pasado, presentando peores resultados en la Provincia del Carchi, en la zona de frontera con la República de Colombia. (<http://www.inec.gob.ec/home>, 7 de noviembre de 2012.)

Los anotados porcentajes de desempleo, se enmarcan en un entorno de zona de frontera caracterizado por niveles precarios de educación, deficientes servicios sanitarios y carencia de infraestructura y dotación, entre otros, que conllevan a que las personas que no laboran en los sectores público o privado, busquen ocupaciones informales, que estén ligadas al transporte internacional de carga como braceros, lavadores de vehículos, recicladores, empleados de servicios generales en hoteles, restaurantes, estaciones de servicio, contrabando de mercancías y combustibles, que se ven favorecidos al presentarse la situación de transbordo, pero que incide de forma negativa en el negocio del transporte de carga a nivel internacional, debido al incremento de costos de almacenaje, pago de braceros y retorno de los vehículos al país de origen sin carga de compensación.

Ahora bien, en Colombia existe presencia de grupos armados al margen de la ley que hacen presencia en zonas de los Departamentos de Nariño, Cauca y Putumayo, pasos obligados de los transportistas que conducen carga desde y hacia la zona de frontera de Colombia y Ecuador, lo que genera inseguridad y temores que sin duda crean un ambiente de incertidumbre para el servicio del transporte de carga por carretera, debido a los actos terroristas que se han presentado y que junto con la piratería terrestre<sup>3</sup>, han cobrado víctimas entre conductores y decremento patrimonial para transportistas y propietarios de la carga.

### **Actores involucrados en los problemas básicos de la aplicación de la decisión 399**

Luego de analizar cada uno de los obstáculos básicos que inciden de forma negativa en la aplicación de la Decisión 399, que regula el transporte de carga internacional por carretera entre Ecuador y Colombia, es posible establecer los actores involucrados en cada uno de ellos y por consiguiente, permitir su activa participación en el diseño de las estrategias que han de plantearse, para buscar soluciones efectivas a los conflictos latentes y al final se reflejen en el mejoramiento de las relaciones comerciales entre los dos países.

---

<sup>3</sup> La piratería terrestre es la actividad delictiva encaminada al hurto, de vehículos transportadores de carga o pasajeros, mediante la utilización de diferentes maniobras definidas como punibles por la ley penal y que se realizan, ya sea durante el desplazamiento de los automotores o cuando se encuentran estacionados en algún lugar (de origen o de destino). Los hechos de piratería terrestre pueden ocurrir en lugares urbanos o rurales.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

a) Problema: Falta de armonización de legislaciones nacionales. Se ha comentado que existen dificultades para la aplicación del contenido de la Decisión 399, las cuales se originan en la actuación de diversos actores.

Figuran como actores involucrados en este problema:

- Los gobiernos de Colombia y Ecuador que no han garantizado el cumplimiento de la Decisión 399 y que no han armonizado sus legislaciones nacionales en materia de transporte internacional de mercancías por carretera.

- Las autoridades de ambos países, vinculadas al transporte y comercio internacional en la zona de frontera que por desconocimiento de la norma o por fenómenos de corrupción administrativa crean un ambiente de deficiente prestación y control de los servicios del transporte.

- La SGCAN debe incrementar el apoyo a los programas de capacitación para hacer ágil la difusión de los parámetros que rigen la normativa andina.

- Los transportistas que tradicionalmente son reacios para acatar las normas que regulan el transporte y cometen acciones de hecho que van en contra de la normatividad vigente.

- Generadores de carga, para los cuales el principio ético fundamental es reducir el costo del transporte de su carga y por tanto patrocinan el comercio en zona de frontera en la modalidad FOB frontera.

b) Problema: Aspectos aduaneros. Se presentan deficiencias en la calidad de la prestación del servicio de transporte de carga por carretera en la zona fronteriza de Ecuador y Colombia, en parte debidas a debilidades en los aspectos aduaneros. Como actores en estos aspectos se mencionan:

- Empresarios de Colombia y Ecuador que impulsan la práctica del transbordo que causa dificultades en las operaciones de tránsito aduanero internacional.

- Gobiernos de Colombia y Ecuador que auspician (por medio de su falta conciencia sobre la importancia de la tecnología en el desarrollo económico del sector transportador de carga por carretera) la obsolescencia de los sistemas de procesamiento de datos en las aduanas de fronteras y permiten que se sigan teniendo las deficiencias en la infraestructura física, logística y de información en las administraciones de aduana fronterizas con organismos nacionales de transporte.

- La SGCAN por no resolver el problema de contar con el listado de vehículos habilitados en las aduanas fronterizas y no manifestar en la práctica un real compromiso con los gobiernos de los países miembros para que en las aduanas se aplique a cabalidad la Decisión 477 sobre Tránsito Aduanero Internacional.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

c. Problema: Situación socioeconómica en la zona de frontera. Sin duda que la situación socioeconómica en la zona fronteriza tiene que ver con el desempeño del sector transportador de carga por carretera. En la zona de Rumichaca los actores que tienen que ver con la situación socioeconómica son:

- Personas que tienen en el sistema de aduana y transporte de carga fronteriza el medio de sustento para sus familias y que se desempeñan en actividades relacionadas con: transbordo de mercancías, almacenaje de carga, limpiadores de vehículos, tramitadores, carretilleros, vendedores informales, entre otros.
- Gobiernos de los países miembros de la CAN que buscan regular el sistema de transporte de carga en la zona de frontera sin tener en cuenta las realidades sociales en la misma.
- Gobiernos locales de la zona de frontera que no han tomado partido en la búsqueda de soluciones a los conflictos que se presentan y no han sido voceros serios de sus comunidades, tal como es su obligación.

d. Problema: Limitaciones para la inversión pública y privada en el sector de transporte de mercancías por carretera.

Actores:

- Gobiernos de Colombia y Ecuador, que no han formulado políticas nacionales para promover el crecimiento ordenado del sector del transporte internacional de carga por carretera en forma eficiente, profesional, especializada, armónica y equilibrada.

e. Problema: Bajos niveles de desarrollo empresarial en el sector de transporte de mercancía de carga por carretera.

Actores:

- Transportistas de ambos países que poseen una cultura empresarial con limitada visión sectorial y de largo plazo, con un alto índice de informalidad.
- Gremios de transportistas que carecen de posiciones consensuadas sobre alternativas de solución a los problemas que los afectan.
- SGCAN, que no ha propiciado la formulación de estándares de calidad para el servicio de transporte internacional de carga por carretera.

f. Problema: Divergencias en las políticas macroeconómicas entre Ecuador y Colombia.

Actores:

- Gobiernos de Colombia y Ecuador que aún no han superado la existencia del diferencial en los índices de precios internos y de tipo de cambio entre los países, que sostiene el desbalance en el costo del insumo fundamental para el transporte de carga como es el combustible.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

Tampoco han podido superar sus diferencias en cuanto a las políticas laborales, que tienen una profunda incidencia en la definición de los salarios y prestaciones sociales. Ante la situación de conflicto en el sistema de transporte internacional de carga por carretera en la zona fronteriza de Colombia y Ecuador en el paso por el puente de Rumichaca, se tienen respuestas de dos actores involucrados:

- Transportistas. Se ha creado un Comité Privado Binacional de Asuntos Transporte y Asuntos Frontera por parte del Comité de Trabajadores Gremiales de la Frontera (CTGF) y la ACC,<sup>4</sup> encargado de buscar, gestionar, conciliar y procurar soluciones a los problemas que limitan, restringen o dificultan el comercio internacional en la frontera colombo ecuatoriana. Dicho Comité sesionará al menos una vez al mes y se encargará de emitir su propio reglamento para lograr los objetivos propuestos, además encargado de velar por el cumplimiento de los acuerdos y sancionar cualquier incumplimiento a éstos.

De común acuerdo se resuelve permitir la ejecución del transporte internacional en forma directa exclusivamente para los transportes especiales de tanques ( para transporte de líquidos y gases), niñeras ( para transporte de vehículos y maquinaria) y refrigerados en vehículos ecuatorianos y colombianos, con ciertas precisiones como compartir viajes con integrantes de la ACC que puedan tener unidades de carga de estas características y no efectuar transporte de carga seca ( en el caso de tanques). Se indica que para efectuar el transporte internacional en forma directa se requiere hacerlo sin modificación de las características originales del vehículo en cuanto a tanques de combustible para evitar prácticas de contrabando del mismo. Así mismo, se acuerda no realizar transporte nacional o cabotaje.

Las partes firmantes acuerdan que el Comité Privado Binacional de Transporte y Asuntos de Frontera podrá tomar correctivos a cualquier incumplimiento y establecer sanciones. El sector del transporte (camiones, tanques, niñeras, refrigerador) que incumpliere o abusare de los beneficios del transporte directo acordado en este documento será sometido a enganche-desenganche o transbordo en la frontera.

## **CONCLUSIONES**

- En términos del contenido de la Decisión 399, no es claro el compromiso efectivo y sincero de todos los actores del sistema de transporte internacional de carga por carretera, para que se cumpla con lo que se adopta, y se divulgue y capacite en forma continua a todos los actores, como una medida para superar el limitado avance en la aplicación de la

---

<sup>4</sup>[...] Con la firma de este Acuerdo el Comité de Trabajadores Gremiales de la Frontera C.T.G.F. y la ACC se comprometen a levantar la medida de desobediencia civil iniciada desde 03 de octubre de 2011. El Comité Privado Binacional de Transporte y Asuntos de Frontera tratará a futuro los diferentes temas que generen el mejoramiento económico de sus actores en la frontera y velará por evitar cualquier medida que afecte la imagen, seguridad, el permanente servicio y la confianza a importadores, exportadores y usuarios de este sector. Dado en la frontera Colombo – ecuatoriana a los veintiséis días del mes de noviembre de dos mil once (26-11-2011).

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

normatividad. Debe ser considerado en la CAN que todos los problemas que se presenten en la aplicación de la Decisión 399 deben ser solucionados con la participación de los propios actores, producto de una dinámica a nivel de cada país que conoce mejor su propia realidad, lo principales obstáculos siempre están internamente localizables y los remedios a la mano, los organismos internacionales son facilitadores, dan apoyo, pero el reto lo deben asumir los propios afectados y generadores de los problemas.

- Pareciera que al interior de los países miembros de la CAN la creación del mercado común regional es una utopía, porque se está lejos del cumplimiento de las características que se deben dar para lograrlo. Un mercado común es una unión aduanera, que, además, dispone de un sistema común de legislación comercial que permite la libre circulación interior de bienes, servicios, capital y mano de obra, lo que no ha sido posible, ni entre países fronterizos.

- Se ha avanzado algo en la CAN, pero no significativamente en el establecimiento de los organismos supranacionales que supervisen el funcionamiento de la comunidad y como hecho destacado, para que se cumplan las normas y las regulaciones por parte de los Países Miembros.

- Las zonas fronterizas en la comunidad andina padecen un secular abandono de parte de los países, y las políticas fronterizas de la CAN han encontrado serios obstáculos para su implementación.

- La aplicación de la Decisión 399 de la CAN ha producido controversias, inconvenientes y desacuerdos, que dificultan el normal funcionamiento del transporte internacional de mercancías, principalmente, entre transportistas colombianos y ecuatorianos, que incluso han llegado a producir alteraciones de orden público.

A decir verdad, no se ha logrado una verdadera aplicación del articulado de la Decisión 399 en la zona fronteriza, porque de una parte como ya se dijo, los transportistas (fundamentalmente, los pequeños) no son coherentes entre el decir y el actuar, y de otra parte ha faltado un compromiso político fuerte de los dos Gobiernos para que se tomen medidas que garanticen que los vehículos puedan circular sin trasbordo, lo cual es explicable (no justificable) por la alta capacidad de presión que el sector transportador tiene sobre la clase política local, regional y nacional en ambos países, habida cuenta del apoyo electoral que es brindado por los transportistas, que crea compromisos que el candidato debe cumplir una vez es elegido.

Este es el caso del personal de las diferentes autoridades en frontera, donde la ausencia de programas de capacitación continuada, la falta de coordinación con los entes centrales que generan y aprueban las normas y el considerable abandono de los puntos de frontera por parte de los gobiernos centrales, regionales y locales, generan distorsiones en la prestación de este servicio de transporte.

Los gremios del transporte internacional no han adelantado acciones concertadas para lograr que sus afiliados dejen de presionar para que se haga trasbordo obligatorio y acaten por el contrario, la normatividad emanada de los organismos nacionales e internacionales.

La labor de las mesas binacionales sobre transporte internacional por carretera, en las cuales se deben analizar medidas de corto plazo con una amplia participación de todos los actores (gremios de transportistas y empresas individuales de transporte, autoridades aduaneras, sanitarias y fitosanitarias, agentes de aduana, cámaras de binacionales de comercio, almacenes de depósito, red bancaria, etc.) ha sido un poco estéril, habida cuenta que no se tienen herramientas administrativas para que los acuerdos se implementen, toda vez que el origen de las mesas binacionales, está relacionado con iniciativas del sector privado, que no tiene competencia sobre el ámbito público, que es donde se toman las decisiones que se plasman en legislaciones.

- Se presentan fallas en los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), los cuales a pesar de ser un elemento articulador importante en los procesos de integración entre los países, principalmente en lo que atañe al papel que los mismos desempeñan dentro de la cadena logística del comercio bilateral y regional son generadores de una parte importante de las ineficiencias que se verifican en el transporte internacional de cargas en la región, que pueden ser atribuidas a la carencia de equipamiento e infraestructura adecuada que se verifica en estos pasos de frontera.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ACC, Carta al Ministro de Transporte y al Ministro de Industria y Turismo, Octubre de 2010.
- ANALDEX, FEDEXPOR, “*Guía de procedimiento en tránsito aduanero comunitario en la Comunidad Andina*”, Proyecto transporte terrestre de carga en pasos de frontera, Quito.
- Balassa, Bela, *Teoría de la integración económica*. 1980. Uteha. México. Citado por Francisco R. Santos Carrillo. *La integración Regional Centroamericana y la Participación de la Sociedad Civil*, Universidad de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales ETEA, Tesis Doctoral, 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE IPIALES, “*impacto socioeconómico sufrido por la ciudad de Ipiales por la medida de hecho adoptada por la ACC del 6 al 23 de febrero de 2008*”, Informe Técnico, Ipiales, Octubre de 2008.
- Casas Gragea, Angel María, *Integración regional y desarrollo en los países andinos*, Quito: Corporación Editorial Andina/Universidad Andina Simón Bolívar, 2005.
- Casas Gragea, Angel María. “*El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional*”, en Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires enero. 2007
- Cepeda Ladino, Julio César, “*Economía política internacional: una disciplina en la búsqueda de su autonomía dentro de las ciencias sociales*”, en 66 Management, ISSN 0122-6681, Vol. XVIII, n.º 32, julio-diciembre 2009.
- Comisión del Acuerdo de Cartagena, Decisión 399 de Enero 17 de 1997.
- Funes, Oscar, “*Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica*”, en Estudios y Perspectivas, CEPAL, No. 131, México, octubre, 2011.
- Ghémard Katelyne y Chacón, Sylvia “*Proyecto de Cooperación UE – CAN en Materia de Asistencia Técnica Relativa al Comercio UE-CAN ATRC I – Actividad 1.6.1. Asesoría para la eliminación de los OTC, MSF y otras barreras al comercio intrasubregional. Informe Final-versión consolidada*”, 30 de octubre de 2007.

**Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador: Transporte internacional de mercancías por carretera.  
Análisis del Caso: El Paso de Frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón de Tulcán**

Oliveros, Luis Alberto, *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Coordinador del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN. 2002

SGCAN, Resolución 318, Dictamen 49-99, Lima, 1999.

SGCAN, “*Elementos para una Política Común de Transporte de Mercancías por Carretera en la Comunidad Andina*”, XI Reunión del Consejo de Ministros de Transportes y Obras Públicas de la Comunidad Andina, Cartagena-Colombia, 17 de octubre de 2003.

SGCAN, “*Informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina 2006 – 2007*.”

SGCAN, “*Transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina, documento de estado de situación*”, 17 de octubre de 2011.

<http://www.comunidadandina.org/quienes/resena.htm>

<http://www.comunidadandina.org/Upload/20122817156Tejiendo%20redes.pdf>

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=126&tipo=TE&title=fondo-para-el-desarrollo-rural-y-la-productividad-agropecuaria-en-la-comunidad-andina>.

[www.comunidadandina.org/transporte](http://www.comunidadandina.org/transporte)