

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede – Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría Internacional en Integración

Mención Política Exterior

Movilidad Transfronteriza de la Población Colombo-Ecuatoriana: Desafíos Políticos,  
Institucionales y Jurídicos desde la Perspectiva Ecuatoriana

Christian Masapanta Gallegos

Tutor: Marco Romero

Tesis realizada en Quito

2010

*Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.*

*Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.*

*Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.*

.....

*Christian Masapanta Gallegos*

*Quito, 24 de septiembre del 2010*

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede – Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría Internacional en Integración

Mención Política Exterior

Movilidad Transfronteriza de la Población Colombo-Ecuatoriana: Desafíos Políticos,  
Institucionales y Jurídicos desde la Perspectiva Ecuatoriana

Christian Masapanta Gallegos

Tutor: Marco Romero

Tesis realizada en Quito

2010

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito determinar ¿cuáles son los desafíos que enfrentan los actores locales ante las barreras jurídicas que se imponen en los procesos de integración transfronteriza?, para lo cual se analizará el proceso de integración colombo-ecuadoriano, direccionado hacia la movilidad transfronteriza de personas, lo cual tiene una repercusión en los ámbitos económico, político y social.

Para llevar adelante esta acometida se aborda un análisis de la normativa comunitaria andina en especial las decisiones relacionadas con la temática fronteriza, así como las disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador, en cuanto a la integración y la movilidad humana.

Se aborda un estudio de cómo el diseño de las políticas de integración transfronteriza ha sido ejecutado desde una perspectiva centralista; lo cual ha generado la falta de participación de la sociedad civil y gobiernos locales en la implementación de normativa transfronteriza; y, cómo bajo la política de seguridad se han implementado barreras jurídicas que no permiten el libre tránsito de personas en países miembros de la Comunidad Andina.

Los principales temas abordados en la tesis los podemos sintetizar en: la conceptualización de fronteras y su operación en los procesos de integración, para lo cual se aborda un estudio de las políticas de integración transfronteriza desde una perspectiva centralista, y una redefinición del concepto de fronteras; las Zonas de Integración Fronteriza existentes en el ámbito de la Comunidad Andina; los límites jurídicos al libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales; abordándose de manera especial la implementación del pasaporte judicial para ciudadanos colombianos en el Ecuador.

## AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Andina Simón Bolívar y a sus distinguidos maestros por todos los conocimientos aprehendidos durante el proceso académico de formación; en especial al economista Marco Romero Cevallos, quien con su acertada dirección contribuyó a la realización del presente trabajo de investigación.

A mi familia, amigos y compañeros, quienes me han brindado su apoyo incondicional, y han permitido alcanzar mis metas personales y académicas.

Al doctor César Montaña Galarza, por sus valiosos conocimientos en el proceso de integración andino, a las doctoras Socorro Ramírez y Ana Marleny Bustamante, quienes fomentaron mi interés por la realidad fronteriza andina.

A la Corte Constitucional del Ecuador, en especial a la doctora Nina Pacari Vega, por permitirme plasmar materialmente todos los conocimientos aprehendidos a lo largo de esta maestría, y brindarme las facilidades para poder concluir el presente trabajo académico.

Mi gratitud para todos ellos

## **DEDICATORIA**

A mis estimados alumnos y alumnas:

De la Universidad Central del Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador -  
Sede Ibarra, Escuela Judicial del Consejo Nacional de la Judicatura, Universidad de  
Especialidades Espíritu Santo, e Instituto de Altos Estudios Nacionales; quienes han  
fortalecido mi pasión por la academia, y han demandado una permanente capacitación y  
actualización de conocimientos en mi persona.

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>09</b>
--------------------------	-----------

### CAPÍTULO I

#### **LA NUEVA CONCEPTUALIZACIÓN DE FRONTERAS Y SU OPERACIÓN EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN.**

1.1. Las políticas de integración transfronteriza desde una perspectiva centralista.....	17
1.1.1. La autonomía local en el manejo de las necesidades fronterizas.....	19
1.1.2. La invisibilización de los problemas locales por el Estado central.....	21
1.1.2.1. Flujos poblacionales y fuentes de empleo.....	25
1.2. Las Zonas de Integración Fronteriza en al ámbito de la Comunidad Andina.....	28
1.2.1. Análisis de la norma comunitaria que regula las ZIF en la subregión.....	34
1.2.1.1. Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana.....	39
1.2.1.2. Zona de Integración Fronteriza Colombo-Peruana.....	43
1.2.1.3. Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Peruana.....	44
1.2.1.4. Zona de Integración Fronteriza Boliviano-Peruana.....	45

### CAPÍTULO II

#### **BARRERAS POLÍTICAS, INSTITUCIONALES Y JURÍDICAS AL PROCESO DE INTEGRACIÓN COLOMBO-ECUATORIANO**

2.1. La integración y el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales.....	50
2.2. Población compartida: dinámicas socio-culturales de los pobladores fronterizos...	59
2.3. Límites jurídicos a la movilidad transfronteriza de personas.....	63

2.3.1. El pasaporte andino y su funcionalidad práctica.....	71
2.3.2. El pasado judicial para ciudadanos colombianos.....	74
2.4. Conflicto colombiano y la redefinición de barreras jurídicas a la frontera norte....	82
2.4.1. La segurización de la frontera colombo-ecuatoriana.....	84
2.4.2. Obstáculos para la penetración de redes irregulares.....	88
2.4.3. Influencia en el flujo turístico.....	91
Conclusiones.....	94
Recomendaciones.....	99
Bibliografía.....	102
Anexos.....	106

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la movilidad humana se ha constituido en la actualidad en un tema obligatorio dentro de la Política Exterior de los distintos Estados del mundo. Bajo el panorama de la llamada “aldea global”, que tiende a incorporar en las distintas regiones del orbe procesos de integración profundos, en donde personas, bienes y capitales pueden circular libremente por los territorios de sus países miembros, paradójicamente siguen imponiéndose barreras jurídicas para llevar adelante esta integración.

Las dinámicas fronterizas actuales revelan la necesidad de deconstruir el concepto clásico de las fronteras como líneas de separación y distanciamiento entre dos naciones; y obliga a repensarlas como una realidad en constante cambio e interacción mutua, para aquello se debe considerar las necesidades de los pobladores locales de las zonas fronterizas, lo cual contrasta con las políticas fronterizas diseñadas por los denominados centros de poder urbanos. Este esfuerzo exige superar nociones enraizadas en el modelo del Estado Nación clásico, en donde se asocia a la ciudadanía como un elemento diferenciador y se concibe al “otro” extranjero, como un elemento excluido de la realidad nacional, pese a que coexistan rasgos identitarios, costumbristas, y relaciones comerciales permanentes entre los distintos actores fronterizos locales.

Todo aquello ha generado un proceso de integración espontánea que supera la normativa implementada por organismos comunitarios y los poderes centrales, evidenciándose que si bien el factor político es trascendental en la integración, aquel no debe dejar de lado el elemento social y las realidades de zonas invisibilizadas históricamente como son las zonas de frontera.

El presente trabajo bajo el título de “*Movilidad transfronteriza de la población colombo-ecuatoriana: Desafíos políticos, institucionales y jurídicos desde la perspectiva ecuatoriana*”, intenta abordar la realidad de la frontera colombo-ecuatoriana desde una perspectiva jurídica; debido a la amplitud de las relaciones suscitadas en aquel escenario, nuestro análisis se remitirá a un estudio de las principales barreras que han introducido dentro de esta integración binacional. Para aquello se realiza un análisis de la normativa comunitaria andina, contrastándola con el texto de la Constitución de la República del Ecuador, direccionándose hacia un análisis crítico de la adopción del pasado judicial por parte del Gobierno ecuatoriano para ciudadanos colombianos, y como aquella medida tiende a relativizar la pregonada integración andina, y un derecho fundamental como la movilidad humana.

Para llevar adelante esta tarea partimos de una pregunta central: ¿cuáles son los desafíos que enfrentan los actores locales ante las barreras jurídicas que se imponen en los procesos de integración transfronteriza?, la cual intentaremos despejar a través de los capítulos que componen la presente tesis.

Entre los objetivos de esta tesis se destacan: mostrar las ventajas y problemas que presentan los cuerpos normativos domésticos en las relaciones transfronterizas colombo –ecuatorianas; comprobar en que medida las sociedades civiles y los actores de los gobiernos locales están planteando dinámicas normativas propias al margen de los gobiernos centrales; y, evidenciar las limitaciones normativas que se han implementado en los últimos años a la movilidad transfronteriza de personas en la frontera colombo-ecuatoriana.

Para el cumplimiento de tales objetivos me he valido de la perspectiva teórica orientada en el Derecho de Integración, y en lo medular el derecho a la movilidad transfronteriza de personas, por cuanto aquel es un derecho contemplado en las Constituciones de los Estados objeto de la investigación (Ecuador y Colombia), asociando a las realidades económicas, sociales y políticas actuales y a la adopción de normas jurídicas que han limitado aquel derecho; además realizaremos un análisis reflexivo valiéndome del auxilio de otras disciplinas del saber jurídico y social como el Derecho Internacional Público y Privado, la Sociología, estudios económicos, Política Exterior, Teoría Social, Derechos Humanos etc; articulando multidisciplinariamente las relaciones existentes entre el Derecho, las Relaciones Comerciales Internacionales y el desarrollo.

Los procedimientos metodológicos de los cuales nos valdremos incluirán los métodos cualitativo y comparativo con el propósito de analizar la doctrina existente en tema de movilidad humana, integración andina y dinámicas fronterizas.

Por lo expuesto, se pone a consideración de todas las personas interesadas en las dinámicas fronterizas el presente trabajo; que constituye un esfuerzo por intentar incorporar el estudio de esta importante realidad dentro de la integración andina. Para un correcto análisis y con el afán de abordar la problemática por todas las direcciones hemos dividido el presente trabajo en dos capítulos definidos de la siguiente manera:

El primer capítulo, abarca una nueva conceptualización de las fronteras, enfocando las políticas de integración transfronteriza, las cuales han sido desarrolladas desde una perspectiva centralista, mostrándose elementos como: la autonomía local en

el manejo de las necesidades fronterizas, y la invisibilización de los problemas locales por el Estado central. A continuación se hace referencia a un análisis de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) dentro de la Comunidad Andina, y el estudio de la normativa comunitaria que regula a las ZIF en la subregión.

En el segundo capítulo, se analiza la barreras políticas, institucionales y jurídicas al proceso de integración colombo-ecuatoriano, abordando temáticas como: la integración y el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales; las dinámicas socio-culturales de los pobladores fronterizos; y los límites jurídicos a la movilidad transfronteriza de personas, en donde se hace una referencia especial al pasaporte andino, su funcionalidad práctica, y la medida adoptada por el Estado ecuatoriano de solicitar el pasaporte judicial a los ciudadanos colombianos previo al ingreso al Ecuador. Finalmente se analiza la temática del conflicto colombiano y su incidencia en la redefinición de las barreras jurídicas a la frontera, en donde el tema de la seguridad ha copado la agenda bilateral de estas dos naciones.

## CAPÍTULO I

### LA NUEVA CONCEPTUALIZACIÓN DE FRONTERAS Y SU OPERACIÓN EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

La historia de la humanidad está caracterizada por su dinámica social; en efecto, el ser humano desde su advenimiento a la faz de la tierra necesitó de sus semejantes para poder interrelacionarse y en aquel sentido buscó mejorar sus condiciones de subsistencia a través de procesos migratorios permanentes; forjándose las distintas naciones y luego los Estados.

Con la concepción de los Estados nacionales se incorporan nuevos elementos que identifican a estas organizaciones; apareciendo conceptos como el de territorio, soberanía, nacionalidad, ciudadanía, etc; conceptos que pretenden homogeneizar a las personas que habitan dentro del espacio geográfico estatal, el mismo que al ser concebido como territorial requirió de una delimitación del mismo frente a los Estados vecinos, surgiendo el concepto de fronteras políticas como el límite que separa el territorio de dos Estados nacionales. Es así, como en el imaginario colectivo las fronteras históricamente han sido concebidas “*como muro de separación y discriminación entre unas personas y otras*”<sup>1</sup>.

En un sentido general, se tiene una percepción de la frontera como límite político y geográfico de un determinado Estado, creándose el imaginario de la frontera como línea de separación; sin embargo, hay que tomar en cuenta que en la temática de fronteras se deben considerar tres percepciones distintas: frontera en términos lineales, percepción de quienes habitan en ella y la percepción de quienes viven lejos de allí.

---

<sup>1</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 12.

Tradicionalmente se ha concebido a las fronteras nacionales como una construcción política, contando con cuatro elementos constitutivos, a saber: el límite en sí mismo y los territorios que divide; la población asentada físicamente a ambos lados de la frontera; los regímenes de flujos socioculturales que la atraviesan y los sentidos que la frontera adquiere<sup>2</sup>; empero, las fronteras son más que la división jurídica del territorio, ya que estas exceden la estructura demográfica y la composición étnica de la población.

Cabe destacar que la frontera no se muestra simplemente como el estereotipo de los límites de un determinado país conformado bajo la entelequia del Estado-nación clásico, sino que el concepto de fronteras va a agrupar una serie de límites, así: límites jurídicos y militares, políticos y de derechos ciudadanos, límites económicos, límites identitarios, etc.

Atendiendo a este criterio Will Kymvlicka manifiesta:

“La clase de ‘fronteras’ que me interesa son aquellas que implican la demarcación territorial de los Estados-nación democráticos contemporáneos. En principio, estas fronteras tienen una relevancia jurídica: indican a que derecho estamos sometidos, y que personas e instituciones ejercen autoridad sobre ese territorio. En el pasado, éste pudo haber sido el único significado de las fronteras políticas. Pero en las democracias modernas las fronteras de los Estados-nación son más que esto. También definen un cuerpo de ciudadanos –una comunidad política– que se percibe como titular de la soberanía, y cuya voluntad e intereses conforman los estándares de la legitimidad política. Una democracia es el gobierno de y para ‘el pueblo’, y ‘el pueblo’ generalmente se define como el conjunto de individuos que residen permanentemente dentro de las fronteras territoriales del Estado”<sup>3</sup>.

Para Grimson “[...] la frontera es, nada más ni nada menos, que acción humana sedimentada en el límite, es historia de agentes sociales que hicieron y producen hoy la

---

<sup>2</sup> Alejandro Grimson, *Fronteras: Territorios y Metáforas*, Hombre Nuevo Editores, Instituto de Estudios Regionales – Universidad de Antioquia, Medellín, 2003, p. 17.

<sup>3</sup> Will Kymvlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 45.

*frontera. Los fronterizos hacen a la frontera tanto como la frontera los hace a ellos, a sus imaginarios, sentimientos y prácticas”<sup>4</sup>.*

En efecto y siguiendo el criterio de Grimson para entender a la frontera y los habitantes de aquella, es imprescindible una perspectiva histórica de cómo fue la génesis de las relaciones fronterizas y como se fueron identificando sus pobladores históricamente.

“[...] las fronteras no son el resabio de un pasado remoto, sino que son constantemente reactualizadas a través de una diversidad de prácticas, creencias, rituales y relaciones. Por ello, investigar una frontera exige considerar su sociogénesis y estudiar cómo es cotidianamente producida, recreada y reproducida por los diversos agentes sociales que intervienen en ese espacio. Es decir, estudiar desde una perspectiva relacional los conflictos, las alianzas y las redes que atraviesan la frontera”<sup>5</sup>.

La conceptualización de fronteras amerita un ejercicio novedoso dentro de la nueva concepción de un importante derecho constitucional como es la movilidad humana. El derecho a la movilidad humana<sup>6</sup> es concebido como un derecho humano fundamental y en aquel sentido no puede ser objeto de limitaciones; en torno aquello y siguiendo el pensamiento de Miguel Carbonell nos formulamos la interrogante de si

---

<sup>4</sup> Alejandro Grimson, *Fronteras: Territorios y Metáforas*, Hombre Nuevo Editores, Instituto de Estudios Regionales – Universidad de Antioquia, Medellín, 2003, p. 16.

<sup>5</sup> Alejandro Grimson, Ob. Cit, p. 23.

<sup>6</sup> La Constitución de la República del Ecuador determina:

Artículo 40: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros”.

acaso: “¿se justifican las fronteras en el siglo XXI?”<sup>7</sup>, asociándolas a la tendencia constitucional moderna denominada garantismo.

La concepción de las fronteras desde la perspectiva del garantismo no consiste solamente en el reconocimiento de los derechos liberales clásicos como la libertad de circulación de las personas, libertad de religión o de asociación; sino también acciones afirmativas tendientes a incluir a la población extranjera dentro de la dinámica social, dotándoles de servicios públicos como: salud, educación, seguridad social, etc; solo de esta forma se verá complementada la acometida integracionista y el rol garantista de todo Estado de Derecho.

En fin, esta nueva concepción de fronteras supera los atavismos geopolíticos del Estado nacional, y se muestra como una frontera interactuante con las realidades sociales de sus pobladores. En aquel sentido, surge el concepto de fronterización<sup>8</sup> el cual esta aparejado con las realidades e historia de dos poblaciones de frontera, buscando deconstruir la territorialidad y la nacionalidad; es así como a medida que la frontera se expande, se retrotrae, se endurece o flexibiliza, los grupos sociales que en ella habitan se van transformando también; ergo solo ahí se podrá hablar de fronteras aledañas, coexistentes, interdependientes, e integradas.

A lo largo del presente trabajo pretendemos deconstruir el estereotipo de la frontera como el límite<sup>9</sup> que divide el territorio y la soberanía de dos países; mostrando

---

<sup>7</sup> Miguel Carbonell, citado por Will Kymlicka, en *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006 p. 9

<sup>8</sup> “[...] Fronterización designa los procesos históricos a través de los cuales los diversos elementos de la frontera son construidos por los poderes centrales y por las poblaciones locales. Este concepto pretende enfatizar que, desde el punto de vista sociocultural, la frontera nunca es un dato fijo, sino un objeto inacabado e inestable “. (Alejandro Grimson, *Ob. Cit*, p. 17).

<sup>9</sup> “La frontera es un límite, y desde Barth y Cardoso de Oliveira, sabemos que el desafío es focalizar en el límite. Por tanto, el objeto es la relación entre las poblaciones o, al menos, algunas dimensiones de esas relaciones. Relaciones comerciales, redes étnicas o políticas transfronterizas, alianzas matrimoniales, vínculos religiosos, tráfico de bienes simbólicos”. (Alejandro Grimson, *Ob. Cit*, p. 15-16).

cómo dentro de las dinámicas que operan en estos sectores fronterizos se ha superado esta concepción política y se ha asumido una interacción permanente entre los denominados agentes fronterizos, en donde las poblaciones locales han marcado una nueva percepción de la frontera, como espacios de unión entre dos países, evidenciándose una integración espontánea, que ha consolidado y ha logrado, en la práctica, mucho más que todas las expectativas de integración política por parte de los poderes centrales.

Esto nos permite establecer que bajo estas dinámicas fronterizas se va modificando y criticando el concepto de frontera como esa línea imaginaria que divide a los Estados y sus pobladores, asumiéndose un nuevo compromiso en donde la integración fronteriza es concebida como un pilar fundamental que permite el desarrollo de los pobladores de estas regiones.

### **1.1. LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA DESDE UNA PERSPECTIVA CENTRALISTA.**

Para desarrollar esta temática asimilaremos la teoría centro-periferia desarrollada por Immanuel Wallerstein<sup>10</sup> propia del sistema mundo a un escenario micro como es la

---

<sup>10</sup> Immanuel Wallerstein postula la concepción del sistema mundo capitalista y dentro del cual se produce una diferenciación entre los denominados centros de poder y la periferia alejada de dichos centros. En aquel sentido en el presente trabajo se tendrá como centro a las grandes urbes y periferia a las zonas de frontera invisibilizadas. "El Estado nacional es esencialmente la institución en virtud de la cual una clase dominante y explotadora impone y defiende su poder y privilegios contra la clase o grupos a las que domina y explota. Si bien éste goza de una 'autonomía relativa', en tanto es una institución de derecho con grupos a su interior que defienden sus propios intereses y objetivos, está sujeto a fuerzas y presiones externas, en particular las que ejercen países y clases hegemónicamente dominantes[...]. Al Estado se le exige satisfacer las demandas del capital como también responder las expectativas populares y las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo, registrándose una tensión permanente entre estas funciones, la fuente de los recursos para su financiamiento y la asignación o redistribución de ingresos a través de subsidios y programas sociales y de infraestructura. La creciente incompatibilidad de estas

organización estatal, y observaremos como dentro de esta concepción de fronteras, los pobladores de estas zonas fronterizas no se sienten identificados con el gobierno central, al que lo asumen como un ente distante y alejado de sus realidades y sus necesidades; es decir, los pobladores fronterizos no se sienten identificados ni representados por el Estado central, ya que la realidad social que se vive en esas zonas fronterizas refleja una dinámica que los une más bien a sus vecinos del otro lado, con quienes mantienen permanente contacto e interacciones sociales de diversa índole.

Bajo el imaginario nacionalista se creó la idea de que la población de un determinado país es homogénea, y por ende tienen los mismos intereses y requiere la satisfacción de las mismas necesidades, cuando en las fronteras rara vez se coincide con las identidades nacionales hegemónicas, es así como “*muchos Estados contienen pueblos que no se sienten parte de la comunidad nacional dominante [...]*”<sup>11</sup>, ya que en un mundo marcado por el multiculturalismo los habitantes pueden compartir la ciudadanía sin que aquello implique necesariamente compartir la identidad nacional<sup>12</sup>.

“[...] las poblaciones locales han incorporado de diverso modo el sentido común de la nación y constituyen agentes activos en la producción de las fronteras actuales y sus características. Esa incorporación es el resultado de un largo proceso histórico a través del cual los agentes locales incorporaron las nociones del Estado (soberanía, ciudadanía, ‘invasión’, etc) como nociones elementales de su accionar político, tanto en la vida pública como privada”<sup>13</sup>.

Los poderes centrales tienden a invisibilizar a las zonas fronterizas, situándolas dentro de la periferia y es en aquel sentido como se explica la situación de abandono de estas regiones por parte de los gobiernos centrales.

---

exigencias produce continuas ‘crisis de legitimación’ del Estado que no se resuelven fácil ni totalmente. (Libardo Sarmiento Anzola, Sistema Mundo Capitalista, Ediciones Desde Abajo, Bogotá, 2004, p. 138).

<sup>11</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p 47.

<sup>12</sup> Will Kymvlicka, Ob. Cit, p. 48.

<sup>13</sup> Alejandro Grimson, *Fronteras: Territorios y Metáforas*, Hombre Nuevo Editores, Instituto de Estudios Regionales – Universidad de Antioquia, Medellín, 2003, p 23.

“En un mundo caracterizado por masivas desigualdades globales, la idea de que las libertades y oportunidades que tienen estén circunscritas al Estado en que se nace significa que algunas personas nacen con un estatus legal que les garantiza seguridad personal, amplias oportunidades y un nivel de vida digno, mientras que otros (sin culpa alguna) nacen con un estatus jurídico que les condena a la pobreza e inseguridad. Como observa Joseph Carens, éste es el equivalente moderno del feudalismo en el que la gente que nace a una orilla del río Grande, nace en lo que actualmente equivaldría a la nobleza, mientras que quienes nacen algunas millas al otro lado del río, nacen en lo que sería el equivalente moderno de la servidumbre”.<sup>14</sup>

En torno a aquello surgen actores políticos más relevantes para los pobladores fronterizos como son los gobiernos locales, quienes tienden a mantener relaciones directas con sus habitantes, y en aquel sentido los mismos se sienten identificados con sus autoridades, generándose una integración a través de los gobiernos locales.

Frente a esta invisibilización de los poderes centrales, Grimson sugiere estudiar las fronteras desde una perspectiva relacional que se circunscribe a contemplar las relaciones entre ambas poblaciones, las relaciones entre cada población fronteriza y su Estado central, y las relaciones entre los diferentes grupos que conforman las poblaciones fronterizas<sup>15</sup>.

### **1.1.1. LA AUTONOMÍA LOCAL EN EL MANEJO DE LAS NECESIDADES FRONTERIZAS.**

Para analizar esta temática debemos asociarla con la realidad de las personas que habitan en las zonas de frontera; a estas personas se les suele denominar agentes fronterizos, ya que la frontera se constituye en un punto de encuentro en donde van a converger actores sociales que se ajustan formalmente a gobiernos y legislaciones

---

<sup>14</sup> Joseph Carens, “Alens an Citizens: The Case for Open Borders”: *Review of Politics* 49/3 (1987), pp. 251-273.

<sup>15</sup> Alejandro Grimson, *Fronteras: Territorios y Metáforas*, Hombre Nuevo Editores, Instituto de Estudios Regionales – Universidad de Antioquia, Medellín, 2003, p. 23.

diferentes, evidenciándose de esta forma la influencia que los actores (centrales y locales), tienen sobre las poblaciones de este sector.

Acorde a lo manifestado anteriormente y siguiendo a Sahlins “*las fronteras no surgen y se definen sólo por la imposición de esos poderes, sino por sus articulaciones con otros intereses y acciones: la de los actores localizados en la frontera*”<sup>16</sup>.

Estos actores locales son considerados como agentes fronterizos y son sus diversas actividades las que van a forjar los parámetros de la dinámica en las fronteras, de estas actividades va a surgir el sentido histórico que adquieren las fronteras.

Pese a ser importante aquello, no significa que los actores locales hayan históricamente influido dentro de las políticas exteriores para la conformación de las fronteras, sino que en Latinoamérica la política exterior en materia fronteriza sigue siendo manejada por los poderes centrales; es así como, los poderes centrales han determinado las prioridades de ciertos sectores económicos o sociales de frontera, lo cual va en detrimento de la mayoría de actores fronterizos, quienes no se sienten identificados con las actuaciones provenientes de los gobiernos centrales.

En base a aquello, siguiendo a Grimson, se pueden establecer dos formas de articulación de las relaciones de las fronteras políticas; si se produce una especie de frontera en expansión, los agentes fronterizos ubicados en su propio territorio tienen el respaldo de sus respectivos Estados, cuando opera por ejemplo una fricción interétnica o internacional; en cambio si se produce una situación de frontera con características de frontera comercial, en donde los actores locales pueden en ocasiones actuar en contra de las políticas de sus estados centrales, por lo que la nación y sus intereses no producen un efecto de articulación y cohesión. Es así como en zonas de frontera, los pobladores

---

<sup>16</sup> Peter Sahlins, *Boundaries. The making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley, University of California Press, 1989, Op. Cit, pp. 41-49.

fronterizos pueden ser sujetos de una nación con una frontera distinta a la que políticamente pertenecen.

Para Hobsbawm la incorporación de los actores locales como el elemento vivo de las fronteras es asumir una visión de las naciones “*desde abajo*”<sup>17</sup>. Así se crean lo que Anderson denomina como “*comunidades imaginadas*”, porque “*aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión*”<sup>18</sup>.

Bajo esta percepción se forma en un imaginario de coexistencia nacional, pese a que muchos de los pobladores de las distintas zonas del país no conocen la realidad que se vive en los grandes centros urbanos, no tienen noticias de los centros de poder, no comparten sus demandas y necesidades colectivas; formándose en las zonas fronterizas una realidad paralela en donde los usos y costumbres sociales marcan sus propias dinámicas, alejadas de las políticas fronterizas diseñadas por los gobiernos centrales, pero adecuadas a sus verdaderas necesidades y praxis social diaria.

### **1.1.2. LA INVISIBILIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS LOCALES POR EL ESTADO CENTRAL**

Con la conformación de los Estados nacionales surge la concepción de nacionalidad, asociada a elementos comunes entre sus habitantes, formándose dentro del imaginario colectivo un “*ethnos*” configurado a través de todo un legado histórico y

---

<sup>17</sup> Para Hobsbawm “la visión desde abajo, es decir, la nación tal como la ven, no los gobiernos y los portavoces y activistas de movimientos nacionalistas (o no nacionalistas), sino las personas normales y corrientes que son objeto de los actos y la propaganda de aquellos, es difícilísima de descubrir [...]”. Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismos desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1992, p. 19.

<sup>18</sup> Benedic Anderson, *Comunidades Imaginadas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 23.

cultural, de personas que comparten ideales, costumbres e historia común; y un “*civitas*” asociado a una condición de pertenencia a determinado espacio territorial. Sin embargo, la disyuntiva que se presenta es a la hora en que se determinan fronteras territoriales asociadas con condiciones imaginarias, que tienden a separar a los nacientes Estados- Nación, en donde se concibe al otro, no nacional, como un agente extraño, suscitándose un proceso de exclusión del otro externo (no nacionales).

Aquel proceso de exclusión no solo opera en torno a los habitantes ajenos a las fronteras patrias, sino que también se da un proceso de exclusión del otro interno (minorías étnicas, grupos vulnerables, minorías sexuales, etc) y dentro de aquellos también de los pobladores de las zonas fronterizas de un determinado Estado, generándose un proceso de invisibilización central hacia las zonas de frontera, las mismas que han sido concebidas históricamente como territorios alejados de las prácticas y hábitos comunes de la mayor parte del país.

Para Kymlicka, en las épocas actuales en cuanto a la situación fronteriza retomamos la práctica medieval de nacer más cerca o más lejos del castillo del soberano, para la atención de las necesidades; es por ello, que quienes están más alejados del centro de poder –gobierno central- reciben menos atención por parte del ente estatal<sup>19</sup>.

En reciprocidad a aquella apatía estatal las zonas fronterizas han desarrollado varias dinámicas fronterizas en torno a relaciones de vecindad que estrechan los lazos con sus vecinos que aunque detenten otra nacionalidad tienden a ser más influyentes en su vida diaria que los propios nacionales de las regiones centrales del país; en aquel sentido, los pobladores del Carchi por ejemplo se ven más identificados con sus pares

---

<sup>19</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 12.

de Ipiiales o Pasto que con los pobladores de Quito, Guayaquil o Cuenca y en igual sentido los pobladores de Ipiiales o Pasto tienen más elementos comunes con sus pares ecuatorianos, que con los pobladores de Bogotá, Barranquilla o Medellín.

“Este tipo de hermandad, demostración fehaciente de la inutilidad de las fronteras y los sistemas políticos, no ha sido ni identificado ni considerado como una realidad por los gobiernos de ambos países, pese a lo absurdo de semejante posición. Desde Santa Fe de Bogotá, la región apenas ha sido vista como lugar de contrabando y de escaramuzas de las guerrillas y los narcotraficantes, en tanto que desde San Francisco de Quito es como si no hubiese existido aun a pesar de tener entre sus selvas puntos estratégicos como el olvidado San Lorenzo. Mientras se esperaba la atención de los centros de poder, sus habitantes intercambiaban todo lo intercambiable y han continuado haciéndolo desde épocas ancestrales [...]”<sup>20</sup>.

Es así como, las realidades fronterizas de los habitantes de las zonas fronterizas reflejan un activismo más allegado hacia las poblaciones aledañas de los países vecinos que a sus propias ciudades centrales; por ejemplo para pobladores de zonas ubicadas en las fronteras, una ciudad del país vecino tiende a encontrarse a pocos minutos de las zonas locales, mientras que las capitales provinciales suelen estar más alejadas de estas localidades fronterizas, siendo muy difícil el acceso geográfico y temporal; esta situación se complejiza si la relacionamos con los grandes centros urbanos, lo cual demuestra la percepción de invisibilización que los habitantes de las fronteras tienen respecto a los grandes centros de poder.

“En nuestros días, el tránsito marítimo de pequeñas embarcaciones mantiene unificadas las dos regiones y la comunicación es constante. Hay casos de negros esmeraldeños que visitan a menudo el sur colombiano, pero no han estado nunca en Quito o Guayaquil. Los inmigrantes colombianos son también numerosos, y muchas familias esmeraldeñas dicen tener ascendencia colombiana. En todo caso, la poesía popular no reconoce fronteras artificiales”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Rodrigo Aguilar Orejuela, *Colombia-Ecuador: Un ejemplo de convivencia*, Serie Ensayos, Universidad del Azuay, Número 1, enero 20004, Cuenca, p. 5.

<sup>21</sup> Laura Hidalgo, *Décimas esmeraldeñas*, Visor Libros, Madrid, 1990, p. 49, en Rodrigo Aguilar Orejuela, *Colombia-Ecuador: Un ejemplo de convivencia*, Serie Ensayos, Universidad del Azuay, Número 1, enero 20004, Cuenca, p. 8

Es por ello, que la relación de cada localidad fronteriza con su respectivo Estado central se ve atravesada por reclamos y disputas de diverso tipo porque no hay una coincidencia plena de intereses entre las poblaciones fronterizas y sus respectivos Estados centrales. El Estado central –núcleo del poder- al detentar la soberanía intenta que los intereses de los fronterizos en gran medida se expresen en los términos que el gobierno central diseña; sin embargo, las convergencias son siempre parciales, no adecuándose a los intereses y necesidades locales, por lo que, necesitan permanentemente ser nuevamente diseñadas y cambiadas permanentemente.

Si a esto le añadimos que las poblaciones fronterizas son heterogéneas, en donde no solo existe población social y culturalmente distinta, sino intereses distintos entre los pobladores, esto complejiza aún más las relaciones fronterizas y su vinculación con el Estado central; así los comerciantes, los contrabandistas, o los consumidores no tienen los mismos intereses, generándose un conflicto entre los sectores sociales de frontera.

Con aquello no pretendemos ser deterministas y decir que las fronteras no deben estar vinculadas con los gobiernos centrales, ya que las relaciones de los poderes centrales y sus fronteras deben ser simbióticas; así como no puede haber Estados sin fronteras, las fronteras también requieren del auxilio del ente estatal. Grimson señala que: *“la defensa de ‘intereses nacionales’ no siempre se contraponen –por el contrario- a la defensa de los ‘intereses locales’, así como los sentidos y sentimientos de localidad no se contraponen necesariamente a los de nacionalidad”*<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Alejandro Grimson, Ob. Cit, p. 25.

### 1.1.2.1. FLUJOS POBLACIONALES Y FUENTES DE EMPLEO.

“La historia de la humanidad, está marcada por las migraciones”<sup>23</sup>. Las personas históricamente se han desplazado en busca de mejorar sus condiciones de subsistencia; en aquel sentido la movilidad humana es una necesidad para millones de personas que por diversos factores –inseguridad, violencia, falta de empleo- se ven obligados a abandonar sus respectivos países buscando mejores condiciones de vida.

La temática asociada al flujo migratorio es una realidad ineludible por la que atraviesan tanto países centrales como periféricos a escala mundial. La fuerte división de las economías, asociada a condiciones ínfimas de pobreza en la mayoría de países del orbe, ha motivado que grandes sectores de la población económicamente activa de estos últimos países salgan de sus fronteras en busca de mejores oportunidades.

Es así como los procesos migratorios globales presentan graves contradicciones; la primera que se evidencia es que en la “era global”, se priva a millones de seres humanos de acceder a una vida diferente.

“Generalmente, lo que comienza como una teoría sobre la igualdad moral de las personas, termina siendo una teoría de la igualdad moral de los ciudadanos. Los derechos básicos que el liberalismo confiere a los individuos resultan finalmente estar reservados sólo para algunos individuos, principalmente a quienes son ciudadanos del Estado. Únicamente los ciudadanos tienen el derecho a circular libremente dentro de un país, o a ganarse la vida, o a participar en el autogobierno colectivo”<sup>24</sup>.

Bajo la necesidad de mejoramiento en sus condiciones de subsistencia, los emigrantes dejan atrás sus hogares; sometiéndose a una diversidad de formas de explotación: laboral, habitacional, personal, cultural, etc. Debiendo allanarse a esas

---

<sup>23</sup> Ignacio Díaz de Aguilar y Amaya Valcárcel, *Un protocolo de Kioto para las migraciones forzosas*, artículo de la Revista Política Exterior No. 121, Madrid, enero-febrero 2008, p. 189.

<sup>24</sup> Will Kimlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 36.

prácticas culturales ajenas, bajo el temor de ser expulsados de los países receptores; conculcándose una serie de derechos civiles, políticos, sociales y culturales.

En pleno siglo XXI se evidencian atrocidades tremendas en contra de los derechos humanos que todas las personas poseemos; si a este factor le sumamos la condición de ilegal por la que la mayoría de connacionales se identifican en aquellos países, observaremos claramente que ni siquiera los derechos civiles, propios de la concepción liberal del siglo XVIII llegan a respetarse.

Condiciones infrahumanas de subsistencia y explotación en el trabajo “esclavismo laboral”; hacinamiento en lugares donde cohabitan múltiples familias, actitudes radicales y racistas que se evidencian con agresiones físicas en espacios públicos, por parte de civiles y de miembros de las fuerzas del orden denotan los atropellos de los cuales los emigrantes son víctimas diariamente; si a este factor le sumamos la discriminación que sufre la población extranjera, revelaremos que la tan mentada aldea global que pregona la eliminación de las fronteras en cuanto a la comunicación; así como la doctrina económica de la globalización, no encuentran un asidero efectivo dentro de las políticas de migración.

“Como otros derechos fundamentales, la emigración merece una clase de respeto que va más allá de las opiniones particulares o de impulsos políticos de momento. En vez de aferrarnos a una realidad que ya no existe, nos exige comprender el mundo en que vivimos y discutir el mejor modo de gestionar las nuevas sociedades. Cerrar los ojos ante esta realidad puede tener consecuencias trágicas para millones de personas y una inestabilidad que acabaría afectando a nuestras sociedades. Una gestión inteligente de los flujos migratorios puede originar una prosperidad global sin precedentes”<sup>25</sup>.

El pluralismo social debe formar una nación de ciudadanos, independientemente de las asociaciones étnicas, en donde se incluyan a los otros internos (grupos minoritarios), relegados históricamente tanto social como económicamente, así como a

---

<sup>25</sup> Ignacio Díaz de Aguilar y Amaya Valcárcel, *Un protocolo de Kioto para las migraciones forzadas*, artículo de la Revista Política Exterior no. 121, Madrid, enero-febrero, 2008, p. 200.

los otros externos (inmigrantes extranjeros) que contribuyen con su trabajo también al desarrollo de los países<sup>26</sup>.

En aquel sentido, surgen flujos poblacionales<sup>27</sup> de manera espontánea, en los cuales participan los habitantes de las zonas fronterizas; el dinamismo de sus relaciones sociales permite un correcto desenvolvimiento de sus actividades, las mismas que se ven plasmadas en el ámbito comercial, económico, cultural, turístico, etc; construyéndose redes sociales transfronterizas, expresados a través de vínculos de reciprocidad entre actores fronterizos, produciéndose una “*cultura de contacto*”<sup>28</sup>.

Las operaciones a través de las cuales las fronteras dividen, implican también un significado de cohesión, ya que construyen regímenes de intercambio, mediante elementos interactuantes. Grimson manifiesta que las relaciones transfronterizas “*atravesan el límite material de la frontera política, no porque las fronteras simbólicas vinculadas a la nacionalidad no sean relevantes. Por el contrario, es entre los vínculos entre la gente de carne y hueso de ambas ciudades como los sentidos de la nacionalidad son contruidos, negociados y disputados*”<sup>29</sup>.

Las democracias liberales permiten con agrado la incorporación de los extranjeros dentro de sus respectivos países, no situándolos como una amenaza sino

---

<sup>26</sup> Marcelo Bonilla, *Pluralismo jurídico en el Ecuador: Hegemonía estatal y lucha por el reconocimiento de la justicia indígena*, en “Hacia sistemas jurídicos plurales”, Konrad Adenauer Stiftung, Quito, 2008, p. 62.

<sup>27</sup> “[...] En cuanto a los flujos de población, tales como los trabajadores temporales o estacionales, un indicador aproximado son los registros de migración elaborados por la Dirección Nacional de Migración del Ecuador; lamentablemente este indicador no permite precisar cuantos de los ciudadanos colombianos que ingresan por la frontera norte realizan algún tipo de trabajo temporal o estacional en la frontera ecuatoriana, tampoco es posible precisar esa información para el caso de ecuatorianos que pasan al otro lado de la frontera”. (Pablo Andrade, *Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia*, en Comentario Internacional, Revista del Centro Andino de estudios Internacionales, No. 4, II semestre, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, 2002, p. 218)

<sup>28</sup> Para Cardoso de Olivera la “cultura de contacto” se refiere al modo como se articulan los vínculos entre grupos que se relacionan a partir de identificaciones distintivas. Esas relaciones pueden ser simétricas, asimétricas y jerárquicas, o parte de un sistema de dominación y sujeción como en las áreas de fricción interétnica. (Grimson, Ob. Cit, pp. 30-31).

<sup>29</sup> Alejandro Grimpon, Op. Cit, p. 25.

como un elemento que contribuye el desarrollo del país; sin embargo, aquellas deben regularse mediante normativa interna, en cuanto al ingreso y regulación de las inmigraciones “[...] los extranjeros son admitidos pero en números reducidos y bajo ciertas condiciones que los alientan y presionan para que se integren a la comunidad nacional”<sup>30</sup>.

## **1.2. LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD ANDINA.**

Los procesos de integración comportan una serie de elementos que van más allá de la simple integración en el ámbito económico; mediante la adopción de un sistema de integración profundo en la Comunidad Andina tiende a incorporar en la subregión un Mercado Común dentro del cual bienes, capitales y personas puedan transitar libremente por los países que forman parte de este proceso de integración, superando la concepción de frontera como línea que separa dos Estados por la figura de una frontera como el vínculo entre naciones hermanas que comparten un objetivo común.

En palabras del ilustre catedrático Dr. Alberto Zelada Castedo. “la integración es un fenómeno que se da en el escenario del sistema internacional. Sus actores son los mismos que protagonizan el múltiple juego de interacciones en el que conste dicho sistema, o sea las comunidades políticas denominadas Estados y los grupos sociales y políticos situados en el ámbito jurisdiccional de los Estados. En estricto sentido, la integración sería una de las formas de interacción de dichos actores, basada en el impulso originario en el desarrollo inherentes de éstos y orientado históricamente hacia la formación progresiva de una verdadera sociedad internacional”<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 64.

<sup>31</sup> Alberto Zelada Castedo, “La integración regional y derecho de la integración”, en *Derecho de la integración económica regional*, De palma Buenos Aires, INTAL / BID, p. 1.

Como bien señala Heber Arbuét-Vignali “*la esencia de la integración no posee naturaleza económica sino política*”<sup>32</sup>; evidenciándose de esta forma el compromiso que cada uno de los Estados que forman parte del proceso de integración debe asumir a la hora de llevar adelante esta tarea.

En Latinoamérica en la década de los sesenta los Estados tienden a asumir paulatinamente procesos de integración, superando las barreras de las fronteras; sin embargo, en sus inicios esta integración se vio plasmada exclusivamente en el ámbito comercial; por ende el interés se va a reflejar en los flujos comerciales transfronterizos. Luego en medida que se incrementaron los ámbitos de interrelación entre los países miembros del proceso de integración, se van a incorporar elementos que van a relativizar los conceptos del Estado – Nacional tradicional como son la soberanía y a la libertad de tránsito.

En el ámbito andino, la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina, cuenta con la Decisión 459<sup>33</sup> aprobada en mayo de 1999; esta Decisión establece los principios, lineamientos generales, objetivos e institucionalidad y mecanismos que enmarcan a esta política comunitaria.

El instrumento normativo que regula las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) es la Decisión 501<sup>34</sup>, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Heber Arbuét-Vignali, “La incidencia de la economía en la integración”, en *Claves jurídicas de la integración*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004, p. 138.

<sup>33</sup> La Decisión No. 459, fue publicada en el Registro Oficial No. 268 de 02 de septiembre de 1999.

<sup>34</sup> La Decisión No. 501, fue publicada en el Registro Oficial No. 384 de 06 de agosto de 2001.

<sup>35</sup> <http://www.comunidadandina.org>

El artículo 1 de la Decisión 501, la Comunidad Andina (CAN) ha determinado que se debe entender por zonas de integración fronteriza (ZIF).

Artículo 1.- A los efectos de esta Decisión, se entiende por "Zona de Integración Fronteriza" (ZIF) los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Entre los elementos que se destaca en concepto de ZIF establecido en la Decisión 501, además del ámbito territorial fronterizo adyacente entre los Estados miembros de la Comunidad Andina, se evidencia el compromiso de implementar políticas, planes, programas y proyectos tendientes a un desarrollo sostenible que permita afianzar además de un proceso de integración física entre las fronteras de los países que conforman la Comunidad Andina, una integración económica y social que les permita obtener beneficios mutuos; lo cual se ve incorporado en los objetivos de las Zonas de Integración Fronteriza.

Conforme lo determina el artículo 5 de la Decisión 501 de la Comunidad Andina, el artículo 5 destaca entre los principales objetivos que persiguen las Zonas de Integración Fronteriza: el contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los Países Miembros; a la creación y la puesta en vigencia de mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y las interconecten con el resto de las economías andinas y con el mercado mundial; el flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos; establecer mecanismos eficaces para crear y manejar

conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF; favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica; contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica; formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas; atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF; incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación y recreación deportiva y turística; investigar y usar sosteniblemente los recursos naturales renovables contiguos y promover mecanismos para su adecuada conservación; contribuir a la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, prestando particular interés a la diversidad biológica; desarrollar programas de cooperación horizontal que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre Países Miembros o regiones fronterizas, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos y al desarrollo de actividades productivas que conjuguen o complementen esfuerzos; y, otros que se acuerden bilateralmente<sup>36</sup>.

Sin embargo y compartiendo el criterio de Ricardo Montenegro la interrogante que nos planteamos es: ¿hasta donde la construcción de la integración entre los dos

---

<sup>36</sup> <http://www.comunidadandina.org>

países se ha hecho contando con la frontera o a pesar de la frontera?<sup>37</sup>; para intentar llevar adelante esta integración fronteriza, se han estatuido las ZIF.

“La CAN define las ZIF como escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes con el fin de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza, de responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido por países miembros de la CAN y de generar un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas”<sup>38</sup>.

Las ZIF también pueden abarcar otras regiones fronterizas con más de dos países andinos e incluso con países que no forman parte de esta subregión; así lo determina la Decisión 501 de la CAN sobre las ZIF, cuyo artículo 2 establece que donde fuera posible, los países andinos podían invitar a un tercer vecino a hacer parte de la ZIF; esta orientación fue ampliada a través del XIV Consejo Presidencial Andino, que encomendó a los cancilleres la promoción de ZIF con terceros países limítrofes a la Comunidad Andina.

Los países andinos podrán establecer, mediante mecanismos bilaterales, las ZIF que convengan entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países. Aquellas Zonas de Integración Fronteriza, Regiones Fronterizas de Integración y las Zonas Especiales ya existentes, podrán adecuar sus disposiciones a lo establecido en la Decisión 501<sup>39</sup>. Una muestra de esta iniciativa se ha visto plasmada con proyectos como los denominados “*Aymaras sin fronteras*” que constituye un proceso de integración fronteriza transnacional, que pretende unificar a pobladores de zonas indígenas en las

<sup>37</sup> Ricardo Montenegro, *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, Bogotá, 2007, p. 54

<sup>38</sup> Socorro Ramírez, “Colombia-Ecuador: ¿relación en crisis o más compleja?”, *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, Bogotá, 2007, p. 63.

<sup>39</sup> <http://www.comunidadandina.org>

fronteras bolivianas, peruanas y chilenas; otro proyecto que se desarrolla es el denominado MAP, que vincula a las poblaciones de Madre de Dios (Perú), Acre (Brasil) y Pando (Bolivia)<sup>40</sup>.

En cuanto a su financiamiento se ha constituido en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo<sup>41</sup>, que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento. La financiación de planes, programas y proyectos en las ZIF, demandará la gestión de los países andinos, en forma binacional, ante organismos financieros subregionales, regionales y multilaterales, para el establecimiento de los fondos respectivos. Asimismo, los países andinos adoptarán las previsiones necesarias para incorporar en sus respectivos planes nacionales de desarrollo, presupuestos de inversión y los proyectos que acuerden desarrollar en las ZIF en sus políticas nacionales de fronteras<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> “En diciembre de 2000, en Acre, los 25 delegados al MAP I, se constituyeron en organización trinacional. En abril de 2001, en Puerto Maldonado, los 70 representantes del MAP II intercambiaron información para una evaluación ambiental estratégica. En septiembre de 2002, en Pando, las 150 personas del MAP III discutieron bajo el lema de ‘fronteras de separación a fronteras de cooperación’. En agosto de 2003, en Brasileia y Epitaciolandia y en septiembre de 2004, en Puerto Maldonado se reunieron con 600 participantes el MAP IV y con 250 el MAP V”. (Ver Socorro Ramírez, *Las Zonas de Integración Fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana*, en “La Integración y el desarrollo social fronterizo”, Serie integración social y fronteras, No. 1, CAB, Bogotá, 2007, p. 83).

<sup>41</sup> “El Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF) es un mecanismo de apoyo a las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) de la Comunidad Andina, el cual fue establecido mediante la Decisión 501 (Art. 10) y cuenta con el apoyo del BID y la CAF. Tiene como objetivo facilitar la formulación y gestión de proyectos en las ZIF, así como la búsqueda de financiamiento. Con ocasión de la II Reunión Extraordinaria del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), realizada en Cartagena de Indias en abril del 2007, se identificó un conjunto de proyectos a ser incluidos en el BPIF, el mismo que debía ser completado con los proyectos de la frontera Ecuador- Perú. De este listado de proyectos, en el marco del Proyecto “Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina”, que financia la Unión Europea (UE), se contempla la ejecución de cuatro proyectos transfronterizos, por un monto de 1.700.000 euros. Los estudios de preinversión de estos proyectos han sido apoyados por el BID y la CAF. Asimismo, hay una iniciativa para un nuevo financiamiento de la UE que permitirá ejecutar cinco proyectos transfronterizos por un monto de 2.500.000 euros. Además se encuentra en elaboración los estudios de un proyecto de mejoramiento de infraestructura de riego de microcuencas en el lado peruano de la frontera con Bolivia – Perú”.

(<http://www.comunidadandina.org>)

<sup>42</sup> <http://www.comunidadandina.org>

### **1.2.1. ANÁLISIS DE LA NORMA COMUNITARIA QUE REGULA LAS ZIF EN LA SUBREGIÓN.**

En un inicio la CAN fue concebida como un proyecto de integración tendiente a la creación de un mercado común, en donde las dinámicas subregionales condujeron a fortalecer el proceso abarcando aspectos que fueron más allá de la sola integración económica de los mercados.

La Comunidad Andina ha contribuido en gran medida al intercambio comercial entre los países de la subregión, siendo el escenario privilegiado para las exportaciones no tradicionales; además, el andamiaje normativo de la CAN a través de decisiones y de las instituciones andinas es un importante elemento a considerarse dentro de los procesos de integración profundos que superan el ámbito exclusivamente comercial.

A diferencia de lo que ocurre con otros procesos de integración profundo como la Unión Europea, en el ámbito andino nos encontramos con relaciones asimétricas entre los países que la conforman, lo cual se ve traducido en el grado de desarrollo de sus zonas fronterizas, las cuales se han visto históricamente sumidas en el abandono y la marginalidad; es por ello, que la Comunidad Andina se ha visto en la necesidad de crear una amplia normativa tendiente a superar estas asimetrías y permitir una integración material en el ámbito fronterizo.

En 1987 el Consejo Presidencial Andino habló de crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras y luego acordó la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo, que debía ser dirigido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Entre la normativa andina asociada a la temática fronteriza cronológicamente se destacan: la conformación del Pacto Andino sobre Fronteras que se estableció con el Protocolo de Quito de 1987; el Manifiesto Presidencial Andino de Cartagena de mayo de 1989; la Declaración de Galápagos de octubre de 1989; la Declaración de La Paz de noviembre de 1990, que buscaba institucionalizar la integración fronteriza y planificar de manera conjunta la áreas binacionales; y, el Acuerdo Andino para impulsar la “Programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina”, que con soporte técnico y financiero del BID fue ejecutado, entre 1990 y 1991.

Entre otros instrumentos normativos que han potenciado este proceso de integración fronteriza podemos destacar los siguientes: la Decisión 459, que determina la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo; la Decisión 501 sobre zonas de integración fronteriza; y, la Decisión 502 que contiene las normas generales para el establecimiento, funcionamiento y aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)<sup>43</sup>.

Desde la conformación del Acuerdo de Cartagena en 1969, los Estados miembros de este proceso de integración reconocieron la importancia de desarrollar un programa tendiente al desarrollo fronterizo. Entre las primeras iniciativas se encuentra en el ámbito fronterizo venezolano-colombiano, que llevó al Parlamento Andino la propuesta de estimular la conformación de asambleas regionales fronterizas, entendidas como espacios de cooperación en las zonas de frontera. Otro hito que permitió el

---

<sup>43</sup> “Los CEBAF son el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brinda servicios complementarios de facilitación y atención al usuario” (Ver <http://www.comunidadandina.org>).

desarrollo de la temática fronteriza a nivel subregional estuvo dado por la Constitución colombiana de 1991 que adoptó una normativa, otorgando facultades a los alcaldes y gobernadores fronterizos, para llegar a un acuerdo con sus pares vecinos, sin pasar por cancillería en los asuntos que fueran de su competencia local<sup>44</sup>.

En la década de los noventa la iniciativa binacional de desarrollo fronterizo determinó el apareamiento de la primera ZIF establecida por parte de los gobiernos de Ecuador y Colombia, con la firma del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves, publicado en el Registro Oficial No. 83 de 09 de diciembre de 1992; y en 1992 el caso peruano-boliviano sobre la cuenca del lago Titicaca, y llegó a conformar una entidad binacional para su administración, la “Autoridad binacional autónoma del lago Titicaca”, también dio paso para la conformación de las ZIF en la Comunidad Andina.

Como se había mencionado en líneas precedentes la Decisión 501 de la CAN, aprobada en junio del 2001 determina la conformación de las zonas de integración fronteriza y entre sus fines señala:

Artículo 4.- Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, conforme a los siguientes criterios:

- a) En la dimensión del desarrollo social: estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b) En la dimensión del desarrollo económico: fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;
- c) En la dimensión de la sostenibilidad ambiental: procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;

---

<sup>44</sup> Socorro Ramírez, “Las Zonas de Integración Fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana”, en *La Integración y el desarrollo social fronterizo*, Serie integración social y fronteras, No. 1, CAB, Bogotá, 2007, p. 57.

d) En la dimensión institucional: promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades; y,

e) En la dimensión de la integración: promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.

Entre los objetivos que persiguen las ZIF se encuentran: fortalecer vínculos económicos, sociales, culturales y políticos; crear mecanismos para el intercambio comercial; flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos; manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales; potenciar las capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica; profundizar la descentralización administrativa y económica; estimular las relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas; atender las demandas económicas, sociales y culturales; incrementar la oferta y abastecimiento de servicios básicos sociales; usar y conservar sosteniblemente los recursos naturales; conservar la diversidad biológica; desarrollar programas de transferencia de conocimientos técnicos entre países miembros o regiones fronterizas; fortalecer vínculos económicos, sociales, culturales y políticos; crear mecanismos para el intercambio comercial; flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos; manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales; potenciar las capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica; profundizar la descentralización administrativa y económica; estimular las relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas, atender las demandas económicas, sociales y

culturales; incrementar la oferta y abastecimiento de servicios básicos sociales; usar y conservar sosteniblemente los recursos naturales; conservar la diversidad biológica; desarrollar programas de transferencia de conocimientos técnicos entre países miembros o regiones fronterizas; y otros que se acuerden bilateralmente<sup>45</sup>. Estos objetivos conforme lo señala el artículo 5 de la Decisión 501 se desarrollará a través de las instancias nacionales o bilaterales pertinentes.

En el ámbito laboral la normativa andina en temas fronterizos y migratorios se encuentra detallado en la Decisión 545<sup>46</sup>, que tiene el propósito de ordenar el desplazamiento de los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario; la Decisión 583 que regula el derecho a la seguridad social; y la Decisión 584 que determina las condiciones adecuadas de seguridad y salud en el trabajo.

En el anexo No. 1 del presente trabajo, se presenta una sistematización de las principales normativas adoptadas por la Comunidad Andina dentro del proceso de integración física y fronteriza.

En cuanto a la conformación de Zonas de Integración Fronterizas (ZIF) en la región andina<sup>47</sup>, dando cumplimiento a lo que dispone la Decisión 501 de la CAN, se las

---

<sup>45</sup> El artículo 5 de la Decisión 501 de la CAN determina los objetivos de las Zonas de Integración Fronteriza.

<sup>46</sup> En junio de 2003, la Undécima Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina aprobó la Decisión 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral”, a través de la cual se adecua la normativa comunitaria al objetivo del Mercado Común y al derecho de los trabajadores andinos a desplazarse y establecerse libremente en el espacio comunitario. (<http://comunidadandina.org>).

<sup>47</sup> “En cumplimiento de lo que señalan los artículos 2 y 7 de la Decisión 501, los Países Miembros han establecido las siguientes Zonas de Integración Fronteriza: Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, mediante Notas Reversales DM/DDF-44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y 54679/02 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador; Zona de Integración Fronteriza Colombo-Peruana, mediante Notas Reversales DM/DDF-42562 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y (GAB-SAA) RE 6-8/50 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Peruana, mediante Notas Verbales 21136-DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; Zona de Integración Fronteriza Boliviano-Peruana, mediante Notas GM-413/2003/6760 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia y (GAB-SAA) RE No. 6-7/35 del Ministerio de Relaciones

ha establecido entre los siguientes países miembros: Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Colombia-Perú, Perú-Bolivia, en torno a las cuales se han desarrollado varios proyectos fronterizos<sup>48</sup>.

### **1.2.1.1. ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBO-ECUATORIANA.**

La primera iniciativa de Zona de Integración Fronteriza andina, la establecieron Colombia y Ecuador, el 18 de abril de 1990, cuando acordaron el libre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aéreas<sup>49</sup>; en un inicio dos departamentos colombianos –Nariño y Putumayo- y cinco provincias ecuatorianas – Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos- se incorporaron a la ZIF, produciéndose una vinculación paulatina a vastas zonas de los dos países incrementándose también los actores dentro de estas relaciones fronterizas.

“Colombia y Ecuador comparten tres importantes ámbitos fronterizos claramente diferenciados, que generan los 585 km de línea limítrofe: amazónico, andino y pacífico. Los tres se caracterizan por una historia conjunta escrita por poblaciones compartidas a través de una integración espontánea transfronteriza, así como por la existencia de ecosistemas comunes.

---

Exteriores del Perú. Las Notas correspondientes al establecimiento de las tres primeras ZIF han sido publicadas en el número 888 de la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena”.

<sup>48</sup> **Ficha de proyectos fronterizos.-** 1. Frontera Bolivia- Perú: “Proyecto Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos en la ciudad Binacional Desaguadero”; 2. Frontera Ecuador-Perú: “Proyecto Red Binacional de Salud Zumba - Namballe”; 3. Frontera Ecuador-Colombia: “Proyecto Aprovechamiento de Residuos Sólidos en la Zona de Integración Fronteriza Ipiales - Tulcán”; 4. Frontera Colombia-Perú: “Proyecto Red de Telemedicina Rural en la cuenca del Río Putumayo”; 5. Proyecto “Uso y manejo de agua en 17 comunidades aymaras de Puno (UNCA)”; 6. Frontera Bolivia-Perú: Proyecto “Aprovechamiento de Riberas en el Anillo Circunlacustre del Lago Titicaca”; 7. Frontera Colombia-Ecuador: “Programa de Mejoramiento de las Condiciones Sanitarias y Ambientales en las Fronteras Pacífica, Andina y Amazónica de Ecuador con Colombia”; 8. Frontera Colombia-Perú: Proyecto: “Modelos Prácticos de producción piscícola de consumo humano y uso ornamental para el desarrollo de la zona de integración fronteriza de Perú y Colombia”; 9. Frontera Ecuador-Perú: Proyecto: “Educación Intercultural en contextos de diversidad cultural y lingüística de la provincia de San Ignacio en el Perú y de Zamora Chinchipe en el Ecuador”; 10. Frontera Colombia-Ecuador-Perú: Proyecto: “Manejo integrado para el desarrollo sostenible del corredor de gestión trinacional de las áreas protegidas La Paya (Colombia), Cuyabeno (Ecuador) y Güeppi (Perú)”. (Fuente: <http://comunidad.andina.org>).

<sup>49</sup> El Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves, fue incorporado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a través de la publicación en el Registro Oficial No. 83 de 09 de diciembre de 1992.

Tradicionalmente, estos ámbitos han sido olvidados por las capitales y lo en la última década han sido lanzados a la luz pública por los problemas de seguridad, que los ha mostrado –injustamente por cierto- exclusivamente como nichos de ilegalidad, informalidad y violencia. En el interés de ambas naciones está el hacer un esfuerzo deliberado por dar a conocer los ámbitos fronterizos bajo otra luz, como espacios privilegiados de oportunidades e interdependencias positivas para la articulación binacional, y hacerlos así visibles en las capitales”<sup>50</sup>.

Dentro del proceso histórico de formación de la zona de integración fronteriza colombo-ecuatoriana también se debe destacar que el 28 de noviembre de 2002 se redefinió la ZIF colombo-ecuatoriana; los dos gobiernos desvincularon de la ZIF a los territorios que no eran colindantes con el otro país, estableciendo tres regiones estratégicas de desarrollo: la amazónica, con trece municipios de Putumayo y ocho cantones de Sucumbíos; la Andina con 23 municipios de Nariño y seis cantones de Carchi, y la del Pacífico con tres Municipios de Nariño y ocho cantones de Esmeraldas, esta nueva ZIF se propuso reforzar el pasado cultural común y los lazos de las poblaciones fronterizas, formular proyectos biogeográficos compartidos, articular actividades productivas similares o que pueden ser complementarias, muestra de una clara diversificación de la agenda binacional. Empero, a aquello se sumó también la temática de la seguridad en las fronteras lo cual hizo más compleja la agenda abriéndose un periodo de tensiones binacionales<sup>51</sup>.

Adrián Bonilla al referirse a las relaciones colombo-ecuatorianas señala:

“[...] que un elemento que se evidencia dentro de las relaciones fronterizas colombo-ecuatorianas esta dado por el deterioro de los regímenes multilaterales en la región y del sistema de alianzas, y manifiesta que la CAN no ha tenido la capacidad política de implementar un régimen de mercado común y, peor aún, de procesar ninguno de los conflictos importantes de la región andina en los últimos doce años. No pudo procesar ni el conflicto entre Ecuador y Perú, ni

<sup>50</sup> Socorro Ramírez, “Colombia-Ecuador : ¿relación en crisis o más compleja?”, *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, Bogotá, 2007, p. 49.

<sup>51</sup> Socorro Ramírez, “Colombia-Ecuador : ¿relación en crisis o más compleja?”, *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, Bogotá, 2007, p. 46.

el autoritarismo de Fujimori, ni la polarización venezolana, ni la desinstitucionalización y el conflicto boliviano, y sin duda tampoco el conflicto colombiano”<sup>52</sup>.

En igual sentido a criterio de Socorro Ramírez:

“Más que el resultado de una planeación conjunta del desarrollo, las ampliaciones de la ZIF fueron producto de una negociación política presionada por distintas regiones del interior de los dos países, que buscaban gozar de ventajas y beneficios concedidos a los participantes de la ZIF en la libre circulación de personas, transportes, capitales y servicios. El resultado fue el estancamiento de la ZIF; su ampliación excesiva<sup>53</sup> y la ausencia de un motor de desarrollo la hicieron inoperante”<sup>54</sup>.

Ricardo Montenegro menciona que existe una desafortunada coincidencia entre ambos países al “[...] *no tener normas claras que faciliten y promuevan los procesos de integración y desarrollo fronterizo, y no contar con políticas públicas nacionales que faciliten estos procesos*”.<sup>55</sup>

Dentro de la ZIF colombo-ecuatoriana, no se han diseñado ámbitos importantes que promuevan una aplicación material de estas zonas, descuidando ámbitos como: la movilidad de las personas, una planificación conjunta entre los gobiernos centrales que tome en cuenta las opiniones de los habitantes fronterizos, la identificación de proyectos de desarrollo económico y social compartidos, el mejoramiento en infraestructura básica común (educación, salud, servicios públicos), la ampliación de pasos fronterizos, etc.

---

<sup>52</sup> Adrián Bonilla, “No se trata de una relación conflictiva, de distanciamiento separación”, en *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, Bogotá, 2007, p. 42.

<sup>53</sup> “La ampliación excesiva de la ZIF en 1993, 1997, y agosto de 2002, llevó a abarcar un territorio tan grande mitad del Ecuador y un tercio de Colombia”. (Socorro Ramírez *Las Zonas de Integración Fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana*, en “La Integración y el desarrollo social fronterizo”, Serie integración social y fronteras, No. 1, CAB, Bogotá, 2007, p. 58).

<sup>54</sup> Socorro Ramírez, “¿relación en crisis o más compleja?”, en *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, Bogotá, 2007, p. 46.

<sup>55</sup> Ricardo Montenegro, *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, Bogotá, 2007, p. 54, 55.

Para Socorro Ramírez el criterio para la determinación de la ZIF colombo-ecuatoriana está dado por un sentido de adyacencia geográfica, en donde se incorporaron todos los municipios y departamentos limítrofes de cada lado de la frontera, sin compaginar sus realidades y sus necesidades peculiares, sino aplicando políticas diseñadas por los gobiernos centrales; es así como la relación de la frontera colombo-ecuatoriana en los últimos años ha asumido un excesivo interés por el tema de la “securitización”<sup>56</sup> dejando de lado otras áreas importantes de la integración fronteriza como es la constitución de una verdadera agenda social.

En el anexo No. 2 se destacan las acciones emprendidas por los gobiernos de Ecuador y Colombia, dentro de sus dinámicas fronterizas asociadas al tema de la seguridad.

Esto denota que la ZIF de Colombia y Ecuador ha carecido de dinamismo y no se ha registrado una verdadera integración física y material; es decir, no funcionan los convenios de infraestructura vial, energética y de producción firmados desde comienzos de los noventa, ni siquiera se ha avanzado en la ampliación de los pasos formales, no existen políticas para fomentar el desarrollo económico y social en la zona, y en el mejoramiento en servicios básicos (educación, salud, energía, etc)<sup>57</sup>; aquello se debe entre otros factores a la falta de iniciativa política para llevara adelante los objetivos trazados bilateralmente por los gobiernos; así como por la presencia en la frontera sur colombiana de grupos irregulares.

---

<sup>56</sup> Ver Anexo 2

<sup>57</sup> Socorro Ramírez, “Las Zonas de Integración Fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana”, en *La Integración y el desarrollo social fronterizo*, Serie integración social y fronteras, No. 1, CAB, Bogotá, 2007, pp. 79-80.

### 1.2.1.2. ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBO-PERUANA.

La Zona de Integración Fronteriza colombo-peruana, se encuentra ubicada en la región amazónica de ambos países, y al igual que sus pares de la Comunidad Andina en esta ZIF se percibe un alejamiento de los gobiernos centrales hacia los sectores fronterizos, evidenciándose realidades como: la carencia de servicios básicos de calidad, no presencia de pasos fronterizos formales, ausencia de una red vial que permita la comunicación con los grandes centros urbanos, etc.

Frente a esta realidad y ante su limitación formal, los dos gobiernos se han planteado la necesidad de definir áreas puntuales y estratégicas<sup>58</sup>, en las cuales se acordaran planes de mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo productivo y la infraestructura.

En febrero de 2004, las cancillerías de Perú y Colombia convinieron poner en marcha una diplomacia social en beneficio de las poblaciones de la zona fronteriza, especialmente en las áreas sociales como: salud, educación y alimentación básica<sup>59</sup>; y en abril y octubre de ese mismo año, los Presidentes de la República de estos países se comprometieron para aunar esfuerzos a fin de crear condiciones para el desarrollo de la ZIF.

Sin embargo, los dos países aún no han hecho un diagnóstico conjunto de la situación de la zona fronteriza, que permita formular un Plan Binacional de

---

<sup>58</sup> “Colombia ha propuesto: 1) Puerto Leguízamo – Soplin Vargas, 2) El Encanto – Puerto Alegría – El Estrecho, 3) Tarapacá – Arica – El Álamo, 4) trapecio amazónico, entre Leticia – Atacuariy Cabal – Lococho. Mauricio Gonzáles” (Ver Socorro Ramírez, *Las Zonas de Integración Fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana*, en “La Integración y el desarrollo social fronterizo”, Serie integración social y fronteras, No. 1, CAB, Bogotá, 2007, p. 70).

<sup>59</sup> Declaración conjunta de Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia y Perú; Bogotá, 19 de febrero de 2004, párrafo siete.

Desarrollo”<sup>60</sup>. Respecto a esta ZIF la profesora Socorro Ramírez señala: “*Colombia y Perú definieron formalmente una ZIF de toda su larga frontera y empiezan a delimitar ejes estratégicos pero aún no están en capacidad de poner en marcha proyectos que enfrenten las deficientes vías de comunicación, la baja cobertura en servicios básicos, educación, salud, energía, acueducto*”<sup>61</sup>, todo lo cual denota que aún queda mucho por hacer para lograr una adecuada implementación de la ZIF en esta frontera, en donde se lleve a cabo un proceso participativo con las poblaciones locales.

### **1.2.1.3. ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUATORIANO-PERUANA.**

Las relaciones binacionales entre Ecuador y Perú históricamente han estado apegadas a la idea de la frontera como una zona en conflicto, con tensiones permanentes que generaron en muchas ocasiones enfrentamientos armados entre ambos países. Bajo la percepción ciudadana de los centros urbanos se veía a la frontera entre estos dos países como el límite que separaba a su país del enemigo externo, pese a que ambas naciones comparten rasgos identitarios y culturales comunes.

En el aspecto territorial esta zona de integración fronteriza comprende un amplio territorio que no solo se restringe a los municipios limítrofes, sino que abarca amplios sectores de ambos Estados; entre los que se pueden destacar: costeño (10%), serrano (5%) y amazónico (85%), que corresponde al territorio definido en el “Acuerdo amplio de integración fronteriza, desarrollo y vecindad”, el cual entró en vigencia en mayo de

---

<sup>60</sup> Socorro Ramírez, “Las Zonas de Integración Fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana”, en *La Integración y el desarrollo social fronterizo*, Serie integración social y fronteras, No. 1, CAB, Bogotá, 2007, pp. 69-70.

<sup>61</sup> Socorro Ramírez, Obra citada, p. 80.

1999, después de la firma de la paz definitiva entre ambos Estados. Este Acuerdo propende el desarrollo de algunos proyectos de infraestructura social, vial, productiva, energética y la ampliación de los pasos fronterizos formales con su respectivo CEBAF; el primero, Aguas Verdes – Huaquillas atravesado por la carretera Panamericana, con un paso diario de cerca de 5.000 personas; el segundo paso, La Tina –Macará que une la costa norte peruana y la sierra sur del Ecuador, y el tercero Nanballe-Zumba<sup>62</sup>.

#### **1.2.1.4. ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA BOLIVIANO-PERUANA.**

La gran extensión de la zona fronteriza boliviano-peruana -70% del territorio peruano y 82% del boliviano-, ha complejizado el proceso de integración fronteriza, toda vez que cualquier disposición que se adopte comportará cambiar las estructuras políticas y normativas de ambos países.

Los gobiernos centrales decidieron implementar la ZIF en dos etapas: una primera en las regiones altiplánica y amazónica, y una segunda en el resto de la ZIF; para llevar adelante este cometido crearon un organismo denominado Grupo de Trabajo Binacional (GTB-ZIF), presidido por los cancilleres e integrado por los sectores involucrados en los procesos económicos y sociales del área.

En cuanto al desarrollo organizacional de la frontera, ha habido algunos avances en la conformación del CEBAF en la población de Desaguadero y en la promoción de

---

<sup>62</sup> Socorro Ramírez, “Las Zonas de Integración Fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana”, en *La Integración y el desarrollo social fronterizo*, Serie integración social y fronteras, No. 1, CAB, Bogotá, 2007, pp. 68-69

acciones orientadas al manejo, control y protección de la cuenca hidrográfica del lago Titicaca que como se manifestaba en líneas anteriores es un proceso anterior a la ZIF<sup>63</sup>.

En esta zona, a nivel de los gobiernos locales, también se ha desarrollado una organización binacional denominada “Mancomunidades del área circunlacustre”, que incluye varias municipalidades y centros poblados así como organizaciones campesinas y comunitarias que tienen su área de influencia alrededor del Lago Titicaca.

“En el caso de Perú y Bolivia los problemas continúan siendo de acceso al financiamiento público y privado para poner en marcha proyectos de desarrollo e integración fronteriza. Además, la institucionalidad nacional y binacional, aunque tiene objetivos y metas comunes, enfrenta un precario funcionamiento, confusas definiciones, instancias superpuestas que deciden acciones sin orden ni jerarquía, y muy poca o ninguna conexión sinérgica entre ellas. En esa dinámica donde prima el paralelismo y la poca coordinación institucional, el voluntarismo y activismo alcanza su más alto nivel sólo en el momento de las reuniones que logran realizarse, y los costos y gastos son desproporcionados frente a objetivos y metas alcanzadas. Es lo ocurrido, por ejemplo, con las dificultades en el funcionamiento del grupo de trabajo binacional de la ZIF que no logra ni siquiera reunirse”<sup>64</sup>.

Como se puede observar la ZIF boliviano-peruana al igual que sus pares de la región se han visto también limitadas por la carencia de presupuesto para llevar adelante los procesos de integración propuestos; si a esto le sumamos la carencia de normativa conjunta para llevar adelante este proceso de integración, entenderemos porque las zonas de integración fronteriza en la práctica tienden a operar a través de una integración espontánea, en la cual, lejos de planes y programas diseñados, lo que prima es el voluntarismo de las poblaciones fronterizas y sus dinámicas comerciales y sociales.

---

<sup>63</sup> Socorro Ramírez, Obra citada, p. 70.

<sup>64</sup> Socorro Ramírez, “Las Zonas de Integración Fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana”, en *La Integración y el desarrollo social fronterizo*, Serie integración social y fronteras, No. 1, CAB, Bogotá, 2007, p. 80

## CAPÍTULO II

### BARRERAS POLÍTICAS, INSTITUCIONALES Y JURÍDICAS AL PROCESO DE INTEGRACIÓN COLOMBO-ECUATORIANO

Bajo la concepción del Estado-Nación tradicional se han formado imaginarios como el de la nacionalidad excluyente, en donde se tiende a limitar ciertos derechos exclusivamente a los nacionales, colocándose muchas barreras que impiden el efectivo goce de aquellos derechos por su condicional de nacional o extranjero; en aquel sentido, el presente trabajo pretende demostrar como bajo este ideal de Estado-Nación los gobiernos centrales han implementado una serie de barreras jurídicas que impiden la movilidad de los ciudadanos, en el caso concreto de análisis de colombianos dentro del territorio ecuatoriano, situación que tiende a restringir las dinámicas fronterizas entre Ecuador y Colombia, las mismas que más allá de un proceso normativo obedece a una práctica consuetudinaria, en donde las similitudes ideológicas, comerciales y étnicas tienden a convertirse en el motor de la integración pese a las limitaciones jurídicas.

En este sentido, Mario Jaramillo desde una perspectiva ecuatoriana manifiesta que:

“Las relaciones entre Ecuador y Colombia tienen una larga historia que arranca desde los tiempos de América indígena. Tradiciones culturales comunes y contactos permanentes han marcado un especial tipo de relaciones que han enriquecido a los dos países y han contribuido a estrechar lazos humanos así como a constituir vínculos sociales muy característicos”<sup>65</sup>.

*“[...] Los teóricos no han reparado durante décadas en que sus teorías hablaban de justicia para todas las personas, pero en la práctica de los Estados esa*

---

<sup>65</sup> Mario Jaramillo, en *Colombia-Ecuador: Un ejemplo de convivencia*; Número 1, enero de 2004, serie ensayos; Universidad del Azuay, Cuenca, 2004, p. 1.

*justicia estaba (y está) limitada a quienes son ciudadanos de los propios Estados*<sup>66</sup>; produciéndose un proceso de invisibilización hacia “*los otros*” considerados externos ajenos al reconocimiento de ciertos derechos y del acceso a la justicia por parte del Estado central.

En la relación colombo-ecuatoriana, la realidad fronteriza tiende a ser percibida de distinta forma dependiendo los agentes que realizan dicho análisis; es por ello, que analizaremos como perciben las realidades fronterizas dos importantes exponentes de esta realidad social: por parte de Ecuador Adrián Bonilla, y por parte de Colombia Socorro Ramírez, advirtiendo desde ya, que en muchos tópicos se va a encontrar elementos comunes, en temas como el narcotráfico y la seguridad de la zona.

Adrián Bonilla manifiesta que la percepción desde el Ecuador, es que el gobierno ecuatoriano ha cumplido sus compromisos internacionales en aspectos relacionados al narcotráfico; sin embargo, la realidad tanto en ese tema como en el conflicto armado dista mucho de la realidad ecuatoriana y colombiana, presentándose una serie de factores que diferencian estas prácticas fronterizas. Entre los factores que han contribuido a esta diferenciación se encuentra que las zonas fronterizas del territorio ecuatoriano fueron ocupadas. Esto se debió a varias circunstancias; entre otras porque en la década de los setenta el Estado ecuatoriano fomentó un proceso de movimientos migratorios y colonización de territorios fronterizos, selváticos antes desocupados; proceso que continuó hasta la década de los ochenta. Otro factor estuvo dado por la militarización de las zonas fronterizas debido al conflicto que el Ecuador mantuvo con Perú, en donde bajo los ideales de defensa nacional y defensa de la soberanía, debido al conflicto militar que estuvo presente desde 1942 hasta 1998 se impuso la presencia

---

<sup>66</sup> Miguel Carbonell, “Presentación”, en Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 11.

militar en las fronteras. Otro factor es el económico, que está dado por el descubrimiento de yacimientos petrolíferos en las regiones nororiental y noroccidental ecuatoriana, que limitan con los departamentos colombianos de Putumayo y con Caquetá, ya que siendo ésta la principal fuente de ingresos del Estado ecuatoriano, estas zonas fueron tempranamente protegidas; y, finalmente en la década de los noventa surge el movimiento indígena en el Ecuador, cuando el gobierno de Rodrigo Borja Cevallos concede los últimos territorios fronterizos desocupados a los pueblos y nacionalidades indígenas en el Ecuador, por lo que la presencia poblacional fronteriza fue permanente en el lado ecuatoriano.

En cuanto a la política exterior en temas de seguridad, la agenda del Ecuador no es la misma que la de Colombia, ya que la agenda del Ecuador está orientada a evitar conflictos en su territorio, bajo una estrategia de contención, y con el postulado de la no intervención en los asuntos internos de otros países; el Ecuador mantiene una estrategia de aislamiento frente a los conflictos externos.

Desde la perspectiva colombiana, emplearemos el criterio de la profesora Socorro Ramírez, quien concibe a la realidad colombo-ecuatoriana como un asunto diplomático de carácter más bien rutinario y burocrático; señala que la relación no implicaba una agenda muy amplia y aunque estaban involucradas en la vecindad poblaciones compartidas y sectores sociales articulados entre sí, era manejada solo por los gobiernos centrales. La autora manifiesta además, que a los centros políticos nacionales les bastaba con la exaltación de factores geográficos, culturales e históricos para demostrar una buena vecindad<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Socorro Ramírez, “Colombia-Ecuador: ¿relación en crisis o más compleja?”, en *Colombia – Ecuador: cercanos y distantes*, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidad Andina Simón Bolívar, Bogotá, 2007, p. 45.

Debido a la ampliación de la agenda binacional se produce un efecto que en palabras de Socorro Ramírez, va a verse traducido en una “*sobredeterminación de la política de vecindad y de las relaciones binacionales*”, este fenómeno se produce en la década de los noventa e inicios de la presente década, y pese a su importancia, no generó mayor capacidad binacional de manejo de asuntos transfronterizos comunes. “*Esta incapacidad hizo que la política de vecindad fuera sobredeterminada por razones internas de cada país y por dinámicas hemisféricas y globales*”<sup>68</sup>.

La sobredeterminación interna de la política de vecindad se ha dado de ambos lados: desde Colombia por la centralidad del tema de seguridad en la política exterior derivada de la agudización del conflicto, por la ofensiva lanzada por actores irregulares; y en Ecuador, por la inestabilidad política y los permanentes cambios de gobierno y la inestabilidad institucional. Un factor que ha incidido muchísimo en las relaciones está dado por la presencia de Estados Unidos a través del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina, tratando de ampliar su perímetro de seguridad del Caribe hacia los Andes; para ello aprovecha el conflicto colombiano, la convulsión social, la inestabilidad política la fragilidad institucional y los desacuerdos políticos entre los vecinos andinos<sup>69</sup>.

## **2.1. LA INTEGRACIÓN Y EL LIBRE TRÁNSITO DE PERSONAS, BIENES, SERVICIOS Y CAPITALES.**

Uno de los principales objetivos de los procesos de integración consiste en la libertad de tránsito de personas, bienes, servicios y capitales por el espacio integrado.

---

<sup>68</sup> Socorro Ramírez, obra citada, p. 47.

<sup>69</sup> *Ibíd*em

Es así como los procesos de integración profundos superan la visión simplemente económica y comercial, asumiendo un compromiso en donde se superan los límites a la movilidad de personas, permitiendo su libre circulación por el territorio de los países miembros de una comunidad, región o subregión.

En el ámbito de las relaciones internacionales, el Estado ecuatoriano determina entre sus principios rectores el proteger la diversidad de las sociedades, prohibir la xenofobia, el racismo y toda forma de discriminación. Propugna el principio de la ciudadanía universal superando de esta forma la visión clásica del Estado Nación, en donde el *civitas* está exclusivamente asociado a la pertenencia de un individuo a determinado ente estatal; aquello va de la mano con el reconocimiento del derecho a la libre movilidad humana, el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, reconociendo a los instrumentos internacionales de derechos humanos en esta materia como parte del bloque de constitucionalidad e impulsando la integración poniendo especial énfasis en la integración andina.

#### La Constitución de la República del Ecuador, determina:

Art. 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

5. Reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.
6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.
7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.
11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica.

Entre sus objetivos estratégicos el Estado ecuatoriano consagra a la integración entre países de Latinoamérica; comprometiéndose en llevar adelante procesos de integración profundos, en donde se vean inmersas situaciones económicas, comerciales, manejo sustentable del patrimonio natural, la armonización de legislaciones nacionales entre otros en el ámbito migratorio y fronterizo de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad; proteger la diversidad cultural, propiciando la creación de una ciudadanía latinoamericana y caribeña, permitiendo la libre circulación de las personas en la región e implementando políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; así como la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

Art. 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.
2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.
3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.
4. Proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe, así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales.
5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.
6. Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región.
7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

Sin embargo, existen varias barreras a los procesos de integración desde la perspectiva fronteriza y de la movilidad de tránsito de las personas. La percepción de las fronteras concebidas bajo el paradigma de los estados nacionales clásicos considera a las fronteras como las barreras que *“impiden a los individuos a circular libremente, vivir, trabajar y votar en cualquier parte del globo que juzgue conveniente”*<sup>70</sup>.

Al asumir un proceso de integración bajo el cual bienes, personas y capitales puedan circular libremente comporta asumir un compromiso supranacional en donde se superan ciertos clivajes del Estado-Nación clásico como es la nacionalidad estatal, asumiendo un nuevo concepto de nacionalidad comunitaria.

En el ámbito de la nacionalidad, Kymlicka menciona que *“el uso de las fronteras como factor de diferenciación entre las personas que pertenecen a un Estado y quienes no tienen ese vínculo de pertenencia”*<sup>71</sup>; en efecto, la incursión del concepto ha sido concebida históricamente como un límite a la soberanía de los Estados en donde bajo el imaginario de una aparente homogeneidad nacional, se han cerrado las fronteras de muchos países frente al denominado “otro” extranjero. Como destaca T. H. Marshall la ciudadanía *“se ha convertido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada”*<sup>72</sup>.

Concomitantemente con aquello es importante destacar como señala Kymlicka el papel que las fronteras han representado para la asignación de derechos, en la especie los derechos de los llamados ciudadanos dentro de las fronteras y los derechos relativizados de los extranjeros fuera de las suyas.

---

<sup>70</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 35

<sup>71</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 27.

<sup>72</sup> T. H. Marshall, “Ciudadanía y clase social” en T. H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998, pp. 21-22.

Es así como podemos señalar la concepción fronteriza desde varias perspectivas; así, en una visión histórica podemos observar que el trazado de las fronteras es en la mayoría de casos el resultado de injusticias históricas determinadas por factores como la guerra, el interés económico y la diplomacia internacional; en aquel sentido, existen poblaciones que no se sienten identificadas con el Estado a quien la historia les conminó a pertenecer<sup>73</sup>, en Europa se observó que un grupo al sentirse discriminado de la realidad nacional tiende a proponer la secesión, por ejemplo la población kurda en Turquía; es por ello, que obligar a un grupo a pertenecer a un determinado Estado es violar los derechos de libertad de los seres humanos.

Jhon Stuar Mill determina: “[...] *reconocer prima facie el derecho a la secesión ‘es meramente afirmar que la cuestión del gobierno forzosamente es decisión del gobernado. Difícilmente puede saberse lo que una parte cualquiera de la raza humana debe ser libre de hacer si no se determina a cuál de los muchos cuerpos colectivos de seres humanos quiere asociarse’ [...]*”<sup>74</sup>.

En contraste a aquello, otros teóricos de la Ciencia Política como Jhon Rawls “*parte de la presunción de que ya conocemos el lugar en que se encuentran las fronteras del Estado, y que podemos asumir que estos límites existen ‘a perpetuidad’.* También sabemos a quienes se permite vivir dentro de tales fronteras, y asumimos que nadie entra ni sale de esa sociedad, y que cada persona vive su vida en el mismo país

---

<sup>73</sup> Una muestra de aquello se lo puede observar con la identificación de pobladores del departamento de Nariño en Colombia, quienes son percibidos por los centros de poder colombianos -Bogotá, Medellín, Cali- como alejados a las costumbre colombianas y más bien se sienten identificados con las costumbres de las poblaciones norteñas del Ecuador; en igual sentido a los ecuatorianos en centros urbanos como Bogotá se les suele llamar “pastusos”, lo cual denota el imaginario creado en los centros de poder colombiano como las zonas de su frontera sur tienden a ser mas aparejadas con la realidad ecuatoriana que a la colombiana.

<sup>74</sup> Jhon Stuar Mill, “Considerations on Representative Government”, en H.B. Acton (ed), *Utilitarianism. On Liberty. Considerations on Representative Government*, Dent, London, 1972, p. 392. Citado por Will Kimlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 39.

*en que nació*”<sup>75</sup>. Para Rawls el problema de las fronteras es inexistente enmarcando a sus pobladores en un determinismo en donde se verán obligados a permanecer en el país donde nacieron.

“Como otros derechos fundamentales, la emigración merece una clase de respeto que va más allá de las opiniones particulares o de impulsos políticos de momento. En vez de aferrarnos a una realidad que ya no existe, nos exige comprender el mundo en que vivimos y discutir el mejor modo de gestionar las nuevas sociedades. Cerrar los ojos ante esta realidad puede tener consecuencias trágicas para millones de personas y una inestabilidad que acabaría afectando a nuestras sociedades. Una gestión inteligente de los flujos migratorios puede originar una prosperidad global sin precedentes”<sup>76</sup>.

Bajo una democracia igualitaria en derechos, paulatinamente se han ido incorporando el reconocimiento de derechos, asumiéndose cada vez más el compromiso de los derechos fundamentales como la principal bandera de lucha de los Estados democráticos modernos. Uno de esos derechos que se ha incorporado es el denominado derecho a la movilidad humana y, asociado a aquel, el reconocimiento de otros derechos otrora propios de una concepción subjetivista como es la denominada ciudadanía universal. “[...] *la deliberación democrática requiere de entendimiento y confianza mutuos y hay buenos motivos para pensar que tal entendimiento y confianza requieren, a su vez, que se compartan ciertas cosas. Para sostener una democracia deliberativa y participativa es preciso tener algún sentido de comunidad o identidad compartida*”<sup>77</sup>.

Miguel Carbonell manifiesta que actualmente, con base en la ciudadanía se siguen manteniendo inaceptables discriminaciones y desigualdades, y expresa citando a

---

<sup>75</sup> Jhon Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993, p. 277. Citado por Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 41.

<sup>76</sup> Ignacio Díaz de Aguilar y Amaya Valcárcel, *Un protocolo de Kioto para las migraciones forzadas*, artículo de la Revista Política Exterior No. 121, Madrid, enero-febrero, 2008, p. 200.

<sup>77</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 72.

Danilo Zolo que “*los derechos de ciudadanía implican una presión hacia la desigualdad*”<sup>78</sup>.

En fin, la acometida que los procesos de integración buscan es fomentar un pluralismo social debe formar una nación de ciudadanos, independientemente de las asociaciones étnicas, en donde se incluyan a los otros internos (grupos minoritarios) relegados históricamente tanto social como económicamente, así como a los otros externos (inmigrantes extranjeros) que contribuyen con su trabajo también al desarrollo de los países<sup>79</sup>.

Con el dinamismo de las relaciones fronterizas entre Colombia y Ecuador, la relación entre los Estados se fue tornando más compleja en el marco de la integración, especialmente debido a que dentro del proceso andino de integración, la CAN tendía a establecer un proceso de integración profunda, con lo cual la agenda de estos países vio la necesidad de diversificarse, estrechándose los lazos comerciales entre los países miembros.

En las relaciones colombo – ecuatorianas esto condujo a que la Comisión de vecindad fuera asimilada en 1993, para incluir a diversos agentes económicos como distintos aspectos de las relación binacional y fronteriza<sup>80</sup>.

En una integración comunitaria, el vivir o trabajar dentro de un Estado no debe depender del lado de la frontera en que un individuo haya nacido; más aún cuando entre los pobladores de un lado y otro de la frontera existen rasgos identitarios, culturales e

---

<sup>78</sup> Danilo Zolo, “La ciudadanía en una era poscomunista”, *La política*. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad, Paidós, número 3, Barcelona, 1997, p. 127.

<sup>79</sup> Marcelo Bonilla, Ponencia presentada en la Conferencia regional “Globalización, migración y derechos humanos”, organizada por el Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. Quito - Ecuador. Septiembre 16, 17 y 18 de 2003.

<sup>80</sup> Socorro Ramírez, “Colombia-Ecuador: ¿relación en crisis o más compleja?”, en *Colombia – Ecuador: cercanos y distantes*, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidad Andina Simón Bolívar, Bogotá, 2007, p. 45.

históricos que los asemejan; sin embargo, aquello debe estar regulado normativamente de acuerdo al ordenamiento jurídico de cada uno de los países, bajo el principio de autodeterminación de los Estados.

En el marco del *corpus iuris* internacional, la libertad de tránsito se reconoce en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que determina:

“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.  
Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.  
Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”.

De igual manera la Observación General número 27 del Comité de Derechos Humanos de la ONU determina que: “*Se debe considerar que un extranjero que hubiese entrado ilegalmente en un Estado, pero cuya condición se hubiese regularizado, se encuentra legalmente dentro del territorio a los fines del artículo 12 (del Pacto)*”<sup>81</sup>.

“[...] para ejercer su derecho a la libre circulación una persona no debe aportar ningún motivo o razón específicos, pues basta su voluntad de trasladarse o de quedarse en un lugar para caer en el supuesto de violación del artículo 12. Esto es que las autoridades no pueden condicionar un desplazamiento o un no desplazamiento a que se justifiquen determinadas razones, fines u objetivos (párrafo 5)”<sup>82</sup>.

Con aquello no pretendemos ser deterministas y establecer que bajo el amparo del derecho a la movilidad humana y a la libre circulación de personas no se adopten medidas para efectivizar y controlar internamente la situación de la población extranjera que ingresa a un determinado país; pero estas medidas deben ser proporcionales, bajo

<sup>81</sup>Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 21.

<sup>82</sup>Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 22.

este criterio debemos entender que las mismas deben ser adecuadas y guardar proporción con el interés que debe proteger.

“El Comité identifica varias conductas de las autoridades estatales como claramente violatorias del artículo 12 del Pacto (párrafo 17); se trata de un elemento de la mayor importancia, pues contienen indicaciones prácticas para ayudarnos a precisar en qué momento nos encontramos ante situaciones que vulneran los derechos de libre circulación y libre residencia.

Para el Comité, entre tales conductas se encuentran las siguientes:

- Cuando se niega el acceso de los solicitantes a las autoridades competentes-
- Cuando se impide el conocimiento de los requisitos necesarios para ejercer algunos de los derechos del artículo 12.
- Cuando se crea la obligación de solicitar formularios especiales para conseguir documentos oficiales de solicitud del pasaporte.
- Cuando se hacen necesarios certificados o declaraciones de empleadores o de familiares en apoyo a la solicitud.
- Cuando se requiere la descripción exacta del itinerario.
- Cuando la expedición de pasaportes se condiciona al previo pago de tasas elevadas, que exceden considerablemente el costo de los servicios prestados por la administración.
- Las demoras injustificadas en la expedición de los documentos de viaje.
- Las restricciones a que viajen juntos miembros de la familia.
- El requisito de depositar una fianza de repatriación o estar en posesión de un billete de vuelta.
- El requisito de haber recibido una invitación del Estado de destino o de personas que vivan en él.
- El hostigamiento de los solicitantes, por ejemplo a través de la intimidación física, detención, pérdida del empleo o expulsión de los hijos de la escuela o universidad.
- La negativa de expedir el pasaporte con el argumento de que el solicitante perjudica el buen nombre del país”<sup>83</sup>.

Como se puede observar el Comité de Derechos Humanos, realiza la enunciación de varias conductas que pueden ser consideradas atentatorias al derecho de libre circulación y movilidad de las personas, por parte de diversas autoridades estatales, por tanto se colige que este derecho a la movilidad humana puede hallarse limitado por trámites administrativos y autoridades que lo obstaculizan.

---

<sup>83</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, pp. 24-25.

## **2.2. POBLACIÓN COMPARTIDA: DINÁMICAS SOCIO-CULTURALES DE LOS POBLADORES FRONTERIZOS.**

En la frontera colombo-ecuatoriana se pueden presentar varias situaciones, es así como a esta zona fronteriza se la ha estereotipado como una zona de inseguridad y violencia, cuando en realidad estas zonas de frontera no son regiones en donde prevalece la inseguridad, el miedo y el terror, puesto que si bien hay zonas como las riveras de los ríos San Miguel y Putumayo; en donde la falta de seguridad y la violencia es mayor, esta no es la tónica de toda la región, sobrevalorando la violencia proveniente de actores externos (narcotraficantes, guerrilleros, y paramilitares), pero subvalorando la violencia de agentes internos (militares, madereras, petroleras, mineras, etc).

Para sostener su postura se debe mencionar la premisa de que *“la frontera no es uniforme ni homogénea”*, sino más bien diversa y compleja, que responde a una realidad propia del ser humano como es el dinamismo, puesto que la esencia misma de la naturaleza humana le obliga a no ser un ser sedentario, sino a desplazarse de un lugar a otro para conseguir sus medios de subsistencia; si a este factor le sumamos la esencia social de las personas, encontraremos que las mismas requieren interrelacionarse con sus pares, con el objeto de sociabilizar; por lo que las relaciones que se generen entre distintos actores fronterizos serán una realidad innegable, que bajo ningún concepto puede ser soslayado por tensiones políticas.

Las situaciones en que se manejan las fronteras obedecen a particularidades; no se puede identificar la realidad de una zona como la realidad de toda una región; es por ello, que se debe dar a conocer las características propias de las sociedades y economías locales, privilegiándose la manera como se estructuran las relaciones *“con el otro*

*lado*". Se menciona que a nivel interno se articula una relación con "*los de adentro*", los de "*este lado*", pero además en las zonas de frontera se hacen presentes relaciones con los "*del otro lado*", con los que están más allá de río, de la línea, en fin de cualquier hito material que bajo la clásica concepción del Estado-Nación las autoridades hayan impuesto.

Las "*realidades de frontera*" son las que "*dan vida*" a las zonas de frontera, en donde se mantienen lazos de vecindad, parentesco, relaciones comerciales, laborales, se establecen alianzas políticas y acuerdos estratégicos que les permiten subsistir, procesos que obedecen a una larga data y que se han construido históricamente. Muchas de estas sociedades fronterizas han sido permanentemente invisibilizadas, permaneciendo ajenas a la mirada nacional, y solo han sido observadas cuando algún suceso que denote conflictividad hace su aparición a la luz pública.

Un factor común en las zonas de frontera no solo ha sido determinado por "*el descuido del Estado*", sino que simbólicamente también se ha articulado todo un andamiaje tendiente a excluir a estas poblaciones fronterizas, por ejemplo la gente de "*la Capital*", simbólica y realmente se mueve en el centro, mientras que para la gente de frontera, la vida transcurre al margen de este centro.

Aparte de las relaciones evidentes, existen relaciones que autores han denominado sumergidas en las zonas de frontera (por ejemplo población de la frontera con los productores de coca y grupos insurgentes), son realidades que aparecen como inexistentes y de actores no reconocidos.

Empero, la frontera también es asumida como el límite exterior del Estado, fuera de aquel se encontraba el territorio y por tanto la soberanía de los otros Estados; esta teoría de las fronteras colindantes se la asocia como "*el borde*" fuera del cual se

encuentran los enemigos; justamente para hacer frente a este enemigo externo es que se crea específicamente una institución -Fuerzas Armadas- tendientes a proteger la soberanía y el territorio frente a una probable agresión externa.

En el marco de las relaciones fronterizas con Colombia tradicionalmente se consideraba a la zona norte con una zona de alguna manera protegida por el “hermano” Colombia, puesto que se ha mantenido una pasividad en cuanto a conflictos limítrofes con nuestro vecino de norte, en donde no se han introducido cambios profundos en la delimitación territorial, por lo menos desde 1916 con el Tratado Muñoz Vernaza Suárez; mientras que la zona sur era entendida como una zona de conflicto en donde se encuentra el “*enemigo secular*” Perú, configurándose de cierta forma la idea de la frontera como zona de disputa.

Conforme lo manifestado en temas anteriores dentro de las dinámicas fronterizas colombo ecuatorianas se encuentra que las mismas obedecen a un proceso de integración espontáneo, que paradójicamente supera las barreras jurídicas y las políticas públicas fronterizas diseñadas desde los denominados centros de poder.

Para Montenegro: [...] el hecho de no considerar los intercambios locales como esquemas de comercio interfronterizo, sino seguirles dando el tratamiento de contrabando. Está, además, la obstaculización de los pasos históricos vecinales entre las comunidades de un lado y otro de la frontera, o la conversión de un símbolo de la integración entre los dos países, como es el puente internacional de Rumichaca, en un elemento negativo dentro del proceso de vecindad, pues hay que cerrarlo después de las 10 de la noche. Este es un hecho incomprensible, pues aunque se toma la decisión con mucha facilidad desde los niveles centrales de nuestros países, afecta profundamente a la comunidad en la frontera y entorpece el proceso de integración de hecho que se da en la frontera”<sup>84</sup>.

Nos vamos a encontrar con una frontera expresada económicamente, en donde se pueden presentar dos realidades distintas dependiendo de las disposiciones legales de

---

<sup>84</sup> Ricardo Montenegro, *Colombia – Ecuador: cercanos y distantes*, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidad Andina Simón Bolívar, Bogotá, 2007, p. 56.

cada uno de los Estados centrales, pudiendo suscitarse por un lado una frontera de precios en donde un mismo producto tienen un valor distinto en cada una de las fronteras de los países produciéndose la comercialización ilegal y la fuga de productos de una frontera a otra, ya sea por el tipo de cambio, subsidios o impuestos; y una frontera productiva en donde variará el tipo de producción en un lado y otro, por ejemplo en una frontera puede haber existido programas de reforma agraria dedicándose los pobladores de esta zona a la agricultura y en el otro país no generándose otras actividades productivas como el comercio.

De ahí la importancia que se produzca una articulación de fronteras que no permita que se generen conflictos entre los pobladores de estas localidades fronterizas. Sin embargo, también existen creencias compartidas social y culturalmente, rasgos identitarios comunes e incluso vínculos familiares transfronterizos.

Es así como en la frontera norte ecuatoriana y sur colombiana se producen diariamente una serie de actividades sociales, económicas y culturales que evidencian el principal objetivo que todo proceso de integración persigue, el cual consiste en alcanzar un objetivo común asociado a la satisfacción de las necesidades de sus pobladores locales, quienes viven una realidad ajena a los grandes centros urbanos, pero cercanas a las de sus pares del otro lado de la frontera.

De esta forma se produce un proceso en donde existe una población fronteriza compartida, ya que las zonas de frontera revelan un estilo de vida particular en el que se han implementado una serie de prácticas consuetudinarias, que se han afianzado hasta convertirse en el máximo referente de la integración material; no existe una dinámica discursiva sino práctica.

Las relaciones que actualmente se manejan entre Ecuador y Colombia no pueden dejar de lado el tejido social que se ha articulado permanentemente entre estas poblaciones vecinas, ya que comparten historia y costumbres comunes, así como necesidades comunes.

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia se manejan con cierta tensión desde el bombardeo del ejército colombiano en Angostura para la captura del guerrillero (alias) Raúl Reyes; desde entonces las relaciones diplomáticas entre los dos países se han visto seriamente afectadas, acrecentándose el clima de tensión, debido a la intervención directa de los jefes de Estado de cada país, quienes han contribuido a mantener un clima tenso antes que una salida diplomática a la crisis que confrontan estas relaciones.

Otra realidad de frontera, se expresa con la población colombiana que se ha visto en la necesidad de desplazarse hacia el territorio ecuatoriano, escapando de la violencia armada que se evidencia en la zona fronteriza con Ecuador; esto ha generado a su vez que dicha población demande necesidades económicas, servicios, y necesidades sociales como empleo, lo cual ha generado muchas reacciones de resistencia dentro del territorio ecuatoriano y motivado la imposición de barreras jurídicas para el ingreso de ciudadanos colombianos.

### **2.3. ÁMBITOS JURÍDICOS DE LA MOVILIDAD TRANSFRONTERIZA DE PERSONAS.**

La Teoría General del Estado determina que uno de los elementos principales que debe mantener un Estado es su territorio, el mismo que se encuentra circunscrito a

determinados límites dentro de los cuales las personas que lo habitan desarrollan sus diversas actividades; frente a este panorama, es una realidad evidente que los Estados deben mantener sus límites territoriales, sin que aquello se convierta en un obstáculo para la movilidad humana, y el libre tránsito de personas.

El surgimiento del Estado-Nación como organización política hegemónica a nivel mundial, implica un largo proceso de desarrollo histórico que desemboca en el siglo XVIII cuando surge el concepto de Estado-Nación como un organismo jurídico que tiene como rasgo característico la pertenencia político-identitaria entre el individuo y el ente estatal. Al emerger el Estado nacional, se transforma la soberanía estatal, no solo la soberanía encarnada al inicio en el príncipe y sustentada en lazos identitarios sanguíneos, se transforma en soberanía popular sustentada en el *ethnos*, lo cual de por sí constituyó un gran avance; sino que también cambia la percepción de la soberanía exterior, que tiende a excluir al diferente, creándose una conciencia nacional de pertenencia a un grupo más o menos homogéneo, en cuanto a su origen y costumbres.

“Sobre esta doble fusión: Estado/Nación; ciudadanía / nacionalidad, descansa uno de los principios rectores del Estado Moderno: el de la homogeneidad cultural, al cual se subordinan el de igualdad y libertad. Es a partir de esta subordinación como se produce la exclusión de ‘los otros’ internos (grupos indígenas, naciones sin Estado) y ‘los otros’ externos (inmigrantes)”<sup>85</sup>.

Otra fase dentro de la evolución de los derechos se encuentra a inicios del siglo XX bajo la denominación de “*Constitucionalismo social*”, propiciado por las Constituciones mexicana de 1917; de Weimar 1919 que consagran derechos sociales. En la década de los 60’ se configura lo que se denomina el “*Estado de Bienestar*”, en el cual se pretende brindar una serie de prerrogativas a los miembros de un determinado

---

<sup>85</sup> Marcelo Bonilla, “Pluralismo jurídico en el Ecuador: Hegemonía estatal y lucha por el reconocimiento de la justicia indígena”, en *Hacia sistemas jurídicos plurales*, Konrad Adenauer Stiftung, Quito, 2008, pp. 62.

país; sin embargo, aquellas no se hacen extensivas hasta la actualidad a sujetos considerados como ajenos a su realidad (inmigrantes).

Finalmente bajo el paradigma constitucionalista moderno, el respeto a las normas consagradas en las Constituciones de los Estados tiende siempre hacia el garantismo, así como al respeto del principio “*pro homine*”, con el reconocimiento del derecho a la libre movilidad humana.

“La solución a las migraciones de hoy no está en levantar muros y leyes hostiles. Su naturaleza fluida e imparable es imposible de contener: cualquiera que conozca la inseguridad, la frustración y el sufrimiento que conlleva la pobreza será capaz de comprender las razones que impulsan a millones de personas a abandonar sus países dejándolo todo atrás. Nuestras sociedades tienen una responsabilidad con ellos”<sup>86</sup>.

Javier de Lucas señala que la dicotomía ciudadano/extranjero se asienta sobre dos supuestos: la construcción del Estado nacional y la homogeneidad social derivada de la coyuntural (esporádica y aún limitada en el tiempo) presencia del extranjero en la composición social<sup>87</sup>

Bajo los procesos integracionistas se pretende la creación de una ciudadanía comunitaria; la ciudadanía universal o denominada cosmopolita por Boaventura de Sousa Santos, debe ser entendida como aquella “*concepción alternativa de ciudadanía nacional y global*”<sup>88</sup>.

“[...] uno de los conceptos más curiosos que se ha creado por el uso represivo de las fronteras y por el control de la migración es el de ‘personas ilegales’, también llamadas ‘sin papeles’. Acostumbrados como estamos a oírlo todos los días, no reparamos en el hecho de que se trata de un profundo sinsentido. ¿Cómo puede ser alguien una persona ilegal?. Normalmente, se consideran ilegales las conductas, los bienes (por ejemplo, si son bienes ilícitos, obtenidos por medio de la comisión de delitos), pero no las personas. Situar a las personas como ilegales por el

---

<sup>86</sup> Ignacio Díaz de Aguilar y Amaya Valcárcel, *Un protocolo de Kioto para las migraciones forzadas*, artículo de la Revista Política Exterior no. 121, Madrid, enero-febrero, 2008. pp. 200.

<sup>87</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 14.

<sup>88</sup> Boaventura Santos de Sousa, y César Rodríguez, “El derecho y la globalización desde abajo”, en *Hacia una Legalidad Cosmopolita*, Anthropos, Barcelona, 2005, p. 21.

único hecho de entrar en un determinado territorio es algo que se debe contar entre las aberraciones mas grandes que se hayan cometido en nombre del derecho [...]”<sup>89</sup>.

La Constitución ecuatoriana determina dentro de “*los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria*”, en su sección tercera el derecho a la movilidad humana; así, el artículo 40 manifiesta:

Artículo 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

Podemos observar como el Estado ecuatoriano reconoce este derecho a migrar, como un derecho constitucionalmente reconocido, y en aquel sentido, bajo la condición igualitaria de derechos que asume la Constitución ecuatoriana se ha de entender que este derecho debe ser directamente aplicable. Asumiendo el Ecuador una tutela integral de los derechos de las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, enfatizando que no se puede considerar a ningún ser humano como ilegal.

Esta disposición constitucional comporta un gran avance en la protección de derechos e implica un gran reconocimiento del derecho a la movilidad humana.

En cuanto al ejercicio de los derechos el artículo 11 de la Constitución del Ecuador determina en su numeral 2 que todas las personas son iguales y gozarán de los

---

<sup>89</sup> Miguel Carbonell, Introducción en Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 10.

mismos derechos, deberes y oportunidades; determinándose que nadie podrá ser discriminado entre otras circunstancias por su lugar de nacimiento, pasado judicial, condición migratoria; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

Se determina dentro del artículo citado que se sancionará toda forma de discriminación; y que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad; lo cual va de la mano con la teoría garantista que se encuentra presente dentro de todo el marco constitucional ecuatoriano y con el postulado contenido en el artículo 11, numeral 9 que consagra como *“el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”*.

Debido al conflicto colombiano, el Ecuador ha recibido dentro de su territorio a miles de colombianos, aquello guarda relación con el artículo 42 de la Constitución ecuatoriana en donde *“Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios [...]”*.

Por tanto y aplicando un criterio de jerarquización normativa, ha de entenderse que esta norma constitucional al encontrarse en la cúspide del ordenamiento jurídico prevalecerá por sobre cualquier otra disposición normativa. Paradójicamente muchas de las barreras jurídicas a este derecho de movilidad humana se han visto plasmadas a través de disposiciones normativas infraconstitucionales, lo cual evidencia una

contradicción en el discurso político y legislativo que manejan los gobiernos centrales en su legislación y políticas migratorias.

El artículo 66, numeral 4 determina que se reconoce y garantizará a las personas el derecho a una igualdad formal, y material y a la no discriminación; derecho expresado para todas las personas en forma general independientemente de su condición de ciudadano o no ciudadano, nacional o extranjero; y el numeral 14 del artículo precitado consagra el derecho a la libertad de tránsito por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley; adicionalmente, expresa que las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” en cuanto al derecho de circulación y residencia manifiesta:

*Art. 22.- Derecho de circulación y de residencia.-*

- 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.*
- 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.*
- 3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.*
- 4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.*
- 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.*
- 6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.*
- 7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.*
- 8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.*

*9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.*

La libertad de tránsito también se reconoce en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

En igual sentido la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares determina:

Art. 39.-

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de movimiento en el territorio del Estado de empleo y a escoger libremente en él su residencia.
2. Los derechos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo no estarán sujetos a ninguna restricción, salvo las que estén establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y las libertades de los demás y sean congruentes con los demás derechos reconocidos en la presente Convención.

Y a nivel comunitario andino la Decisión 545<sup>90</sup> que contiene el Instrumento Andino de Migración Laboral determina:

Art. 20.- Los Países Miembros se comprometen a:

- a) Reconocer la libertad de circulación de los trabajadores migrantes andinos dentro de la Subregión, sin perjuicio de lo dispuesto por la Decisión 503 y otras normas comunitarias; y,
- b) No adoptar nuevas medidas que restrinjan el derecho a la libre circulación y permanencia para los trabajadores migrantes andinos.

---

<sup>90</sup> La Decisión No. 545, fue publicada en el Registro Oficial No. 160 de 02 de septiembre de 2003.

En virtud de la decisión 545 de la Comunidad Andina se reconoce la libertad de circulación de los trabajadores migrantes andinos, sin que se pueda restringir el derecho a la libre circulación y permanencia de estos trabajadores.; sin embargo, los saldos en uso de su autodeterminación establecerán la normativa interna que regule este derecho.

Como observamos tanto en las disposiciones constitucionales del Ecuador, así como en lo instrumentos internacionales señalados, la movilidad humana constituye un derecho reconocido dentro del marco de los derechos subjetivos y un objetivo primordial de la relaciones del Estado ecuatoriano con sus pares de la comunidad internacional, guardando relación con derechos de los migrantes. Robert Alexy afirma que *“la dignidad de la persona no está garantizada si el individuo es humillado, discriminado, perseguido, o despreciado”<sup>91</sup>*.

Siguiendo esta línea se manifiesta que el derecho a migrar es un derecho reconocido a todas las personas, independientemente de su condición de nacional o extranjero, independiente de su condición o no de ciudadano; T.H. Marshall apuntaba como la ciudadanía *“se ha convertido, en ciertos aspectos, en arquitecto de una desigualdad social legitimada”<sup>92</sup>*.

Sin embargo, y a pesar de la extensa normativa constitucional e internacional referente a la protección de los derechos de los migrantes; observamos como dentro del denominada *“aldea global”* continúan manteniéndose barreras jurídicas que limitan el derecho a la movilidad humana; es por ello, que a continuación analizaremos algunos de los instrumentos adoptados por los Estados que limitan el proceso de integración entre Ecuador y Colombia.

---

<sup>91</sup> Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997. p. 345.

<sup>92</sup> Will Kymlicka, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, p. 13.

### **2.3.1. EL PASAPORTE ANDINO Y SU FUNCIONALIDAD PRÁCTICA.**

En aras de la conformación de un mercado común en la subregión andina, en donde se fomente la libre circulación de personas, surgió la idea de crear un documento que sea validado en los estados miembros de la Comunidad Andina, para aquello un órgano especializado como es el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores decidió crear el denominado Pasaporte Andino.

Como antecedente podemos manifestar que dentro de la integración de los países de la Comunidad Andina, la Decisión 503 de la CAN expedida en junio del 2001 y vigente desde enero del 2002<sup>93</sup>, expedida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, faculta a los ciudadanos andinos a viajar sin pasaporte, empleándose únicamente el documento de identidad de su respectivo país para poder ingresar como turistas y transitar libremente por los países miembros de la CAN<sup>94</sup>.

Esta norma comunitaria establece que *"los nacionales de cualquiera de los Países Miembros podrán ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros Países Miembros, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación"*.

Dentro de las consideraciones se determina que la libre circulación de personas es una de las condiciones requeridas para la constitución gradual del Mercado Común Andino; determinándose que la libre circulación por los territorios de la Subregión

---

<sup>93</sup> El reconocimiento de los documentos nacionales de identificación se encuentra respaldado en los artículos 3 y 16 del Acuerdo de Cartagena, la Directriz 26 consignada en el Acta del XI Consejo Presidencial Andino, la Directriz 8 del XII Consejo Presidencial Andino y la Propuesta 51 de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

<sup>94</sup> [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

Andina, de conformidad con las normas migratorias internas, es un derecho de los nacionales andinos y de los extranjeros con residencia permanente en cualquier País Miembro, esto con el objeto de consolidar la identidad andina. Es decir este derecho a la libre circulación en los países andinos debe ser regulado por las normas del ordenamiento interno de cada país miembro.

Esta Decisión tiene como antecedente la Quinta Reunión Ordinaria del Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), para el reconocimiento de documentos nacionales de identificación y solicitó a la Secretaría General de la Comunidad Andina que lo presentara a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, órgano que aprobó esta Decisión 593 que en lo principal dispone:

Art. 1.- Los nacionales de cualquiera de los Países Miembros podrán ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros Países Miembros, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor y sin el requisito de visa consular, bajo los términos y condiciones señalados en la presente Decisión [...].

Dentro de este instrumento del ordenamiento jurídico andino también se dispone que los turistas nacionales de cualquiera de los Países Miembros gozarán de los mismos derechos que los nacionales del País Miembro en donde se encuentren, sin perjuicio de las disposiciones nacionales referidas a migración, orden interno, seguridad nacional y salud pública. En virtud de esta disposición se deja a salvo los derechos del Estado receptor para regular jurídicamente por medio de su normativa interna las migraciones.

Esta tarea debe ir de la mano con una acción de coordinación conjunta de homologación de los documentos nacionales, así como la adopción de medidas de seguridad en los documentos nacionales de identificación.

Las autoridades migratorias del País Miembro receptor, exigirán a los turistas la presentación de la Tarjeta Andina de Migración (TAM) como único documento administrativo establecido en la normativa comunitaria.

El Artículo 5 de la Decisión 503 determina que: “*El documento nacional de identificación con el cual se realizó el ingreso será reconocido por las autoridades del País Miembro receptor para todos los efectos civiles y migratorios, incluyendo trámites judiciales y administrativos*”; validándose de esta forma los documentos nacionales para el desarrollo de todas las actividades públicas y privadas en el territorio de un país miembro de la CAN; solo se podrá impedir el ingreso de turistas o cancelar la autorización de quienes ya hubieran ingresado, cuando se compruebe que los mismos no cumplan los requisitos legales establecidos por la presente Decisión o infrinjan las normas migratorias<sup>95</sup>.

Con este antecedente en pos de conseguir una integración de las personas la Comunidad Andina a través de la Decisión 504 por intermedio del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores crea el Pasaporte Andino,

Dentro de sus consideraciones manifiesta que el denominado Pasaporte Andino se constituirá en un instrumento que coadyuvará a la consolidación de una conciencia y cohesión comunitaria entre los nacionales de los Países Miembros y a la identificación internacional de la Comunidad Andina como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común, evidenciando un compromiso comunitario.

El artículo 1 de la antes mentada Decisión manifiesta que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN decide: “*Crear el documento de viaje denominado ‘Pasaporte Andino’, el cual estará basado en un modelo uniforme y podrá*

---

<sup>95</sup> Ver artículo 6 de la Decisión 503 de la Comunidad Andina.

*ser utilizado por los nacionales de los Países Miembros en sus movimientos migratorios”.*

Posterior a la Decisión 504 se emitieron varias Decisiones que postergan el plazo establecido en el artículo 5 de la Decisión 504, que determina como fecha de entrada en vigencia del pasaporte andino a más tardar el 31 de diciembre de 2005. Es así como la Decisión 655 modifica la Decisión 504 y posterga hasta el 31 de diciembre de 2007 el plazo establecido en el artículo 5 de la Decisión 504; la Decisión 678 modifica la Decisión 655 y posterga hasta el 31 de diciembre de 2008 el plazo antes mencionado; la Decisión 678 modifica la Decisión 655 postergándolo hasta el 31 de diciembre de 2008; y finalmente la Decisión 719 posterga hasta el 31 de diciembre de 2010 el plazo para la entrada en vigencia de este instrumento andino.

De esta manera observamos que pese a la normativa andina vigente no se ha producido la incorporación completa del pasaporte andino, como documento homologado de circulación, muestra de aquello son las permanentes modificaciones de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina, lo cual no han permitido una verdadera validación de un documento único en el ámbito subregional.

### **2.3.2. EL PASADO JUDICIAL DE CIUDADANOS COLOMBIANOS PREVIO AL INGRESO A ECUADOR.**

Como resultado de estas políticas de seguridad se ha implantado en varios países programas y políticas migratorias propias de un Estado de corte policial en donde se reprime a la migración y se criminaliza a la migración ilegal.

Como se ha manifestado en líneas anteriores en una sociedad global que pregona la transmisión mundial de conocimientos e incentiva permanentemente procesos de integración, la movilidad humana parece encontrar resistencia en muchos Estados quienes se han encargado de diseñar políticas migratorias restrictivas al derecho humano a la libertad de circulación.

En el contexto binacional (Ecuador-Colombia) una de estas barreras jurídicas más controvertidas ha sido la que ha adoptado el gobierno ecuatoriano, quien a través del Decreto Ejecutivo No. 1471, bajo la falacia de una política de segurización interna exige la presentación del pasado judicial a los ciudadanos colombianos previo al ingreso al territorio ecuatoriano.

El principal objetivo que persigue el antes mentado Decreto consiste en combatir la ola de delincuencia que se ha presentado en el Ecuador en los últimos años, determinándose sin ningún análisis previo que el factor que ha contribuido a incrementar la delincuencia en el país obedece al ingreso de ciudadanos de nacionalidad colombiana, evidenciándose a través de este Decreto una fuerte violación a los preceptos constitucionales que la Carta Fundamental del Ecuador pregona defender, entre otros a la igualdad material de todas las personas (artículo 11.2), no discriminación por razón de la nacionalidad (artículo 11.2, inciso segundo), movilidad humana (artículo 40), etc; así como obstaculiza los procesos de integración entre estas dos naciones hermanas contrastando Decisiones adoptadas dentro del seno de la CAN en cuanto a la libre circulación de ciudadanos miembros de los Estados miembros por el territorio de los países que forman parte de este procesos de integración subregional.

En los Decretos objeto del análisis, el Estado ecuatoriano considera que adopta esta medida para precautelar la seguridad nacional, asumiendo que muchos ciudadanos

colombianos han incursionado para formar parte de asociaciones con fines delincuenciales, viéndose la ciudadanía ecuatoriana afectada por el incremento de actos delincuenciales. Reconoce que los instrumentos internacionales reconocen que los extranjeros que quieran ingresar al Ecuador como turistas únicamente requerirán su documento de identificación; sin embargo, señala que aquello no obsta que el Ecuador exija otro documento previo a su ingreso, en el presente caso el pasado judicial.

El artículo 1 del mentado Decreto Ejecutivo manifiesta:

Artículo 1.- “Para autorizar el ingreso de ciudadanos colombianos al territorio del Ecuador, en calidad de turistas o de transeúntes, además de los requisitos previstos en los convenios internacionales, las leyes y reglamentos de la materia, se requerirá el documento otorgado por la autoridad competente de Colombia debidamente legalizado, por el cual demuestren que no tienen antecedentes penales, previo a autorizar su ingreso al territorio nacional.

De incumplirse con el requisito previsto en el inciso anterior, se negará la solicitud de admisión en el país”.

Posteriormente, se emite por parte del Gobierno ecuatoriano el Decreto Ejecutivo No. 1522, que determina en un artículo único innumerado a continuación del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1471 lo siguiente:

Artículo....- “Se exceptúan del requisito establecido en el artículo anterior los siguientes ciudadanos colombianos: los menores de edad, refugiados legalmente reconocidos por el Ecuador, los tripulantes de aeronaves, las autoridades gubernamentales o seccionales, funcionarios diplomáticos y miembros de organismos internacionales”.

A continuación, realizaremos algunas consideraciones respecto a cómo estos decreto ejecutivos tienden a vulnerar derechos fundamentales de las personas; así como derechos constitucionalmente reconocidos en el Ecuador, y las actividades comprendidas para que se declare su inconstitucionalidad.

La Defensoría del Pueblo del Ecuador mediante Oficio No. 012303 de 23 de diciembre de 2008 se dirige al Economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador manifestando:

“[...] a nuestro entender la petición de pasado judicial a las ciudadanas y ciudadanos colombianos vulnera un conjunto de principios, normas y derechos humanos consagrados en la Constitución Política, instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Ecuador, así como recomendaciones de órganos del sistema de Naciones Unidas vigilantes del cumplimiento de Tratados Internacionales de Derechos Humanos; tales como la presunción de inocencia, la no discriminación, la no devolución y no sanción penal en materia del derecho penal de los refugiados, la integración andina y la latinoamericana, el principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos y el principio de coherencia”<sup>96</sup>.

Entre los derechos constitucionales violados mediante estos Decretos se destacan:

En cuanto a la presunción de inocencia, aquel constituye un pilar fundamental del debido proceso y conforme lo determina la doctrina el “*derecho a la inocencia*” es un derecho esencial de las personas el mismo que solo puede ser desvirtuado a través de una sentencia condenatoria ejecutoriada emitida por autoridad jurisdiccional competente. En aquel sentido, presumir mediante un documento emitido por una autoridad administrativa de seguridad como es el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) no constituye una resolución jurisdiccional y mucho menos una sentencia ejecutoriada que es la única excepción para limitar el derecho a la presunción de inocencia<sup>97</sup>. Es así como observamos como aquel documento no se apega a derechos

---

<sup>96</sup> Oficio No. 012303 de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, Quito 23 de diciembre de 2008, causa No. 0006-09-IN, dentro de la acción de inconstitucionalidad presentada a la Corte Constitucional del Ecuador, fs. 3 y vta.

<sup>97</sup> La presunción de inocencia se encuentra tutelado por el artículo 76, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 8, numeral 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 14, numeral 2 del pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, y el artículo 18, numeral 2 de la Convención Internacional sobre derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

inmanentes a todas las personas, coartándose mediante un documento administrativo el derecho al libre tránsito por territorio ecuatoriano.

El contenido de los Decretos también atenta en contra de un derecho reconocido constitucionalmente en el Ecuador y en casi todos los países del orbe como es la no discriminación por razón de la nacionalidad, de esta forma vemos como el Ecuador coloca en una situación de excepcionalidad no proporcional a los ciudadanos colombianos.

Recordemos que el artículo 11, numeral 2 de la Constitución ecuatoriana prohíbe la discriminación por el lugar de nacimiento, condición migratoria o pasado judicial, es por ello, que se observa como estos decretos vulneran directamente este principio constitucional contrastándose el espíritu del constituyente ecuatoriano quien pretendió al expedir la Carta Fundamental ecuatoriana garantizar el derecho a la movilidad humana<sup>98</sup>.

Respecto al trato discriminatorio<sup>99</sup> a los extranjeros, el Plan de Acción de Durban, dentro de la Conferencia Internacional celebrado en esta ciudad entre el 31 de agosto y el 08 de septiembre de 2001 afirma que:

---

<sup>98</sup> El Comité de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares dentro del examen de los informes presentados por los Estados parte, el 05 de diciembre de 2007, al referirse al Informe Oficial del estado ecuatoriano en la parte relativa a principales motivos de preocupación, sugerencias y recomendaciones, en el numeral 19 manifiesta: “19. El Comité expresa preocupación por la información de que los trabajadores migratorios y sus familiares puedan ser objeto de actitudes discriminatorias y de estigmatización social. Por otra parte, si bien toma nota de la explicación ofrecida por el Estado parte al respecto, el Comité expresa preocupación por el hecho de que la práctica de pedir antecedentes penales (pasado judicial) exclusivamente a los inmigrantes colombianos, puede dar pie a que se les estigmatice o creen estereotipos”.

<sup>99</sup> El principio de no discriminación se encuentra tutelado por el artículo 11, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador; artículo 2, numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 7 de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación racial; y el artículo 3 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

“16. Reconocemos que la xenofobia contra los no nacionales, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, constituyen una de las principales fuentes de racismo contemporáneo y que las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los miembros de esos grupos se producen ampliamente en el contexto de prácticas discriminatorias, xenófobas y racistas [...]”.

“38. Instamos a todos los Estados a que examinen y, de ser necesario revisen, todas las políticas de inmigración que sean incompatibles con todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin de eliminar todas las políticas y prácticas discriminatorias contra los migrantes [...]”.

En cuanto al principio de no devolución y no sanción penal en materia del Derecho Internacional de los Refugiados<sup>100</sup>, se observa que el Decreto No. 1471 en mención no realiza una distinción para las personas que como producto del conflicto colombiano llegan al Ecuador en condición de refugiados; esta situación fue revisada y suprimida mediante el Decreto No. 1522 que exceptúa del requisito del pasado judicial a los refugiados reconocidos legalmente, es decir, que para estar exentos de este requisito se debe gozar de la condición de refugiado, lo cual coloca en una situación de indefensión a cientos de familias que se han visto en necesidad de dejar sus países por cuestiones ajenas a su voluntad como es la violencia en Colombia y que aún no han conseguido el estatuto de refugiados.

En el ámbito de la integración andina y latinoamericana<sup>101</sup>, el Ecuador ha proclamado como uno de sus principales objetivos el promover la integración andina, muestra de aquello se ha comprometido en el proceso de integración subregional

---

<sup>100</sup> El principio de no devolución y no sanción penal en beneficio de las personas solicitantes de refugio se encuentra tutelado por los artículos 41 y 66 numeral 14 de la Constitución de la República del Ecuador; artículos 31 y 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

<sup>101</sup> La Comisión Andina de Juristas ante el requerimiento de pasado judicial a los ciudadanos colombianos, mediante Comunicado realizado en la ciudad de Lima, el 29 de enero de 2009 determina: “[...] 3. La Comisión Andina de Juristas hace un llamado al Gobierno ecuatoriano para rectificar una medida que es, contraria a Derecho. La integración andina exige a los Gobiernos muestras de confianza recíprocas, respeto mutuo, así como la voluntad firme de aproximación entre los pueblos, cuyo presupuesto es siempre el libre tránsito de las y los ciudadanos andinos. Tal como lo ratifica el documento *Una Comunidad Andina Para Los Ciudadanos* ofrecido por el actual Presidente Pro Tempore de la Comunidad Andina, Rafael Correa, en el marco de la última reunión del Consejo Presidencial Andino y cuyo contenido resulta contradictorio con la medida en cuestión. [...] Invocamos al Gobierno del Ecuador, rectificar su decisión y retomar las vías de la hermandad y la buena voluntad de los Estados para con los pueblos que habitan la subregión andina”.

denominado CAN, en aras de constituir un mercado común, en donde los habitantes de los países miembros puedan circular libremente; esfuerzos para llevar adelante esta acometida se observo con la Decisión 503 de la CAN, por la cual se reconoce a los documentos nacionales de identificación como único requisito para los habitantes de los países miembros y poder circular como turistas dentro de la región andina; señalándose a la Tarjeta Andina como documento administrativo de control.

El principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos es uno de los principales postulados que reviste la Constitución ecuatoriana quien asume un compromiso garantista de derechos, según el cual una vez reconocidos los derechos, estos no pueden menoscabarse.

Adicionalmente, consagra el principio *pro homine* dentro de las relaciones binacionales, en la especie en el establecimiento de este requisito del pasado judicial pudimos observar como en junio de 2008 la Presidencia de la República del Ecuador dispuso la conclusión de esta medida por la cual se solicita el pasado judicial; sin embargo, luego se reestableció la medida, lo cual atenta gravemente al principio de no regresividad en materia de derechos humanos consagrado en el artículo 11, numeral 8 de la Constitución ecuatoriana.

El Ecuador proclama dentro de sus principios constitucionales el reconocimiento del denominado principio *pro homine* por medio del cual las distintas disposiciones normativas, así como las actuaciones de los órganos y autoridades públicas y privadas deben respetar e interpretar en pos de precautelar los derechos humanos.

Esta situación se complejiza más cuando mediante un Decreto Ejecutivo se regulan derechos, situación que vicia por la forma la expedición de dicha normativa jurídica puesto que en temas relacionados con derechos consagrados en la Constitución

ecuatoriana, aquellos solo pueden ser normados por medio de una ley que tenga la categoría de orgánica; ergo, un Decreto no puede regular derechos constitucionales, lo cual vicia por la forma la emisión de este instrumento normativo, además de las situaciones de fondo que ya hemos destacado a través de este subtema.

A continuación señalaremos algunas las disposiciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador vigente; respecto al tema migratorio.

“Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes [...]”.

Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales [...].

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.
5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”.
9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”.

“Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

## **2.4. EL CONFLICTO COLOMBIANO Y LA REDEFINICIÓN DE BARRERAS JURÍDICAS A LA FRONTERA NORTE**

Un factor trascendental dentro de las relaciones colombo ecuatorianas se encuentra dado por el tema del conflicto interno colombiano, el mismo que ha trascendido las fronteras de ese país extravasándose a sus vecinos fronterizos.

Debido al prolongado conflicto armado interno colombiano, a Colombia es al país que más atención a sus fronteras le exige su propia realidad y sus vecinos dado que es el país andino que menos presencia estatal y control territorial tiene en sus fronteras, debido a la presencia de grupos irregulares, lo cual ha generado cuestionamientos por parte de los países vecinos.

Además, las migraciones compiten por el empleo y los servicios, generando polémica entre los pobladores locales frente a la presencia de estas migraciones, si a esto le sumamos la percepción de la ciudadanía del país receptor –Ecuador- para quienes el auge delincencial es consecuencia del arribo de ciudadanos colombianos por la frontera norte, entenderemos que la dinámica fronteriza y de las relaciones binacionales tiene una seria complejidad, en una zona en donde hace pocos años reinaba la hermandad y aceptación del otro extranjero como parte de una sola cultura andina.

A diferencia de lo que ocurría en la frontera sur la percepción de la ciudadanía ecuatoriana respecto a sus pares colombianos mostraba grandes avances de integración, percibiendo una hermandad entre ambas naciones y cuyos pobladores mantenían una relación fronteriza simbiótica, lo cual había permitido el desarrollo del comercio en la zona.

La violencia dentro del territorio colombiano es un problema de larga data, que paulatinamente fue trasladándose hacia las zonas fronterizas, debido al cultivo de sustancias estupefacientes por parte de narcotraficantes, quienes aprovecharon el relativo abandono de las tierras ubicadas en las fronteras para el cultivo de coca, posterior a aquello las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia fueron copando zonas fronterizas, y obviamente la presencia paramilitar se hizo también presente en la zona; trayendo consigo una ola de violencia a la frontera y provocando secuelas que sobrepasaron el territorio colombiano, produciendo el desplazamiento de un importante flujo poblacional hacia el Ecuador debido a esta inseguridad y violencia en el territorio colombiano.

Además la inseguridad, el narcotráfico en la zona fronteriza ha determinado que en la frontera sur colombiana y norte ecuatoriana se hayan observado situaciones de tensión entre ambos países, las mismas que llegaron a su máxima expresión cuando la madrugada del 01 de marzo del 2008, tropas militares colombianas incursionaron en territorio ecuatoriano dentro de la Provincia de Sucumbíos para capturar el líder de las FARC (alias) Raúl Reyes.

Desde entonces la situación diplomática bilateral entre ambos países ha mantenido una situación tensa, relación que todavía no ha sido superada y que se ha visto afectada por posiciones radicales de los gobiernos tanto de Ecuador como de Colombia.

Una de las primeras medidas diplomáticas adoptadas a raíz de la incursión militar colombiana fue cuando Ecuador acudió ante la OEA y convocó a una reunión de consultas para pedir la sanción al Estado colombiano por violar su soberanía. En

contraste a aquello Colombia alegó que Ecuador conocía la existencia de estos campamentos ilegales.

“Las relaciones entre Ecuador y Colombia venían deteriorándose a lo largo de los años dos mil, luego de que la confrontación armada se concentrara en esa frontera. Las FARC llegaron al Putumayo, a mediados de los años noventa, tras los cultivos de coca sembrados por narcotraficantes y detrás de ellas llegaron los paramilitares a disputarles vías, rutas y redes del negocio. Comenzaron entonces las masacres, generadas por grupos irregulares, los desplazamientos forzados de la población, las incursiones al otro lado de la frontera, la presión a las poblaciones por apoyos o prestación de servicios, y por contrabandos de muy diversa naturaleza. El Estado colombiano respondió entonces con fumigaciones, que indujeron efectos ambientales negativos y el desplazamiento de comunidades, ocasionales traspasos de la línea limítrofe en persecución de los guerrilleros, así como la criminalización de las poblaciones atravesadas por el fuego cruzado. Y ante los efectos del conflicto colombiano y las interacciones que desde Ecuador se fueron tejiendo, más que la cooperación, se impuso entre ambos gobiernos una estéril recriminación mutua”<sup>102</sup>.

#### **2.4.1. LA SEGURITIZACIÓN DE LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA.**

La temática asociada a seguridad dentro de los dos países (Ecuador-Colombia) es un importante hito que ha marcado las relaciones entre estos dos países; a estos actores se ha incorporado un tercer país como Estados Unidos cuya participación directa en cuanto a la agenda de seguridad de la región ha repercutido en generar tensiones entre estos dos países andinos.

Autores como Adrián Bonilla, se formulan como interrogante: *¿cuáles son las causas para que en los últimos años se tenga la idea de una noción de conflicto entre Colombia y Ecuador?* Para contestar esta pregunta el autor manifiesta entre las

---

<sup>102</sup> Policy paper, “La integración física de Colombia con sus vecinos”, en [www.colombiainternacional.org](http://www.colombiainternacional.org), Grupo de integración del proyecto *La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante*, Frescol-Universidades Nacional de Colombia-Javeriana-Rosario-Los Andes-Nueva Granada-Academia Diplomática de San Carlos, CEPEI, Bogotá, 2005, p. 1.

posibilidades para responder a esa interrogante: la “securitización” de varios temas, por la cual se asumen temas de seguridad en la mayoría de agendas de los países, apoyada esta política externa por la intromisión de un Estado en particular como son los Estados Unidos de América, quien implementa su política de seguridad dentro del contexto de la Región Andina, esto se vio agravado aún más luego del 11 de septiembre; adicionalmente se encuentra el tema del narcotráfico, y el combate mundial de las drogas. Se menciona que Ecuador es el país más exitoso de la región en la lucha contra el narcotráfico; las agendas distintas que se manifiestan en distintos tipos de percepciones, en diferentes políticas exteriores y en diferentes instrumentos de políticas usados por los dos Estados; y, las modificaciones sufridas por los regímenes multilaterales de gestión política en la región y por la recomposición de los alineamientos en el sistema de alianzas en la región andina<sup>103</sup>.

El tema de la seguridad es el que mayor connotación ha generado en los últimos años; el involucramiento de los Estados Unidos en la seguridad de la región ha sido un factor que claramente ha marcado el distanciamiento de las relaciones del Estado colombiano con sus vecinos, toda vez que luego del 11 de septiembre mediante la incorporación del “Plan Colombia” se han adoptado medidas extremas para el combate al narcotráfico y a grupos irregulares en Colombia, lo cual ha generado una fuga del conflicto colombiano hacia sus países vecinos, en donde el Ecuador no ha estado exento de esta realidad.

“Las consideraciones sobre la hegemonía estadounidense y su influencia en la región, fueron revisadas a la luz de los nuevos escenarios internacionales y políticos, tras el 11 de septiembre, que cambiaron –decididamente- el nivel de atención y las prioridades de Estados Unidos con

---

<sup>103</sup> Adrián Bonilla, “Operaciones políticas y diplomáticas, opciones de integración regional”, en *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores; Instituto de Estudios Políticos y relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad nacional de Colombia, Universidad andina Simón Bolívar, Ecuador, Bogotá, 2007, pp. 39-44.

respecto a América Latina. A pesar de esto, la presencia estadounidense sigue siendo fuerte y problemática, más aún cuando la Iniciativa Regional Andina, o Plan Colombia, financiada por los Estados Unidos, ha creado no solo resistencias en la región sino problemas bilaterales serios como los que viven Colombia y Ecuador, a partir del primero de marzo. Colombia es vista, en América del Sur, como un pivote de los intereses estadounidenses en la región y por esa razón, este país se ha convertido en el centro del debate sobre seguridad y conflicto en los Andes y su problemática relación con estados Unidos”<sup>104</sup>.

Bajo el criterio de la lucha contra el narcoterrorismo los Estados Unidos iniciaron una política de seguridad en la región andina, realizando aportes económicos en los países de la región, incorporando bases militares e incentivando reformas normativas tendientes a combatir el narcotráfico y el terrorismo.

El aporte de los Estados Unidos a Colombia ha sido evidente, militar, económica y logísticamente; mientras que en Ecuador también ha influenciado mediante la adopción de una legislación penal y procesal penal de corte acusatorio, propio de un modelo anglosajón en donde se reprime especialmente el narcotráfico; en esta línea firmó un convenio para el establecimiento de una base militar estadounidense en Manta<sup>105</sup>.

“Las consecuencias que trajeron los atentados del 11-s y el cambio de política exterior de Estados Unidos tuvieron su influencia en la región andina, sobre todo, porque se comenzó a relacionar, íntimamente, al terrorismo y al narcotráfico. Luchar contra el narcoterrorismo es la mayor prioridad de Estados Unidos en la región. Sin embargo, este precepto estadounidense no ha caldo de la misma forma en los países andinos y así lo reconoce la administración Bush. Como se afirma desde el departamento de Estado, Colombia es el único país que está haciendo frente, completamente, a las amenazas terroristas a través de la fuerza de la ley y medidas de inteligencia, militares y económicas”<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Grace Jaramillo, “Las relaciones internacionales en América latina: una amalgama de nuevos enfoques y nuevos actores”, en *Relaciones Internacionales: los nuevos Horizontes*, FLACSO-Ecuador, Ministerio de Cultura, Quito, 2009, p. 15.

<sup>105</sup> El Acuerdo del 12 de noviembre de 1999 para la entrega de la Base se denominado “Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos”.

<sup>106</sup> Elena Ruiz Labrador, “Estados Unidos y la Región Andina”, en *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes*, Grace Jaramillo compiladora, FLACSO- Ecuador, Ministerio de Cultura, Quito, 2009, p. 32.

Esta situación de violencia e inseguridad en Colombia sumada a las fumigaciones realizadas para combatir cultivos de coca en la frontera, generó un efecto expresado a través del desplazamiento de personas víctimas de la violencia en Colombia hacia territorios ecuatoriano; situación que ha motivado resistencia por parte de los pobladores ecuatorianos, quienes asocian el ingreso de ciudadanos colombianos como un factor negativo a la seguridad del país.

Para Adrián Bonilla “[...] *la relación entre Colombia y Ecuador, a lo largo de los últimos años, sufre una modificación que se expresa en una serie de incidentes que dan imagen, no necesariamente verdadera, de la existencia de una relación de carácter conflictivo*”<sup>107</sup>.

Esto ha coincidido con el incremento del auge delincencial en las ciudades ecuatorianas, y el apareamiento de nuevas modalidades de crimen que años atrás eran ajenas dentro de la realidad ecuatoriana, creándose una percepción de resistencia al extranjero colombiano, situación que ha sido fomentada desde las políticas públicas del gobierno central con la exigencia de requisitos discriminatorios como el pasado judicial analizados en línea anteriores.

Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.

El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley.

---

<sup>107</sup> Adrián Bonilla, “Operaciones políticas y diplomáticas, opciones de integración regional”, en *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores; Instituto de Estudios Políticos y relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad nacional de Colombia, Universidad andina Simón Bolívar, Ecuador, Bogotá, 2007, p. 39.

#### **2.4.2. OBSTÁCULOS PARA LA PENETRACIÓN DE REDES IRREGULARES.**

Desde fines de los años noventa la confrontación interna colombiana comenzó a afectar al Ecuador generando paulatinamente un mayor involucramiento de sectores ecuatorianos en dinámicas asociadas a combatir y contener la violencia proveniente del país vecino, así como la inserción de grupos irregulares al territorio ecuatoriano.

La instalación de las FARC en el Putumayo y la llegada posterior de los paramilitares generaron una confrontación por el control de zonas fronterizas con Ecuador. En estas zonas de la frontera se producen conductas como: el hostigamiento a la población mediante secuestros, extorsiones y presiones, sumado a la violación de soberanía por el traspaso de la frontera para evadir la acción de la fuerza pública colombiana, en busca de refugio, apoyo logístico, medicinas, alimentos, uniformes, etc.

También se observa el desplazamiento de pobladores colombianos luego de asesinatos o masacres, y daño ambiental como producto de fumigaciones químicas para combatir los cultivos ilegales de drogas en la frontera, y los desechos químicos que derivan del procesamiento de coca.

Pablo Andrade al realizar un diagnóstico de la zona fronteriza colombo-ecuatoriana señala que en lo relacionado con el Plan Colombia que empezó a aplicarse en ese país a partir de 1999, y la posición ecuatoriana de prevención del “*derrame del conflicto*”, asumiendo el Ecuador una política de seguridad preventiva.

En cuanto a la presencia institucional del Estado ecuatoriano se destaca la débil presencia institucional de aquel en la zona fronteriza norte, en donde no casi no existe una asimilación del Estado central en la vida cotidiana de los pobladores de la frontera,

reflejándose el papel del gobierno como una realidad ajena a las necesidades y requerimientos de sus pobladores.

Mediante esta política de seguridad, se pretendió alcanzar: el fortalecimiento de la vigencia del Estado de Derecho, e impulsar el desarrollo social y económico del sector mediante la dotación de bienes y servicios en la zona de frontera, para aquello se creó la UDENOR, misma que paradójicamente se encuentra en la ciudad de Quito, sin representación en las provincias fronterizas, lo cual evidencia esta matriz centralista de planificar las políticas simplemente desde una óptica burocrática; empero la presencia de organizaciones internacionales y ONG's en la región se han visto fortalecidas (OIM y ACNUR), asumiendo estas la representatividad en lugar del Estado central.

El tema de la seguridad es un elemento primordial dentro del cual se articula la política fronteriza actual del Ecuador; puesto que en base a aquel se amalgaman una serie de elementos como: los desplazamientos forzosos de poblaciones colombianas hacia el Ecuador, la presencia de fuerzas militares y de policía en el sector, y la acción delincencial en la zona, para lo cual se han implementado una serie de mecanismos e infraestructura; así la Base de Manta en territorio ecuatoriano revela el espíritu policial y militar de la política ecuatoriana, en donde las Fuerzas Armadas se ven inmiscuidas en el tema del narcotráfico, creando nuevas fuentes de tensión con la población de la zona, y redefiniendo el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad del Estado ecuatoriano, mientras tanto en esas zonas fronterizas van desarrollándose socialmente prácticas de adaptación a las formas cotidianas de violencia, lo cual peligrosamente tiende a legitimar la violencia criminal y menoscabar la autoridad del Estado.

Adrián Bonilla destaca que en tema de la seguridad en cuanto a la política internacional de la región andina, las agendas de la política exterior en temas de

seguridad están asociadas con la presencia de los Estados Unidos de Norteamérica en la subregión, país que es el mayor socio comercial y económico de los países andinos. En aquel sentido el tema de la seguridad ha estado presente en la agenda estadounidense en la región andina desde la época de los ochenta en donde a pretexto del combate al narcotráfico internacional, cuando el gobierno de Ronald Reagan planteó una política de la seguridad para el combate a las drogas como una política de salud pública.

Posteriormente, el conflicto interno colombiano va sucediendo al tema del narcotráfico; se menciona que la temática de la seguridad representa dos momentos: un antes del atentado del 11 de septiembre de 2002 en el World Trade Center, y otro después de esos atentados en donde cambia drásticamente la estrategia de seguridad norteamericana.

En la regionalización del narcotráfico se encuentra la presión de Estados Unidos; un claro ejemplo de aquello se dio con la imposición de la Base Militar en territorio ecuatoriano como fue el convenio de la Base de Manta, y en Colombia adicionalmente con el combate al narcotráfico Estados Unidos enfrenta en Colombia el combate a los grupos armados irregulares de aquel país “*siguiendo la idea de los estados fallidos como amenaza a la seguridad estadounidense*” y como la idea de un populismo radical que atenta contra su seguridad<sup>108</sup>.

Todo aquello asociado a una teoría del desbordamiento del conflicto colombiano hacia el Ecuador (un ejemplo de aquello es que en la década de los 80' del M-19, quien en esos años funda tres organizaciones armadas que operaron en el Ecuador).

---

<sup>108</sup> Adrián Bonilla, “Operaciones políticas y diplomáticas, opciones de integración regional”, en *Colombia-Ecuador: Cercanos y distantes*, Socorro Ramírez y César Montúfar editores; Instituto de Estudios Políticos y relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad nacional de Colombia, Universidad andina Simón Bolívar, Ecuador, Bogotá, 2007, p. 41.

Para autores como Adrián Bonilla aunque la relación entre Colombia y Ecuador tiene múltiples incidentes y agendas distintas en temas de seguridad, en términos generales no se trata de una relación conflictiva, de distanciamiento o separación. Si bien es cierto las principales diferencias están marcadas por el tema de seguridad las relaciones entre las sociedades muestran una dinámica permanente que no se ha interrumpido demostrándose un proceso de integración espontánea ya que las relaciones de las dos sociedades son mucho más diversas, múltiples del simple ámbito de seguridad y continúan siendo muy cercanas<sup>109</sup>.

#### **2.4.3. INFLUENCIA EN EL FLUJO TURÍSTICO.**

Finalmente debemos señalar que la tensión en las relaciones binacionales ha influenciado negativamente en el flujo turístico de los pobladores ecuatorianos y colombianos, pese a los enormes atractivos naturales y turísticos que ambos países ofrecen.

Debido a la cercanía las playas de la provincia de Esmeraldas en el Ecuador, así como la compra de productos en ciudades como Ipiales o Pasto denotan las relaciones simbióticas que se generan entre los pobladores de las zonas fronterizas, tanto de Colombia como de Ecuador, quienes históricamente han motivado el turismo en la región.

Para fomentar las actividades turísticas en la subregión, la CAN implementó la Decisión 503, que faculta a los ciudadanos andinos a viajar sin pasaporte, por los países miembros de la CAN, siendo reconocidos los documentos nacionales de identificación.

---

<sup>109</sup> Adrián Bonilla, *Obra citada*, p. 39.

El artículo 1 de la Decisión 503 señala:

“Los nacionales de cualquiera de los Países Miembros podrán ser admitidos e ingresar a cualquiera de los otros Países Miembros, en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de los documentos nacionales de identificación, válido y vigente en el país emisor y sin el requisito de visa consular, bajo los términos y condiciones señalados en la presente Decisión[...]”.

El texto de la Decisión señalada anteriormente establece que: *“para efectos de la presente Decisión, se consideran turistas a aquellas personas que ingresen al país sin ánimo de residencia y éstos no podrán realizar actividades remuneradas o lucrativas, salvo lo dispuesto en materia de migración temporal en los acuerdos específicos o convenios de integración fronteriza suscritos o que se suscriban entre los Países Miembros”<sup>110</sup>*, determinándose además que los turistas de los países miembros de la CAN gozarán de los mismos derechos que los nacionales del Estado receptor de los flujos turísticos.

En virtud de la Decisión 503 se determina que solo con la presentación de los documentos de identificación nacional se puede circular como turista por los países miembros de la CAN, para lo cual los países receptores solo exigirán la presentación de la Tarjeta Andina de Migración (TAM) como único documento administrativo establecido en la normativa comunitaria<sup>111</sup>; y este documento nacional de identificación será reconocido por las autoridades del País Miembro receptor para todos los efectos civiles, migratorios, incluyendo trámites judiciales y administrativos<sup>112</sup>, debiendo los estados adoptar todos los mecanismos de seguridad que aseguren la autenticidad del documento.

---

<sup>110</sup> Artículo 2 de la Decisión 503 de la CAN.

<sup>111</sup> Artículo 4 de la Decisión 503 de la CAN.

<sup>112</sup> Referencia artículo 5 de la Decisión 503 de la CAN.

Conforme lo determinan el artículo 6 de la Decisión, “*las autoridades migratorias de cada País Miembro podrán impedir el ingreso de turistas o cancelar la autorización de quienes ya hubieran ingresado, cuando se compruebe que los mismos no cumplan los requisitos legales establecidos por la presente Decisión o infrinjan las normas migratorias*”; dejando a través de esta disposición normativa una puerta abierta para que los Estados puedan implementar sus políticas migratorias a través de disposiciones normativas nacionales; lo cual evidentemente vulnera el principio de primacía del derecho comunitario por sobre los ordenamientos nacionales.

Pese a estos impulsos a los flujos turísticos de los ciudadanos de la Comunidad Andina, en los últimos años, la circulación turística en las zonas fronterizas se encuentra limitado por la exigencia del pasaporte si se ingresa por la vía terrestre, y la vía aérea resulta costosa para los habitantes de zonas fronterizas; si a aquello le sumamos factores como la exigencia de documentos como el pasaporte analizados en líneas anteriores y severos controles migratorios observaremos como el turismo de las regiones fronterizas se ven seriamente afectados por las rupturas de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

## CONCLUSIONES

Fundamentándonos en el estudio realizado durante estos meses de investigación, cuyo contenido se encuentra plasmado en los capítulos que componen la presente obra, y de conformidad con los objetivos planteados en la misma, logramos arribar a las siguientes conclusiones finales:

- El tema migratorio y el respeto de sus derechos está directamente asociado al denominado derecho al desarrollo, anhelo este que ha acompañado al ser humano desde el advenimiento a la faz de la Tierra. En el seno de las Naciones Unidas, mediante una Decisión del Consejo Económico y Social del 08 de mayo de 1981, se dio origen a la Resolución sobre el derecho al desarrollo, aprobada por el Asamblea General el 04 de diciembre de 1986, considerándolo como un derecho humano inalienable, mediante el cual todos los pobladores del planeta estamos facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, puesto que solo mediante aquel se podrán ejercer plenamente el conjunto de derechos y libertades fundamentales de los cuales son titulares los individuos.

“Podríamos decir que el derecho al desarrollo se descompone en derechos como aquellos que aseguran a cada hombre una vida digna: vivienda, sanidad, seguridad social, educación, etc. Es el derecho colectivo de pueblos y naciones, que son titulares, y contiene aquellos derechos del individuo que suponen una exigencia, normalmente, pero no exclusivamente, a los poderes públicos para que satisfagan las necesidades humanas básicas. Probablemente podríamos también basar, en parte, en estas reflexiones, los derechos de los emigrantes a gozar de los derechos humanos en los países que los reciben”.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Gregorio Peces-Barba; “Los modelos de evolución histórica de los Derechos Fundamentales”, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. p. 188-189

- Ciertas medidas adoptadas por los estados centrales son violatorias a los derechos de las personas, en la especie al derecho de los migrantes colombianos. Recordando a Foucault para quien *“el éxito del poder es proporcional a su habilidad para ocultar sus mecanismos”*, evidenciamos que en efecto aquella distribución asimétrica del poder en el cual por una parte el Estado emplea todos sus recursos jurídicos, institucionales, técnicos y por supuesto coactivos en contra de grupos considerados vulnerables como son los inmigrantes, es utilizada en un clásico instrumento de dominación como es la ley; coartando la posibilidad de acceder a los antes mencionados beneficios económicos sociales y culturales al poner trabas previamente maquinadas para restringir su acceso a quienes ostentan exclusivamente la categoría de inmigrantes regulares; excluyéndose mediante barreras jurídicas a ciertos ciudadanos como los colombianos, formándose una división entre inmigrantes de primera y segunda clase, contradiciendo la aparente igualdad formal que Constituciones como la ecuatoriana proclaman defender, limitando la movilidad humana y poniendo trabas a los procesos de integración andina manteniendo un modelo de Estado de corte policial, en donde a pretexto de la seguridad se sacrifican derechos fundamentales de las personas, formando el estereotipo del migrante colombiano como un posible delincuente.

- Las poblaciones fronterizas y zonas de frontera han sido invisibilizadas históricamente por los centros de poder urbanos de cada uno de los países, producto de aquello existe una percepción de alejamiento de las poblaciones fronterizas con su gobierno central, estos actores se sienten más identificados con sus vecinos del otro lado de la frontera, que con sus connacionales de los centros urbanos.

- Algunos deterministas sostienen que los flujos migratorios van en detrimento del empleo de los nacionales, generando perjuicios económicos para el fisco; cuando en la práctica se ha demostrado todo lo contrario, puesto que los inmigrantes se emplean en labores que los ciudadanos de los países receptores no desean realizar; además, al consumir bienes y servicios, generan rentas expresadas a través de impuestos a favor de los ingresos fiscales. *“La res publica esta financiada principalmente por la cantidad de impuestos que el Estado recauda cada año. Dependiendo del modo en que se inviertan dichos recursos tendrá lugar el uso en pos del interés público o una apropiación privada de la res pública”*.<sup>114</sup>

- La implementación de barreras jurídicas a la movilidad de los ciudadanos colombianos como la presentación del certificado de antecedentes penales no es una medida proporcional para precautelar la seguridad interna en el Ecuador; ya que contraría derechos como: la libre movilidad humana, el principio de no discriminación en razón de la nacionalidad y del pasado judicial.

- La imposición de estas barreras atenta en contra de los procesos de integración profundo como es la Comunidad Andina, donde en búsqueda de un mercado común se debe propender a la libre circulación de personas por el territorio de los Estados miembros. Adicionalmente, estas medidas contrarían con el ordenamiento jurídico andino como son la Decisión 503 que determina que el único requisito para ingresar los ciudadanos comunitarios a los países miembros de la CAN es la presentación de sus

---

<sup>114</sup> Luis Carlos Bresser- Pereira, “Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos”, *Revista Instituciones y desarrollo*; N. 8 y 9, 2001, pp. 30.

documentos nacionales de identificación; lo cual atenta a los principios de primacía, aplicabilidad directa y efecto inmediato propios del derecho comunitario.

- Aunque cada país es soberano para determinar su política migratoria, la crisis derivada del conflicto colombiano, y que se vio afianzada con la ruptura de relaciones diplomáticas luego del “bombardeo en Angostura” por parte del ejército colombiano, motivó la imposición de medidas migratorias no oficiales de Ecuador hacia ciudadanos colombianos. Una muestra de aquello es la presentación del certificado de vacunación contra la fiebre amarilla previo al ingreso al Ecuador en la frontera norte, requisito que no es obligatorio sino discrecional de las autoridades migratorias, lo cual ha generado confusión entre los cientos de colombianos que atraviesan la frontera ecuatoriano – colombiana por vía terrestre. Esta medida ha generado que la población colombiana que pretende ingresar al Ecuador sea en varias ocasiones víctima de estafa o corrupción por personas que les cobran excesivamente por la vacuna o por obviar el supuesto requisito.

- El derecho a la movilidad humana constituye un derecho humano fundamental, y en aquel sentido debe ser regulado por una ley orgánica, no se puede restringir un derecho tan importante exclusivamente a través de un Decreto Ejecutivo, esto atenta el principio de jerarquía normativa de las leyes orgánicas y la Constitución por sobre otras disposiciones normativas como los Decretos; lo cual nos hace presuponer que por la forma los Decretos Ejecutivos emitidos por parte del gobierno ecuatoriano en donde se exige el certificado de pasado judicial como requisito previa al ingreso de ciudadanos colombianos es claramente inconstitucional.

- Medidas como la adoptada por el Ecuador de exigencia de pasado judicial a los colombianos conducen a pseudonacionalismos, en donde se repudia a ciertos grupos de inmigrantes provenientes en especial de países vecinos, estereotipándolos como una población que atenta en contra de la seguridad del país y como factor de violencia y delincuencia social.

- Si bien es cierto los temas de seguridad han priorizado las agendas binacionales, lo cual ha contribuido a la tensión fronteriza y a la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia; no se puede dejar de lado el carácter social que las dinámicas fronterizas reviste, en donde los actores locales han permitido un proceso de integración espontáneo que ha superado las erróneas políticas fronterizas diseñadas desde los centros de poder urbanos, superando incluso la ruptura de relaciones diplomáticas; evidenciando que las dinámicas fronterizas colombo-ecuatorianas superan el clivaje jurídico y diplomático.

## RECOMENDACIONES

- Se debe mejorar institucionalmente los procesos de integración fronteriza, haciendo operativas las políticas públicas diseñadas por los gobiernos centrales acorde a las verdaderas necesidades de los pobladores de zonas fronterizas, para lo cual se debe emprender en programas en donde los actores locales fronterizos tengan una mayor participación. Para llevar adelante aquello se requiere de una fuerte voluntad política por parte de los actores gubernamentales para contribuir al perfeccionamiento de las Zonas de Integración Fronterizas (ZIF), manejando acciones conjuntas que permitan hacer competitivas las economías ecuatorianas y colombianas dentro del mercado global.

- El control migratorio a los extranjeros en los países receptores, no significa asfixiarlos, ni criminalizar su condición de ilegales; tampoco involucra el respeto a sus creencias y tradiciones culturales. Dentro de la realidad colombo-ecuatoriana el proceso de recepción del flujo migratorio colombiano debe ser direccionado a través de políticas públicas en donde se respeten sus derechos sociales (salud, educación, servicios básicos, etc). Si se controla inteligentemente las migraciones, aquellas pueden convertirse en un potente motor de prosperidad tanto para los países de origen como para los de destino.

- El control de fronteras debe tener en cuenta los derechos humanos; no se pueden violentar los derechos fundamentales de las personas a pretexto de una “seguritización” de las fronteras. Se debe revisar la política migratoria ecuatoriana hacia la frontera norte; en el caso específico se debe revisar los Decretos Ejecutivos No. 1471 y 1522 que

obligan la presentación del certificado de antecedentes penales personales a ciudadanos colombianos previo al ingreso al territorio ecuatoriano; conforme se ha demostrado en la presente tesis esta medida adoptada en los Decretos antes señalados no es proporcional para combatir la delincuencia e inseguridad del Ecuador, siendo inconstitucionales materialmente y formalmente al regular derechos fundamentales que deben regirse por una ley que tenga categoría de ley orgánica, y no por decreto, lo cual vicia por la forma la expedición de estos decretos; es por ello, que debe expulsarse inmediatamente del ordenamiento jurídico esta normativa atentatoria al texto constitucional.

- La ciudadanía puede ejercer las acciones constitucionales que les asisten como la acción pública de inconstitucionalidad, ante posibles violaciones de actor normativos con el texto constitucional. Una muestra de aquello lo ha implementado la Asociación de Colombianos Emprendedores en el Exterior (ACEREX), la Asociación de Migrantes Rumiñahui-9 de enero; el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes – Ecuador (SJRM) y la Fundación Regional de Derechos Humanos (INREDH), quienes el jueves 12 de marzo de 2009, presentaron la demanda de inconstitucionalidad<sup>115</sup> de los Decretos Ejecutivos No. 1471 publicado en el Registro Oficial No. 490 del 17 de diciembre de 2008 y No. 1522 publicado en el Registro Oficial No. 509 de 19 de enero de 2009.

- Se debe fomentar un programa informático que permita tener datos exactos e información cruzada de los departamentos de policía de Ecuador y Colombia respecto a las personas que tuviesen antecedentes penales.

---

<sup>115</sup> La causa presentada ante la Corte Constitucional del Ecuador, signándole el No. 0006-09-IN. Actualmente ha sido admitida a trámite dicha demanda de inconstitucionalidad.

- Los Estados progresistas y que tienden a desarrollarse son aquellos que han logrado superar este atavismo histórico de un centralismo identitario excluyendo y resistiéndose a aceptar a la población extranjera; a través de un procedimiento democrático de participación igualitaria basado en un equilibrio entre los principios de igualdad y respeto a la diferencia; y sobre todo enriqueciéndose de las potencialidades que generan las diferencias, con el único objetivo de buscar el progreso y desarrollo de una sociedad plena en donde la multiculturalidad sea una ventaja.

- Consideramos que la tolerancia es el factor que contribuirá a mantener el respeto de los Derechos Humanos, viendo a la población extranjera como una fuente de crecimiento cultural, en donde se logre objetivos comunes; en el caso de la Comunidad Andina una integración profunda que permita la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Orejuela Rodrigo, Colombia-Ecuador: Un ejemplo de convivencia, Serie Ensayos, Universidad del Azuay, Número 1, Cuenca, enero 20004.
- Robert Alexy, Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- Anderson Benedic, Comunidades Imaginadas, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Andrade, Pablo, “Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia”, en *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No. 4, Quito, II semestre, 2002.
- Arbuet-Vignali Heber, La incidencia de la economía en la integración, en “*Claves jurídicas de la integración*”, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004
- Ardila, Martha, “Colombia y la seguridad hemisférica”, Universidad Externado de Colombia Colección Pretextos no. 15, Bogotá, 2001.
- Bonilla Marcelo, Pluralismo jurídico en el Ecuador: Hegemonía estatal y lucha por el reconocimiento de la justicia indígena, en *Hacia sistemas jurídicos plurales*, Konrad Adenauer Stiftung, Quito, 2008
- Cardoso, Fernando Henrique, y Enzo Faletto, “Dependencia y desarrollo en América Latina”, México, Siglo XXI, 11ª. Ed, 1976.
- Carens Joseph, “Alens an Citizens: The Case for Open Borders”: Review of Politics 49/3 (1987).
- Cuesta, Salomón, y Patricio Trujillo, “Putumayo. La frontera de fronteras. Violencia, narcotráfico y guerrilla”, Abya-Yala, Quito, 1999.
- Dermizaky, Pablo. “Derecho constitucional, derecho internacional y derecho comunitario” – en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2004, Tomo II, año 10, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2004.
- Espinosa Roque, “Las fronteras con Colombia”, UASB-Corporación Editora Nacional, Quito, 2008.

- FIAN, FIDH, RAPAL, OCIM, CEAS, “Observaciones de la misión internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia, Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos”, junio, 2005.
- Grimson Alejandro, “Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad”, en Clara Inés García, comp., *Fronteras, territorio y metáforas*, Hombre Nuevo Editores, Medellín, 2003.
- Hobsbawn Eric, *Naciones y nacionalismos desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1992.
- Jaramillo Grace, *Las relaciones internacionales en América latina: una amalgama de nuevos enfoques y nuevos actores*, en *Relaciones Internacionales: los nuevos Horizontes*, FLACSO-Ecuador, Ministerio de Cultura, Quito, 2009.
- Jaramillo Mario, en “Colombia-Ecuador: Un ejemplo de convivencia”; Número 1, enero de 2004, serie ensayos; Universidad del Azuay, Cuenca, 2004.
- Kymlicka Will, *Fronteras territoriales*, Editorial Trotta, Madrid, 2006.
- Marshall T. H, “Ciudadanía y clase social” en T. H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998.
- Mill Jhon Stuar, “Considerations on Representative Government”, en H.B. Acton (ed), *Utilitarianism. On Liberty. Considerations on Representative Government*, Dent, London, 1972
- Ministerio de Defensa Nacional, “Plan de seguridad de la frontera norte”, marzo, 2000.
- Ministerio de Defensa Nacional, “Política de defensa nacional del Ecuador”, Agosto, 2006.
- Montaña Galarza, César. “Constitución ecuatoriana y Comunidad Andina”, en *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, Quito, Centro de Estudios Políticos y Sociales / Universidad de Valencia / Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador / Corporación Editora nacional, 2004.
- Montúfar, César, “El Ecuador y el Plan Colombia”, en *Comentario Internacional: revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No. 1, Quito, I semestre, 2002.
- Parlamento Andino, “Asamblea fronteriza colombo-ecuatoriana, Parlamento Andino, Ipiiales-Tulcán, 13, 14, y 15 de agosto 2003.

- Oliveros Luis Alberto, “Zonas de Integración Fronteriza”, en *Asamblea Fronteriza Colombo-ecuatoriana*, Parlamento Andino, Ipiales-Tulcán 13,14 y 15 de agosto de 2003.
- Ramón, Galo, y Víctor Hugo Torres, “Frontera norte ecuatoriana. Desafío a la gobernabilidad”, Comunidec/Abya-Yala, Quito, 2004.
- Ramírez, Socorro, “Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas”, en *La integración y el desarrollo social fronterizo*, Cátedras de integración Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2006.
- Sánchez, Juan Carlos, “Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador-Colombia”, en Adrián Bonilla edit., *Orfeo en el infierno: Una agenda de política exterior ecuatoriana*, FLACSO, Quito, 2002.
- Sarmiento Anzola Libardo, Sistema Mundo Capitalista, Ediciones Desde Abajo, Bogotá,
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, “Plan de desarrollo de la frontera norte”, Documento preliminar, documento electrónico, febrero, 2005.
- Shifter, Michael, “Seguridad y cooperación interamericana”, en *Comentario Internacional: revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No. 1, Quito, I semestre, 2002.
- Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador, “La frontera norte del Ecuador: evaluación y recomendaciones de la misión inter gerencial del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador, Quito, 2004.
- UDENOR-PRONORTE, “Plan operativo 2005: componente desarrollo productivo”, <http://www.udenor.gov.ec/subprograma/USAID/documentos/cluscarchi.pdf>. 24 de marzo.
- Vargas López, Gloria María, “Fronteras: espacios conceptuales y materiales en el contexto de la geografía”, en Clara Inés García, comp., *Fronteras, territorios y metáforas*, Hombre Nuevo Editores, Medellín, 2003.
- Walsh Catherine y Santacruz Lucy, “Cruzando la raya: Dinámicas socioeducativas e integración fronteriza. El caso Ecuador con Colombia y Perú”, en *La integración y el desarrollo social fronterizo*, Cátedras de integración Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2006.

- Zelada Castedo Alberto, La integración regional y derecho de la integración, en “*Derecho de la integración económica regional*”, De palma Buenos Aires, INTAL / BID.
- Danilo Zolo, “La ciudadanía en una era poscomunista”, *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, Paidós, número 3, Barcelona, 1997.

## ANEXO No. 1

Normativa adoptada por la Comunidad Andina dentro del proceso de integración física y fronteriza:

- Decisión 619: Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, 15 de julio de 2005  
Transportistas y Operadores de los Lima, Perú  
Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina
- Decisión 609: Reconocimiento comunitario de Títulos para la Gente de Mar emitidos por las 29 de marzo de 2005  
Autoridades Nacionales Competentes Lima, Perú  
mediante refrendo y conforme a normas internacionales
- Decisión 605: Preservación del Recurso Orbita Espectro 25 de febrero de 2005  
de los Países Miembros asociado a la Lima, Perú  
Posición Orbital 67°O
- Decisión 604: Revocatoria de la Autorización Comunitaria otorgada a la empresa 25 de febrero de 2005  
ANDESAT S.A. E.M.A. para el Lima, Perú  
establecimiento, operación y explotación del Sistema Satelital Andino Simón Bolívar
- Decisión 582: Transporte Aéreo en la Comunidad 4 de mayo de 2004  
Andina Lima, Perú
- Decisión 561 Modificación de la Decisión 398:  
Transporte Internacional de Pasajeros por 25 de junio de 2003  
Carretera (Condiciones técnicas para la Recinto Quirama,  
habilitación y permanencia de los Colombia  
omnibuses o autobuses en el servicio)
- Decisión 560: Modificación de la Decisión 509: 25 de junio de 2003  
Aprobación de operación indirecta para el Recinto Quirama,  
Sistema Satelital Andino Simón Bolívar Departamento de  
Antioquia, República de  
Colombia
- Decisión 559: Declaración de caducidad de los derechos 25 de junio de 2003  
otorgados a la empresa ANDESAT S.A. Recinto Quirama,  
E.M.A., mediante las Decisiones 429 y Departamento de

- 480, con excepción de los derechos Antioquia, República de  
otorgados mediante la Decisión 509 Colombia
- [Decisión 557:](#) Creación del Consejo de Ministros de  
Energía, Electricidad, Hidrocarburos y 24 de julio de 2003  
Minas de la Comunidad Andina
- [Decisión 544:](#) Elaboración de Estadísticas de Transporte 14 de abril de 2003  
Acuático de la Comunidad Andina Lima, Perú
- [Decisión 536:](#) Marco General para la interconexión  
subregional de sistemas eléctricos e 19 de diciembre de 2002  
intercambio intracomunitario de Lima, Perú  
electricidad
- [Decisión 532:](#) Modificación de la Decisión 487:  
Garantías Marítimas (Hipoteca Naval y 02 de octubre de 2002  
Privilegios Marítimos) y Embargo Lima, Perú  
Preventivo de Buques
- [Decisión 502:](#) Centros Binacionales de Atención en 22 de junio de 2001  
Frontera (CEBAF) en la Comunidad  
Andina Valencia, Venezuela
- [Decisión 501:](#) Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en 22 de junio de 2001  
la Comunidad Andina  
Valencia, Venezuela
- [Decisión 491:](#) Reglamento Técnico Andino sobre  
Límites de Pesos y Dimensiones de los 09 de febrero de 2001  
Vehículos destinados al Transporte Lima, Perú  
Internacional de Pasajeros y Mercancías  
por Carretera
- [Decisión 487:](#) Garantías Marítimas (Hipoteca Naval y 07 de diciembre de 2000  
Privilegios Marítimos) y Embargo  
Preventivo de Buques Caracas, Venezuela
- [Decisión 467:](#) Norma Comunitaria que establece las  
infracciones y el régimen de sanciones 12 de agosto de 1999  
para los transportistas autorizados del Lima, Perú  
transporte internacional de mercancías  
por carretera
- [Decisión 459:](#) Política Comunitaria para la Integración y 10 de mayo de 1999  
el Desarrollo Fronterizo  
Cartagena de Indias,  
Colombia

- [Decisión 434:](#) Comité Andino de Autoridades de 11 de junio de 1998  
Transporte Terrestre (CAATT). Lima, Perú
- [Decisión 399:](#) Transporte Internacional de Mercancías 17 de enero de 1997  
por Carretera, sustitutoria de la Decisión Lima, Perú  
257.
- [Decisión 398:](#) Transporte Internacional de Pasajeros por 17 de enero de 1997  
Carretera, sustitutoria de la Decisión 289. Lima, Perú
- [Decisión 393:](#) Modificación de la Decisión 331 09 de julio de 1996  
"Transporte Multimodal". Lima, Perú
- [Decisión 390:](#) Modificación de la Decisión 314  
"Libertad de Acceso a las Cargas 02 de julio de 1996  
Transportadas por Vía Marítima y Caracas, Venezuela  
Políticas para el Desarrollo de la Marina  
Mercante del Grupo Andino".
- [Decisión 331:](#) Transporte Multimodal. 04 de marzo de 1993  
Bogotá, Colombia
- [Decisión 314:](#) Libertad de Acceso a las Cargas  
Transportadas por vía marítima y 06 de febrero de 1992  
políticas para el desarrollo de la Marina Quito, Ecuador  
Mercante del Grupo Andino.
- [Decisión 290:](#) Póliza andina de Seguro de  
Responsabilidad Civil para el 21-22 de marzo de 1991  
Transportador Internacional por Lima, Perú  
Carretera.
- [Decisión 288:](#) Libertad de acceso a la Carga Originada y 21 de marzo de 1991  
Destinada, por vía Marítima, dentro de la Lima, Perú  
Subregión.
- [Decisión 277:](#) Modificación de la Decisión 271 Sistema 23 de noviembre de 1990  
Andino de Carreteras. Lima, Perú
- [Decisión 271:](#) Sistema Andino de Carreteras. 19 de octubre de 1990  
  
Lima, Perú