

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador
Transporte internacional de mercancías por carretera.
Análisis del Caso: El paso de frontera entre el municipio de Ipiales y el cantón Tulcán
Periodo 2004 – 2012

Belky Orbes Revelo

2014



CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS

Yo, BELKY NEREA ORBES REVELO, autor/a de la tesis intitulada “Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador Transporte internacional de mercancías por carretera. Análisis del Caso: El paso de frontera entre el municipio de Ipiales y el cantón Tulcán Periodo 2004 – 2012” mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, Febrero 2014

Belky Nerea Orbes Revelo

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

Relaciones bilaterales Colombia y Ecuador
Transporte internacional de mercancías por carretera.
Análisis del Caso: El paso de frontera entre el municipio de Ipiales y el cantón
Tulcán
Periodo 2004 – 2012

Belky Orbes Revelo

Ángel M. Casas Gragea
Tutor

QUITO
2014

ABSTRACT

En la investigación se recogen las posiciones asumidas por los actores colombianos y ecuatorianos, involucrados en el desarrollo del transporte internacional de mercancías por carretera por el paso Rumichaca.

Inicialmente se describe la forma en que se ejecuta el transporte terrestre de mercancías en Ecuador y Colombia y se lleva a cabo un análisis de la infraestructura vial, con énfasis en la zona fronteriza entre los dos países.

Seguidamente se presenta un análisis de los problemas que inciden de manera negativa en el transporte de carga por carretera en la frontera, destacando como problemas más significativos: la piratería terrestre, transbordo de mercancías no especializadas, deficiente infraestructura administrativa en la zona de frontera, conflicto interno colombiano, narcotráfico, actitudes de los transportistas, descuido de la zona fronteriza por los gobiernos centrales y resistencia de la población local.

Estos problemas en las condiciones actuales, son insolubles y hacen imposible que el transporte internacional de carga por carretera se desenvuelva acorde a la reglamentación comunitaria, obstaculizando el comercio entre los países miembros de la Comunidad Andina (CAN), y por tanto, entorpeciendo la agenda integracionista en la subregión andina.

Posteriormente en el estudio se realiza el análisis de la Decisión 399, regulatoria del transporte internacional de carga por carretera entre los países miembros de la CAN y se argumenta que se ha incurrido en desacato a la normatividad por parte de Ecuador y Colombia.

DEDICATORIA

A la memoria de
Ingrid Cecilia Orbes Revelo

AGRADECIMIENTOS

Expreso profundo agradecimiento a:

Doctor Ángel M. Casas Gragea, asesor del estudio, y quien con sabiduría iluminó el camino que lo condujo a feliz término.

Al personal docente y administrativo de Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador por permitirme alcanzar un alto nivel de formación profesional.

A los gremios de transportadores de mercancías de Ecuador y Colombia, por brindarme sus opiniones sobre el tema de investigación.

A todos y cada uno de los habitantes de la zona fronteriza Ecuador – Colombia en el paso Tulcán – Ipiales. Espero haber cumplido con ellos, al visibilizar en parte la problemática social y económica con la que deben convivir cotidianamente.

Palabras claves: CAN, integración, transporte de carga internacional Colombia y Ecuador.

Tabla de contenido

INTRODUCCION.....	11
Capítulo I: EL TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS EN LA FRONTERA DE ECUADOR Y COLOMBIA.....	18
1.1 Características del parque automotor para transporte de carga entre Colombia y Ecuador.....	18
1.2. Infraestructura vial de Colombia y Ecuador.....	23
1.3. Transporte internacional.....	31
Capitulo II: ANÁLISIS SOBRE PROBLEMAS EN EL TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA Y COMERCIO, EN LA FRONTERA DE ECUADOR Y COLOMBIA, PASO RUMICHACA.....	44
2.1 Piratería terrestre.....	44
2.2 Transbordo.....	48
2.3 Infraestructura administrativa en la zona de frontera.....	49
2.4 Conflicto interno colombiano.....	51
2.5 Narcotráfico.....	54
2.6 Actitudes de los transportistas.....	59
2.7 Descuido del alto gobierno.....	71
2.8 Resistencia de la población local.....	74
Capítulo III: DECISIÓN 399.....	76
3.1Análisis de la Decisión 399.....	76
3.2 Acatamiento del contenido de la Decisión 399.....	83
Conclusiones.....	93
Bibliografía.....	104

Índice de cuadros

Cuadro 1. Vehículos destinados a carga Diciembre de 2012.....	18
Cuadro 2. Número de unidades de cada tipo de transporte automotor destinado a carga.....	20
Cuadro 3. Capacidad instalada de transporte a carga. En toneladas. 2011.....	21
Cuadro 4. Número de vehículos destinados al transporte de carga, por capacidad en toneladas.....	21
Cuadro 5. Incentivo financiero por chatarrización en Ecuador. 2013.....	22
Cuadro 6. Cantidad de mercancías que ingresaron a Colombia desde Ecuador. Paso Tulcán – Ipiales. Enero junio 2011 – 2012.....	37
Cuadro 7. Cantidad de mercancías que ingresan a Ecuador desde Colombia. Paso Tulcán – Ipiales. Enero junio 2011 – 2012.....	37
Cuadro 8. Casos de piratería terrestre. 2011 -2012.....	45

Índice de tablas

Tabla 1. Síntesis del actual paso fronterizo Rumichaca.....	33
---	----

Índice de figuras

Figura 1. Distribución de los vehículos de carga por tipo de propiedad.....	19
Figura 2. Balanza Comercial Ecuador – Colombia. 2008 – 2012.....	38
Figura 3. Comportamiento histórico de casos de piratería terrestre.....	46

INTODUCCION

Ecuador y Colombia son países con relaciones económicas, sociales, políticas y culturales muy antiguas, las cuales se desarrollan en un extenso territorio, que en el caso del Ecuador, incluye las provincias de Orellana e Imbabura, además de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi y, en Colombia los departamentos de Putumayo, Nariño, Caquetá y Cauca.

Además de darse un importante flujo comercial entre los dos países, se presentan vínculos sociales, culturales, políticos e incluso familiares, que hacen que el relacionamiento se vuelva más estrecho y a la vez más complejo. A todo ello se suma el hecho de que se trata de una frontera viva¹, por lo tanto, la población comparte actividades cotidianas que profundizan aún más esta interrelación.

Las relaciones comerciales entre los dos países, se encuentran reglamentadas por acuerdos bilaterales (tales como el acuerdo sobre disminución de tarifas aéreas, el relacionado con la promoción turística conjunta en Japón (JATA) y en Brasil (ABAV) y la estructuración de la línea de crédito Bancoldex para empresarios colombianos y ecuatorianos) y por las normas concebidas en el marco de la CAN, de la cual son miembros, y se pueden denominar, formales.² Pero, debe también mencionarse que existen relaciones no formales, tanto en términos económicos como sociales.

Como una relación comercial no formal se cita el contrabando,

¹Miguel Egas, Manuela Fernández de Córdova, et al. *Interdependencia Fronteriza Colombia y Ecuador*, Quito, Octubre de 2009, p.3.

²Es necesario mencionar que las dos fuentes de derecho comercial mencionadas (acuerdos bilaterales y las normas comunitarias) coexisten porque son de naturaleza distinta, en cuanto los acuerdos son bilaterales (solo obliga a los países involucrados) y las normas comunitarias son multilaterales (de obligatorio cumplimiento para todos los países miembros).

particularmente de gasolina, licores y productos agrícolas como café y arroz, para citar unos ejemplos.

El flujo comercial formal terrestre entre los dos países se realiza por dos pasos fronterizos: sobre el Puente de Rumichaca entre Tulcán (Carchi) e Ipiales (Nariño), que corresponde a la zona andina, y en la Amazónica, sobre el Puente del Río San Miguel, entre Sucumbíos (Ecuador) y San Miguel (Colombia).

Este estudio analiza el transporte internacional de mercancías por carretera, en el paso de frontera entre el Municipio de Ipiales y el Cantón Tulcán, durante el período 2004 – 2012. Se esperaría que, dadas las fuertes relaciones que existen entre los dos países (formales e informales), el transporte de carga por carretera, fluyera sin ningún tropiezo y sobre la base de un cabal cumplimiento de la regulación existente en la materia. Pero la realidad de este transporte muestra una serie de dificultades para su desarrollo, visibilizadas por los transportadores cuando hacen tránsito por cada uno de los países, al punto de dar pie a la hipótesis planteada en este trabajo de que, bajo las actuales condiciones, es imposible que por el puente de Rumichaca el transporte internacional de carga no especializada pueda fluir con normalidad.

Y es que existen obstáculos que entorpecen el libre tránsito de las mercancías, que está amparado en la legislación vigente acordada por los dos países, que no parecen tener solución, si solo se piensa en realizar modificaciones a la normatividad: el conflicto armado en Colombia, que conlleva inseguridad en la zona fronteriza y presenta alto riesgo para la actividad transportadora; la actitud de oposición radical de transportistas de ambos países, al paso de carga sin transbordo; la excesiva tramitología en los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (CENAF), que hacen engorroso y demorado el tránsito de los vehículos

de carga autorizados en cada país para realizar el transporte internacional de mercancías; la resistencia de la población local, a que se produzca el paso de vehículos de carga no especializada sin dificultades, porque su trabajo e ingresos se encuentran directamente vinculados con la irregularidad que se presenta en la actividad transportadora.

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

Ecuador y Colombia firmaron el Acuerdo de Cartagena, con el cual nació la actual CAN, el 26 de mayo de 1969, junto a Bolivia, Chile y Perú mediante el cual se comprometieron a mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social.

El 17 de Enero del año 1997 se promulga la Decisión 399³ por parte de la CAN, con el fin de regular el transporte internacional de mercancías por carretera entre los países miembros.⁴ Esta Decisión sustituyó a la Decisión 257, que fue

³Comisión del Acuerdo de Cartagena, *Decisión 399 de Enero 17 de 1997. Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustitutoria de la Decisión 257*, Lima, Sexagésimo noveno Período Ordinario de Sesiones de la Comisión, 17 de enero de 1997

⁴Decisión 399. ...CONSIDERANDO:

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

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

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

suscrita el 28 de noviembre de 1989 por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, países que acordaron, “[...] *las condiciones para la prestación del servicio de transporte internacional de mercancías por carretera entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena, con el objeto de liberalizar su oferta,*”⁵ que bien pueden ser limítrofes (como el caso de Colombia y Ecuador) o no, (como Bolivia y Colombia).

La Decisión 399 como marco regulador del transporte internacional de mercancías entre los países que la suscriben, se fundamenta en el libre comercio dentro del proceso de integración andina. La finalidad de esta norma es dinamizar el comercio internacional regional, obviando el trasbordo en la frontera, dado que ello disminuye el tiempo de transporte, costos de operación y, además, preserva la integridad de la carga, en beneficio de los importadores y exportadores. A partir de la entrada en vigor de la decisión 399 se ha regulado el tránsito de mercancías entre los países miembros y como lógica consecuencia se acentúa la presencia de transportistas⁶ habilitados de un país extranjero por las carreteras de los otros.⁷

En virtud del obligatorio acatamiento de la decisión 399, los países miembros están condicionados a eliminar cualquier medida que restrinja o incida en forma negativa en el normal desarrollo de las operaciones de transporte internacional;⁸ pero en el caso de Colombia y Ecuador como se verá más adelante, la práctica contradice a la teoría, en el sentido que por diversas razones en ambos países se ha impedido que el transporte internacional de mercancías se realice sin

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

⁵(Decisión 399, Artículo 2:5)

⁶En Colombia, para denominar a los transportistas se emplea el término transportadores.

⁷(Decisión 399, Artículo 14:7)

⁸(Decisión 399, Artículo 4:6)

obstáculos al caer en la obligatoriedad del transbordo, con algunas excepciones, como las de transporte especial de tanqueros, niñeras y refrigerados.⁹

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

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

De lo anterior se desprende que el *objetivo general* de esta investigación es describir y evaluar la aplicabilidad que ha tenido la decisión 399 en la zona fronteriza colombo - ecuatoriana en el periodo del 2004 y 2012, tratando de hacer algún aporte en el entendimiento que la dinámica social y económica de la zona fronteriza, debe considerarse al momento de realizar los análisis pertinentes en cuanto a la razonabilidad y aplicabilidad de normas que tratan de regular las actividades que se desarrollan en la zona de frontera entre Ecuador y Colombia, en el paso de Tulcán e Ipiales.

En este marco, los *objetivos específicos* de esta investigación son los siguientes:

Primero, observar a nivel general, de qué modo la decisión 399 ha producido controversias, inconvenientes y desacuerdos, que dificultan el normal

⁹ Se refiere a tractomulas en plancha, “niñeras”, contenedores de 20 y 40 pies, “refrigerados”, graneles líquidos, transporte de bebidas, “tanqueros”.

funcionamiento del transporte internacional de mercancías, principalmente, entre transportistas colombianos y ecuatorianos.

Segundo, inscrito dentro de la problemática anterior, determinar los efectos en el ámbito social y económico que ha provocado esta situación que perturba directamente al comercio fronterizo.

El tercero, realizar un análisis de resolución de conflictos que desborda las posiciones e intereses de los gremios de transporte de Colombia y Ecuador, determinando las actitudes de los transportistas tanto colombianos como ecuatorianos, con la pretensión de contribuir a la generación de información, para que a nivel gubernamental, de cooperación extranjera y la sociedad civil, puedan soportar la formulación políticas y acciones concretas, favorables a la integración productiva y social y al fomento del diálogo político entre Ecuador y Colombia.

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

También se revisaron estudios realizados por asociaciones empresariales, anuarios de importación y exportación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y de la Comisión Económica para América Latina y el

Caribe (CEPAL); estudios de organismos públicos, estadísticas de las autoridades portuarias, logísticas de transporte de Colombia y Ecuador, bases de datos electrónicos, textos y artículos especializados en transporte binacional Colombia y Ecuador.

La investigación se presenta estructurada en cuatro capítulos. En el capítulo primero se realiza un análisis sobre el transporte de Colombia y Ecuador.

El capítulo segundo contiene la descripción y análisis de los problemas fronterizos en el transporte y comercio internacional.

En el capítulo tercero se analiza la decisión 399 y su impacto en la zona fronteriza en el paso Rumichaca, poniendo de manifiesto los incumplimientos a la misma por parte de Ecuador y Colombia que han motivado Resoluciones de la Secretaria General de la Comunidad Andina (SGCAN), en las cuales se comprueban los hechos que configuran el incumplimiento. Además se reseñan los problemas básicos del transporte terrestre en la zona fronteriza (Tulcán-Ipiales). Aquí se resalta la presentación sintética de las actitudes de los transportistas a ambos lados de la frontera en el paso Tulcán – Ipiales. Por último se presenta el capítulo de conclusiones, referidas éstas al cumplimiento de los objetivos propuestos por el estudio.

CAPÍTULO I. TRANSPORTE TERRESTRE DE MERCANCÍAS EN LA FRONTERA DE ECUADOR Y COLOMBIA.

1.1 Características del parque automotor para transporte de carga entre Colombia y Ecuador.

Colombia con corte a diciembre de 2012, contaba con 346.729 unidades de transporte de carga por carretera, clasificados en camiones, tracto camiones y volquetas. De ese parque automotor, el 72,52 % corresponde a vehículos de servicio público, con predominio de la modalidad de camiones, que participa con 69,28%, seguida de los tractocamiones con el 22,72%.

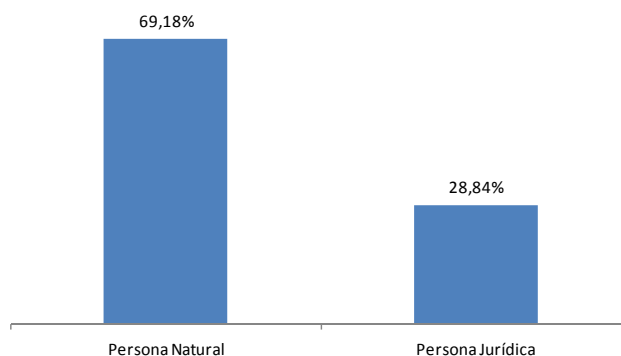
Existen camiones, tractocamiones y volquetas de servicio particular que movilizan carga propia y sólo eventualmente prestan servicios de transporte de carga por carretera, a empresas diferentes.

Cuadro 1. Vehículos destinados a carga a diciembre de 2012

Servicio	Camión	Tracto camión	Volqueta	Total general
Diplomático	50	10	464	524
Oficial	6.664	259	1.514	8.437
Otros	5	2	7	14
Particular	75.638	1.900	9.150	86.688
Público	174.197	57.140	20.110	251.447
No clasificado	69	1	1.687	1.757
Total general	256.623	59.312	32.932	348.867

Fuente: Registro Único Nacional de Tránsito RUNT – Registro Nacional Automotor

Figura 1. Distribución de los vehículos de carga por tipo de propiedad.



Fuente: Registro Único Nacional de Tránsito RUNT – Registro Nacional Automotor

La mayor parte del parque automotor destinado al transporte de carga por carretera, (69,18%), es propiedad de personas naturales, muchas de las cuales son poseedoras de un pequeño parque, constituido por entre uno y tres automotores. Constituyen la principal fuerza de opinión en el sector transportista colombiano y con amplio respaldo de la clase política que los cuenta entre su potencial electoral.

El 28,84% corresponde a las personas jurídicas, que son grandes empresas de transporte, Coltanques, Saferbo y Coordinadora, para citar algunas. Se resalta el hecho que las personas naturales son pequeños transportadores, asociados en cooperativas de transportadores, y agremiados en la Asociación de Camioneros de Colombia (ACC).

Valga anotar que la figura del cooperativismo en el transporte de carga es simbólica, puesto que la conformación de la empresa cooperativa es sólo para operar los vehículos, ofrecer algunos servicios a los asociados relacionados con el transporte (repuestos, serviteca¹⁰), pero no para cumplir cabalmente con los principios del sector solidario de la economía.

¹⁰Una serviteca es un sitio especializado en la oferta de bienes y servicios para vehículos automotores tales como llantas, baterías, alineación, luces, frenos, balanceo, revisión técnico mecánica, lubricantes, etc.)

A diciembre de 2012, los registros del sistema de transporte en Colombia muestran que el 42% del parque automotor es de menor a 12 años; el 58% del parque tiene edad menor a 21 años, al tiempo que el 42% es de edad que supera los 21 años de antigüedad.

Con relación a Ecuador, el sector transportador de carga por carretera, arroja las siguientes cifras:

Cuadro 2. Número de unidades de cada tipo de transporte automotor destinado a carga.

Año	Camioneta	Furgoneta	Camión	Tanquero	Volquete	Trailer
1998	193.637	1.569	44.089	1.852	6.540	3.304
2007	218.632	2.072	60.530	1.537	5.581	3.865
2011	250.667	2.019	118.378	2.808	10.557	12.860

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

Para el año 2011, el automotor tipo camioneta es el principal vehículo de transporte de carga en Ecuador, llegando a representar el 62,94% del total, seguido de los camiones con el 29,72% y los tráiler con el 3,23%.

El número de camionetas de carga creció en 13% entre 1998 y 2007; el número de furgonetas creció en 32% en el mismo período. El mayor incremento en el parque automotor lo tuvo la modalidad de camiones, con el 37%. El transporte tipo tráiler se incrementó en 17%. Se presentó disminución en tanquero y volquete, en el 17% y 15% respectivamente.

Del 2007 al 2011, continuó el crecimiento del parque automotor, presentando sólo la disminución en camionetas, del 2,55%. Pero la dinámica del crecimiento en los últimos cuatro años (2007- 2011), superó ampliamente la obtenida en el período de nueve años (1998-2007).

Cuadro 3. Capacidad instalada de transporte de carga. En toneladas. 2011

CLASE	Total de Toneladas	Porcentaje
Camioneta	253.740	23,69%
Furgoneta (carga)	3.118	0,29%
Camión	418.995	39,11%
Tanquero	28.287	2,64%
Volquete	132.605	12,38%
Trailer	193.824	18,09%
Otra clase	40.509	3,78%
Total país	1.071.079	100%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

De una capacidad total de carga de 1.071.079 toneladas, la mayor parte (418.995, correspondiente al 39,11%) correspondió a los camiones y, en segundo lugar, a las camionetas (23,69%).

Cuadro 4. Número de vehículos destinados al transporte de carga, por capacidad en toneladas. 2011

CLASE	CAPACIDAD EN TONELADAS				
	1/4 A 3	3 1/4 A 6	6 1/2 A 10	10 1/2 A 15	15 1/2 y más
Total país	322.867	40.132	16.115	11.371	10.230
Camioneta	250.667	0	0	0	0
Furgoneta (carga)	1.968	45	6	0	0
Camión	68.574	33.052	9.322	6.210	1.220
Tanquero	54	1.026	738	581	409
Volquete	39	2.393	3.034	2.462	2.629
Trailer	1.009	2.935	2.399	1.589	4.928
Otra clase	556	681	616	529	1.044

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

Para el transporte de carga pesada de 15 ½ toneladas y más de capacidad, se contaba en el año 2011, con 4.928 trailers, 1.220 camiones y 1.453 entre tanqueros y transporte de mercancías especializadas.

En el transporte de carga pesada participan tanto empresas privadas como cooperativas. Las segundas asocian a pequeños transportistas, a los cuales

facilitan la operación de los vehículos,¹¹ aunque realmente no se comportan como empresas del sector solidario de la economía, pues no redistribuyen las utilidades del ejercicio entre sus asociados, ni les prestan servicios tales como auxilios y acceso a crédito de bajo costo.

Valga decir que los transportistas de carga pesada en Ecuador, tienen la posibilidad de acogerse al programa de chatarrización que contempla incentivo financiero, tal como se observa en el Cuadro siguiente:

Cuadro 5. Incentivo financiero por chatarrización en Ecuador. 2013

Valores asignados de incentivo financiero por chatarrización en dólares			
Rango de años	TRANSPORTE PESADO (En toneladas)		
	Pesado (Camión, desde 3,6 a 10)	Pesado (Camión, más de 10 hasta 26)	Pesado (Camión o tractocamión más de 26)
Desde 30	12.755,00	17.118,00	28.530,00
De 25 a 29	11.596,00	15.406,00	25.677,00
De 20 a 24	10.542,00	13.866,00	23.110,00
De 15 a 19	9.583,00	12.479,00	20.799,00
De 10 a 14	8.712,00	11.231,00	18.719,00

Nota. Adicionalmente reciben un valor por parte de ANDEC o ADELCA por el peso del vehículo entregado, el mismo que depende del peso medido al momento de la entrega

Fuente: Agencia Nacional de Tránsito de Ecuador. 2013

En Colombia en el año 2005 se implementó una política de chatarrización de camiones a través de una póliza, pero este mecanismo no ha dado resultados positivos, para sacar del mercado los vehículos obsoletos que siguen prestando el servicio de carga, sin que puedan ingresar vehículos nuevos, porque está prohibida su venta. El monto destinado para chatarrización y reposición de camiones pesados en el año 2013 es de 130 millones de pesos (68.421.052,63 millones de dólares) que sólo alcanzaría para 2.600 vehículos.

¹¹Cuando un empresario dueño de la mercancía a transportar no cuenta con equipo de transporte propio, debe contratar el servicio de transporte, siempre a través de una empresa transportadora habilitada y no puede contratar el transporte de la mercancía con un transportador individual, de allí que los propietarios de los vehículos deben asociarse en cooperativas, que se convierten luego de llenar los requisitos legales, en las empresas encargadas de asumir la responsabilidad emanada del contrato del transporte de carga.

En estas condiciones los transportistas ecuatorianos van dando pasos para lograr un parque vehicular de carga pesada de mejores condiciones en comparación a los colombianos, lo que sin duda los hace más competitivos, por la vía de los costos, porque un vehículo nuevo demanda menos gastos de funcionamiento y mantenimiento que uno ya viejo.

Respecto al Ecuador debe mencionarse que, todavía no ha alcanzado altos niveles en la calidad y disponibilidad de la información sobre el estado del parque automotor, lo que sin duda es un obstáculo para el diseño de políticas de Gobierno dirigidas al fomento a la actividad transportadora.

1.2 Infraestructura vial de Colombia y Ecuador.

Los transportistas de Colombia indican que en el país, la infraestructura vial es deficiente, el sector es agobiado por altos costos logísticos, buena parte del parque automotor es antiguo, los impuestos son onerosos y los trámites son excesivos, y las tarifas de peajes son demasiado altas para desarrollar rentablemente la actividad transportadora de carga de carretera.

Estos factores son parte de la problemática que deben enfrentar el gobierno y las empresas de transporte de carga terrestre y de logística,¹² en el corto y mediano plazo, especialmente luego de la implementación de los convenios

¹²Las empresas de logística se dedican al desarrollo de las funciones de transporte, almacenaje, aprovisionamiento y distribución de mercancías.

En Colombia existe el Sistema Nacional de Logística (SNL), en el cual participan los 3 actores principales: en primer lugar el sector productivo, el cual demanda servicios de gestión y movilización de bienes que debe contar con una oferta de servicios acorde con su productividad y con precios que lo hagan competitivos, en segundo lugar, el sector de servicios logísticos que debe proveer una oferta de servicio acorde con la demanda, debe tener innovación y adopción de mejores prácticas para prestar servicios en términos de calidad, eficiencia y eficacia, y debe tener condiciones razonables de rentabilidad. El Estado es el tercer actor y su papel en el sistema logístico nacional es crear el entorno regulatorio que promueva la logística, que genere condiciones estables, que promueva competitividad y logística, facilite y promueva el comercio exterior e interior.

comerciales que el país ha suscrito con Estados Unidos y Corea, que exigen un desarrollo del país acorde con niveles efectivos de operatividad, es decir, con la entrada en vigencia de los convenios comerciales se espera incremento en importaciones de productos industriales y en exportaciones de materias primas, lo que requiere oferta de servicio de transporte de carga en condiciones de eficiencia, para que no se pierda con altos costos de transporte el beneficio en precio de los productos importados para los consumidores y competitividad de las exportaciones. Algunos analistas aseguran que es más costoso el transporte de una tonelada desde el puerto de Buenaventura a Bogotá que de Corea y Estados Unidos a Buenaventura, lo cual es evidentemente, un absurdo económico, pero que se da en la realidad actual.

Según el Informe Global sobre Competitividad 2011-2012 del Foro Económico Mundial, Colombia se encuentra en el puesto 68 (de 142) en competitividad; en materia de calidad de carreteras en el 108, y en el 95 en cuanto a calidad de la infraestructura en general.

Las principales desventajas para el sector del transporte de carga radican en la carencia y deficiencia de la infraestructura vial, una de las más precarias a nivel mundial. Hay carencia de infraestructura logística (centrales de carga, puertos secos, centrales de transferencia, patios de contenedores, parqueaderos de vehículos de carga, entre otros), al igual que escasa cultura y disposición logística con sentido de cadena (generadores de carga, operadores logísticos, patios de contenedores, sociedades portuarias, concesiones viales, aseguradores y transportadores, entre otros)”¹³.

En Colombia no se han formalizado consorcios, alianzas y otros recursos de esa naturaleza, (donde participen empresas nacionales y llegue la inversión extranjera), lo cual representaría una herramienta invaluable para abordar exitosamente los distintos nichos de la cada día más compleja cadena de transporte y logística, nacional e internacional, y se puedan adelantar las obras de

¹³COLFECAR, *Informe de Jaime Sorzano Serrano, presidente ejecutivo de la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera*, Bogotá, 2013.

infraestructura que el país requiere y en las cuales existe un atraso calculado de más de 20 años.

Sin embargo, los acuerdos comerciales con diversos países, en especial con Estados Unidos y la Unión Europea, motivan la puesta en marcha del desarrollo de los sectores transportador, logístico y de infraestructura en Colombia. El presidente Juan Manuel Santos se ha comprometido con ello, y al respecto anotó:

Para que un país como Colombia pueda mantener su ritmo de crecimiento y cerrar las brechas en infraestructura que tiene y pueda asumir exitosamente los tratados de libre comercio, hemos calculado que necesita mantener un nivel de inversiones del 3% del PIB por lo menos por una década. El Gobierno colombiano destinó el 1,5% del PIB a infraestructuras en 2012 y 2013, y llegará al 3% en 2014, frente al 1% del año 2011. Es necesario atraer la inversión extranjera a Colombia para que participe en proyectos de asociaciones público-privadas. Se invirtieron en el año 2011 3.090 millones de dólares (2.330 millones de euros) en la mejora de las infraestructuras de transporte, como parte de un ambicioso plan para fortalecer la red nacional de carreteras, trenes, puertos y aeropuertos.

Los proyectos pendientes abarcan estos cuatro canales, y entre ellos se destaca el plan de mejora de carreteras, que requerirá una inversión de 20.000 millones de dólares (15.000 millones de euros).

Además de financiación, Colombia busca establecer colaboraciones con proveedores de materiales de ingeniería y con empresas extranjeras en materia de seguros para proyectos.¹⁴

Con la inclusión del tema de los corredores viales (como el Eje Vial del Sol que une el centro del país y la costa norte y las Autopistas de la Prosperidad para el occidente del país, incluyendo el Valle del Cauca, el Eje Cafetero y Antioquia) en el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, y con los decretos que se han expedido en materia de concesiones viales¹⁵, hasta la reorganización de

¹⁴República de Colombia, Agencia Nacional de Infraestructuras de Colombia (ANI).

¹⁵En Colombia, muchos de los proyectos de construcción de obras de infraestructura se llevan a cabo mediante la figura de concesión. Para estructurar y administrar los proyectos de infraestructura de transporte que se desarrollen mediante alguna forma de vinculación del capital privado, se creó el Instituto Nacional de Concesiones (INCO), en junio del año 2003. El propósito del Gobierno Nacional al crear el INCO fue centrar en una única institución todos los procesos de estructuración, contratación y administración de obras de infraestructura de orden nacional, que contaran con participación de capital privado, y evitar las diferentes dificultades del esquema

instituciones del Estado, han permitido que se haya recorrido un camino importante para que el país cuente con vías adecuadas de por lo menos cuatro carriles en ambas direcciones, con túneles y puentes que permitan superar las barreras en la comunicación terrestre que presenta la agreste topografía andina y que sean propiciadoras del desarrollo del transporte de carga por carretera.

Con el objetivo de prevenir y solucionar la problemática de la infraestructura por causa de asuntos climáticos (debido a la temporada invernal que cada año se presenta en Colombia se origina taponamiento y destrucción de vías, puentes y túneles a causa de caída de piedras y lodo desde las montañas o por procesos de desplome de la banca), el 25 de noviembre de 2011 se instaló el Consejo Nacional de Emergencias en Infraestructura, con la participación de entidades oficiales y privadas y con las medidas tomadas,¹⁶ la época invernal del año 2013, no ha producido los desastres en las vías, que históricamente se presentaban en el país.

tradicional. El programa de concesiones viales en Colombia se inició a nivel nacional en el año 1994 con el proyecto de concesión de la vía Bogotá - Villavicencio. El objetivo fundamental del programa fue la vinculación del capital privado para el desarrollo de la infraestructura de transporte con aras de lograr mayores niveles de competitividad y liberar recursos de inversión requeridos para otros sectores prioritarios. En el momento se encuentran vigentes 21 contratos de concesión.

A partir de la implementación de la nueva metodología de contratación, sin anticipos de dinero por parte del gobierno, ya se encuentran en ejecución obras de reparación de 2.500 km de la red vial afectada por el invierno, cuyo costo supera los 913.000 millones de pesos. Adicionalmente, este año se dispondrá de US\$200.000 millones de pesos para este fin.

¹⁶Entre las medidas tomadas se citan los trabajos que se ejecutan con el billón de pesos destinados para obras de mitigación, recuperación en varios frentes entre los que se destacan los temas de vías.

Es importante destacar el Convenio entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo-INVIAS y la ANI. Este proyecto tiene avances del 89,45% (al 15 de septiembre de 2013). Lo que se hace con este trabajo es rehabilitar y/o reconstruir la red vial nacional afectada por la temporada de lluvias de los últimos 4 meses del 2011 y el primer semestre del 2012.

Los departamentos beneficiados son: Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindio, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca.

Sin embargo, es importante que se tenga en cuenta que el beneficio es para el país en general por ser proyectos desarrollados en 44 tramos de la red vial nacional, distribuidos en 36 proyectos.

El valor de este convenio es de \$290.000.000.000 y a la fecha se han finalizado las intervenciones de 21 proyectos.

Con la acción adelantada por el gobierno durante el año 2012, en las comunidades afectadas por la ola invernal anual, se ha logrado un país menos vulnerable con comunidades más resilientes,¹⁷ de la mano de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Actualmente, se realiza un proceso licitatorio por 1,3 billones¹⁸ de pesos para el mantenimiento preventivo en veinte corredores de la red vial nacional y recientemente fueron cerradas dieciséis licitaciones para obras de corredores prioritarios; además, se garantizaron 2,3 billones de pesos para el desarrollo de la infraestructura en quince departamentos. De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación (DNP), se cuenta con 187.432,89 kilómetros de red vial, de los cuales sólo un poco más de 16.000 km están pavimentados.

Según COLFECAR,¹⁹ el sector transportador en Colombia espera mayores volúmenes transportados por importaciones y exportaciones debido a los ya comentados convenios comerciales, menores costos en equipos, insumos y accesorios derivados de la desgravación arancelaria (por lo menos 150 ítems beneficiarán al sector), mayores volúmenes de inversión extranjera directa con su

¹⁷Por comunidades resilientes se entiende comunidades que tienen mayor capacidad para afrontar las adversidades y recuperarse de las crisis que las agobian y con mejor disposición de pensar con visión de futuro.

¹⁸Un billón de pesos es equivalente a un millón de millones de pesos, es decir: \$1.000.000'000.000

¹⁹COLFECAR es la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera creada en 1976 y es la entidad más representativa del sector transportador de carga por carretera en Colombia, por su aporte a la tecnificación de las empresas y la introducción de un criterio industrial en el ejercicio de la actividad. En la Junta Directiva 2010-2013 están representadas poderosas empresas, que tienen domicilio en los principales centros industriales del país, y son: Principales: CARGA S.A (Medellín), COPETLAN (Bucaramanga), CORDICARGAS (Bogotá), COORDINADORA MERCANTIL (Medellín), TRANSPORTES SANCHEZ POLO (Barranquilla), TRANSBOY (Bogotá), C OOTRANSRISARALDA (Pereira). Suplentes: TRANSPORTES CARAVANA (Bogotá), COTRASUR (Bucaramanga), PROVEEDOR & SERCARGA (Bogotá), TRANSPORTES CENTRO VALLE (Cali), CETTANDINA S.A. (Bogotá), UNION ANDINA (Bogotá), TRANSPORTES RAGRI (Pereira).

positivo impacto para la economía, empleo, menores tiempos de inspecciones y controles en puertos, entre otros beneficios.

Los empresarios del transporte han realizado inversiones importantes en la modernización del equipo automotor, en instalaciones físicas, en tecnologías de comunicación y conectividad, y en el desarrollo y capacitación de recurso humano.²⁰

Es importante resaltar que la COLFECAR ha desarrollado alianzas²¹ como la suscrita con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Instituto de Normas Técnicas, (ICONTEC), la cual permitió el diseño y emisión de la Norma Técnica Colombiana NTC 5500,²² cuyos capítulos de gestión de personal, información y operaciones están encaminados a lograr mayores niveles de seguridad en la

²⁰Jaime Sorzano Serrano (Presidente Ejecutivo de Colfecar), *Transporte de carga: una cuantía aún a medio pagar*, en: *Revista Logística*, No. 20, Bogotá, Legis, 2013.

²¹Colfecar ha participado en varios procesos de cooperación con entidades públicas y privadas, con el fin de adelantar proyectos que se consideran estratégicos para el desarrollo del sector transportador de carga por carretera. A través de la cooperación, se compartieron recursos económicos, tecnológicos, financieros y humanos con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el ICONTEC, para diseñar y emitir la norma calidad para la gestión del talento humano, la generación y manejo de información pertinente y la optimización de los procesos operativos. Con la Corporación Calidad (entidad de carácter mixto, es decir en ella participan entes de gobierno y del sector privado. En su Consejo Directivo tienen asiento la Presidencia de la República, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Colciencias, el Consejo Gremial Nacional y seis representantes de los Miembros Asociados), la alianza con Colfecar tuvo como objetivo diseñar un modelo para lograr la excelencia en la gestión del transporte de carga.

²²La serie de normas técnicas bajo de denominación NTC 5500, tiene como objetivo central obtener la seguridad integral en la prestación del servicio de transporte de carga por carretera. Consta de 3 normas específicas: a) *NTC 5500-1 Gestión de información*: Propone parámetros de aprovisionamiento y manejo de información relacionada con empresas de transporte, generadores de la carga, propietarios de vehículos, conductores, vehículos, rutas de operación, etc., para apoyar la toma de decisiones adecuadas para garantizar altos niveles de seguridad en la prestación del servicio. B) *NTC 5500-2 Gestión de personal*: Indica parámetros para la gestión de recursos humanos, especialmente sobre las fases de selección, vinculación, evaluación y control del personal; con miras a garantizar la excelencia en el desempeño de las actividades correspondientes. c) *NTC 5500-3 Gestión para la operación y prestación del servicio*: Señala parámetros para orientar los procesos operativos (selección de clientes, contratación del servicio, facturación y evaluación de las operaciones).

La norma NTC 5500 se gestó y elaboró al interior del mismo sector transportador, claro con el apoyo de la CAF y en ICONTEC.

prestación del servicio, todo ello encaminado al propósito fundamental de situar al sector transportador en la categoría de ‘clase mundial’.

Entre los avances presentados en el sector, se destaca la utilización de nuevas tecnologías en cuanto a comunicaciones, localización y trazabilidad, que permiten una mayor efectividad en cuanto a servicios ofrecidos y seguridad.

Quedan para el quinquenio 2014-2018, tareas pendientes para adelantar en el sector transportador de carga por carretera:

- Diseño y puesta en marcha de una política de equipamiento y modernización que permita reglas claras del juego para la matrícula, operación y retiro de vehículos del servicio público.
- Desde el punto de vista institucional, la creación de una comisión reguladora del sector con carácter independiente y especializado, al igual que ocurre en otros sectores como el de energía y gas.
- La operación del Observatorio del Transporte con la participación de las autoridades competentes y de los distintos integrantes de la cadena, como recurso valioso para optimizar los tiempos logísticos y racionalizar los costos operacionales del transporte.

En cuanto al programa de construcción y mantenimiento de la red vial por parte del gobierno ecuatoriano, las provincias de Pichincha, Imbabura y Carchi, han tenido un gran avance en la construcción de un eje vial de tres carriles, “la inversión del Ecuador en vialidad superó los US\$7.620 millones en los 9.200 kilómetros de vías construidas e intervenidas”, informó el subsecretario de Obras Públicas y Transporte, Iván Sempértegui. El funcionario señaló:

7.820 kilómetros han sido intervenidos, de los cuales 6.440 están totalmente concluidos y destacó que la red vial permite enlazar los diferentes centros de producción con los de consumo, fomenta la industria, el comercio y permite el desarrollo turístico. Al respecto de este punto, informó que el 2012 se movilizaron alrededor de 11 millones de turistas, tanto en feriados como en fines de semana [...].

Resaltó los proyectos emblemáticos gubernamentales como la ruta Manta (Ecuador)-Manaos (Brasil) que une el Océano Pacífico con el Atlántico. Además, están la Troncal de la Sierra, de la Amazonía y la Ruta del Spondylus, que recorre el perfil costanero y tiene una longitud de aproximadamente 1.000 kilómetros.²³

En relación con, lo que ocurre en Colombia en los departamentos de Putumayo, Nariño y Cauca, en estos departamentos no se realiza un adecuado mantenimiento, por diferentes fallas geológicas que se presentan en el sector de Mojarras, este último lugar en límites entre Cauca y Nariño en las que por tal motivo varios sectores gremiales de transporte se han manifestado inconformes por la demora de trabajos, situación que ha ocasionado un tránsito irregular por el eje vial.

Finalmente se podría decir que Ecuador tiene una infraestructura vial de superior calidad en comparación a Colombia, esto debido en parte a que el país del norte posee diferentes áreas geográficas que hace imposible tener una malla vial de excelente calidad y por la mala administración e inversión de los consorcios viales encargados de ejecutar los proyectos en la modalidad de concesión, brindando un mal servicio al transporte internacional de mercancías, que aunque el INCO, se encargue de supervisar el correcto avance de las obras, cae también en los oscuros brazos de la corrupción que se da entre los contratistas y los funcionarios públicos. Como casos anecdóticos se puede mencionar la vía Bogotá – Villavicencio que lleva más de 15 años de construcción y no se

²³ANDES, (Agenda Publica de Noticias del Ecuador y Suramérica), en <http://www.andes.info.ec/es/actualidad/inversi%C3%B3n-red-vial-ecuador-supera-7-mil-millones-d%C3%B3lares.html>

vislumbra su terminación, aunque se hayan otorgado varias adiciones presupuestales solicitadas por los contratistas; la vía Panamericana entre Popayán y Rumichaca, que se encuentra deteriorada, sin embargo los concesionarios cobran los peajes y además reciben compensaciones del Estado, sin que se inviertan recursos en la rectificación del trazado y ampliación de la vía y en la recuperación de los tramos destruidos.

1.3 Transporte internacional.

La mayor parte del transporte internacional de mercancías por carretera entre Ecuador y Colombia se realiza por el puente de Rumichaca, dejando un volumen menor para el paso por el puente de San Miguel, que comunica al departamento del Putumayo en Colombia con Lago Agrio en Ecuador.

El constante incremento en la circulación de mercancías y personas, por el puente de Rumichaca, generaba congestión en el desplazamiento vehicular entre Tulcán e Ipiales (y viceversa), el cual tomaba entre una hora y una hora y media, ante lo cual los viajeros o comerciantes optaban por descender de los taxis, furgonetas y desde la vía de ingreso a la parroquia de Urbina caminaban para ganar tiempo y cruzar la frontera.

Este hecho unido a la lentitud que se presentaba en el paso de vehículos de carga, motivó a que en el año 2012 los gobiernos de Ecuador y Colombia a plantearan conjuntamente el proyecto de ampliación del puente internacional, el cual con un peso de 320 toneladas, es liderado por la Empresa Constructora ecuatoriana Panavial, en una demostración de un magnífico trabajo técnico. Se espera que la ampliación esté en operación a fin del año 2013.

El puente internacional de Rumichaca está proyectado con una longitud de

71,20m, ancho 14,50m, tres carriles vehiculares y un peatonal. El financiamiento de la obra es compartido por los dos países con un 50%, US\$ 2.750.000,00 por parte de Ecuador y otro 50% US\$ 2,750.000.00 por parte de Colombia.

De acuerdo a los estudios de tráfico aprobados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE),²⁴ del Ecuador son 11.371 vehículos por día que circulan en la zona fronteriza; la puesta en operación de la ampliación del puente internacional beneficiará directamente la movilidad de los 500.000 habitantes de la zona de frontera, de tal manera que la realización de esta obra es un claro ejemplo que por la vía de la cooperación binacional, se puede avanzar en el desarrollo de la infraestructura del transporte para el intercambio comercial, cultural y turístico, que se traduce también en mejores condiciones de vida para la comunidad fronteriza.

En la otra zona de frontera sobre el río Mataje aunque se ha adelantado la adecuación de las carreteras Río Mataje-San Lorenzo en Ecuador y Río Mataje-La Espriella en Colombia, todavía no se ha construido el puente sobre el río. Una vez que Colombia entregue los estudios definitivos, es necesario que mediante la ejecución de un convenio interinstitucional entre los dos países se apropien los recursos para sacar adelante la construcción de este puente, que abre una nueva ruta al transporte internacional de mercancías por carretera.

Actualmente se encuentra terminada la aplicación de las metodologías de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios de Valor Agregado²⁵ en el marco

²⁴MTOPE, *Proyecto ampliación del corredor E-35 Panamericana Norte, tramo Rumichaca – Ibarra*, Quito.

²⁵En el marco de la iniciativa IIRSA, se han diseñado tres metodologías: a) Metodología para el Análisis del Potencial de Integración Productiva (IPr); b) Metodología para el Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado (SLVA); c) Metodología de Integración Productiva y Logística (IprLg). Estas metodologías sirven para dinamizar la identificación de proyectos, su área de influencia, caracterizar y seleccionar cadenas productivas objeto de trabajo de campo y

de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)²⁶, al grupo de proyectos del Eje Andino, la cual permitió identificar el potencial de impacto de las obras de infraestructura del grupo sobre la integración productiva en la región Colombia-Ecuador-Perú y la posibilidad de desarrollar servicios logísticos de mayor valor agregado.²⁷

Tabla 1. Síntesis del actual paso fronterizo Rumichaca.

PASO FRONTERIZO RUMICHACA		
Países que vincula	Colombia – Departamento de Nariño	Ecuador - Provincia del Carchi
Localidades fronterizas	Ipiales	Tulcán
Características económicas de las zonas	Comercio, comercio transfronterizo; Agricultura: Papa, arveja, hortalizas; Ganadería: Pasto para ganado lechero, leche	
Otras localidades (no fronterizas en área de influencia)	Pasto 83 Km, Popayán 324 Km, Cali 441 Km, Bogotá 881 Km, Cúcuta 1.449 Km	Ibarra 123 Km, Quito 229 Km, Guayaquil 655 Km, Huaquillas 797 Km
Ubicación	00° 49' 49 " Latitud Norte - 77° 38' 40" Longitud Oeste	
Aspectos geográficos	Ubicado a 3.900 metros sobre el nivel del mar. A ambos lados de la frontera se encuentran las ciudades de Ipiales (120.627 habitantes urbanos) y Tulcán (cerca de 61.867 habitantes urbanos). El terreno es ondulado y montañoso y el clima es templado con una temperatura media anual de 11°. La precipitación media anual en el área es de 870 mm.	
Temporalidad	Tradicionalmente la frontera ha operado en forma permanente. Sin embargo, por razones de seguridad, se estableció temporalmente un horario de cierre en Ecuador.	

presentar a los equipos nacionales el informe final que corresponda, para soportar la toma de decisiones.

²⁶La Iniciativa IIRSA, tiene como finalidad impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio Suramericano

²⁷Mediante la iniciativa IIRSA, se definieron grupos de proyectos relevantes para el sector transportador de carga por carretera, los factores de análisis para trazar sus impactos en diversas dimensiones y la evaluación comparativa de los mismos. Los proyectos son: Corredor vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís (Colombia); Implementación del Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) en el Paso de Frontera Tulcán – Ipiales (Rumichaca) (Colombia-Ecuador); Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) San Miguel y sus accesos (Colombia-Ecuador); Aprovechamiento de la infraestructura existente y de las nuevas conexiones para aumentar la infraestructura de comunicaciones (Bolivia- Colombia – Ecuador- Perú- Venezuela).

Vías de acceso principales	Ipiales está comunicada por carretera pavimentada con Pasto y desde allí con las ciudades del interior de Colombia como Popayán, Cali, Medellín, Bogotá y Cúcuta. Se tiene en proyecto el mejoramiento de la comunicación entre Pasto y Mocoa a fin de interconectar la frontera San Miguel y Río Mataje y acortar el tiempo de viaje entre Ipiales y Bogotá se acorta en varias horas.	Tulcán se comunica por carretera pavimentada con Ibarra, Quito, Guayaquil y Huaquillas en la frontera con el Perú.
Carpeta de rodado y estado	La vía de acceso a Ipiales está totalmente pavimentada. Se trata de una vía de dos carriles con ancho variable de bermas, demarcación horizontal de la calzada y señalamiento vertical en todo el recorrido.	La vía de acceso a Tulcán pavimentada, con ancho variable de bermas, demarcación horizontal de la calzada y señalamiento vertical en todo el recorrido.
Controles migratorios	El control migratorio está a cargo del Administrativo de Seguridad (DAS)	Policía Nacional
Aduana	Puesto de la Aduana en el CENAF de Ipiales. Aduana de Ipiales dependiente de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).	Puesto de la Aduana en el CENAF de Tulcán
Seguridad	Policía de Nariño, dependiente de la Policía Nacional de Colombia.	Policía Nacional
Importancia en el comercio bilateral y regional	La canasta de productos exportados por Ecuador está constituida por vehículos, tractores, ciclomotores, preparados cárnicos, pescados, moluscos, cereales, productos farmacéuticos, caucho y sus manufacturas, madera y sus manufacturas, productos de hierro y acero, legumbres y hortalizas, algodón, papel y cartón, fibras sintéticas. Las exportaciones colombianas por su parte incluyen: materias plásticas artificiales, azúcar y artículos de confitería, papel y cartón, manufacturas de pasta celulósica, productos farmacéuticos, productos químicos, vehículos, caldera, máquinas y aparatos eléctricos, artículos de librería, caucho natural o sintético, vidrio y sus manufacturas, calzados.	
Controles integrados	Existen Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) a ambos lados del puente de Rumichaca, en Ipiales	

	y Tulcán. En estas instalaciones están agrupadas las diferentes entidades que tienen que ver con los trámites de comercio exterior y migración.	
Infraestructura disponible para el control y servicios a las cargas y operadores privados	En las instalaciones del CENAF actúan las entidades: Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN), Administrativo de Seguridad (DAS), actualmente en proceso de liquidación; Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Ministerio de Transporte, Policía Nacional y Ministerio de Comercio Exterior. Hay varias almacenadoras privadas para realizar los trámites aduaneros	El CENAF se inauguró en el año 2000. Actúan las dependencias de la Policía Nacional (migraciones y seguridad), el Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA), el Ministerio de Obras Públicas, el SETUR (Turismo) y la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE). Debido a la práctica del trasbordo, hay varios depósitos privados para realizar los trámites aduaneros
Varios	De acuerdo con lo planteado en la Decisión 399 "Transporte Internacional de Mercancías por Carretera" de la CAN debería permitirse el acceso de los camiones con carga a ambos lados de la frontera. Sin embargo, esto no sucede y se ha establecido la práctica del trasbordo de carga, lo cual genera problemas de diferente índole. Un alto número de personas deriva su ingreso del trasbordo de mercancías. Estas personas actúan como estibadores	

Fuente: DANE, PROEXPORT, DIAN, Municipalidades de Ipiales y el Cantón Tulcán. 2011.

Colombia es para Ecuador un importante socio comercial, al punto que las ventas colombianas a Ecuador, presentaron un crecimiento del 14,0% durante el primer semestre del año 2011 respecto al mismo periodo de 2010, pasando de 823,3 millones de dólares FOB a US\$ 938,5 FOB. Para el año 2012, las exportaciones de Colombia a Ecuador alcanzaron US\$ 2.033 y las de Ecuador a Colombia, US\$1.055, para un intercambio comercial en el año citado de

US\$3.088, que representó el 30% del comercio intra-CAN total.²⁸ El comportamiento del valor de las exportaciones a Ecuador se explica principalmente por las variaciones de los siguientes productos:

- Azúcares y artículos de confitería, los cuales registraron un crecimiento del 264,1% pasando de US\$ 10,1 millones, durante el primer semestre de 2010 a US \$36,7 millones en igual período de 2011.

La categoría de vehículos y sus partes, presentaron un aumento del 17,9%, al pasar de US\$108,5 millones en los seis primeros meses de 2010 a US\$ 127,9 millones en el mismo período de 2011. En cuanto a las mayores participaciones de los productos en el total exportado en el primer semestre de 2011, los vehículos y sus partes representaron un 13,6%, seguido por la categoría de combustibles, aceites minerales y sus productos con el 9,6%, materias plásticas y manufacturas con un 7,9% y con el 7,4% la categoría de papel, cartón y sus manufacturas.

Por otra parte, también Ecuador no solo es receptor de mercancías de origen colombiano, sino que le vende materias primas y productos terminados que han evidenciado un crecimiento tanto en valor monetario como en volumen. Las ventas ecuatorianas a Colombia pasaron de US\$370,8 millones CIF²⁹ reportadas en el primer semestre de 2010 a US\$490,1 millones CIF en el mismo lapso de 2011.

Ahora bien, el transporte de mercancías de un país a otro, se realiza por diferentes medios: avión, buque y camión. El transporte en camión se realiza principalmente por el paso Rumichaca; si se tiene en cuenta que el total de las exportaciones totales de Colombia a Ecuador en el primer semestre de 2011

²⁸ CAN, *Exportaciones Intra y Extra Comunitarias*, en: Cartilla Comercio exterior. Año 2012.

²⁹ CIF, se refieren a un incoterm o término de negociación en comercio internacional, *Cost, Insurance and Freight*, Coste, seguro y flete, lugar de destino convenido.

alcanzaron 385.000 toneladas, el 50,32% de ellas pasó por Rumichaca; de manera similar, Ecuador exportó a Colombia 280.500 toneladas en el primer semestre de 2011, de las cuales el 93,36% utilizó el paso fronterizo Tulcán-Ipiales, hechos que indican la importancia que tiene el puente Rumichaca para el transporte internacional de carga por carretera entre los dos países.

Cuadro 6. Cantidad de mercancías que ingresaron a Colombia desde Ecuador.
Paso Tulcán – Ipiales. Enero junio 2011 - 2012

Peso bruto ¹			Bultos ¹		
Toneladas		Var %	Unidades		Var %
2011	2012	2012/2011	2011	2012	2012/2011
261.869	269.844	3,0	6.383.419	6.304.928	-1,2

Fuente: DIAN. Colombia. Coordinación de Estudios Económicos

Formatos 1166 documentos de transporte

(1) Incluye transbordos

Ingresaron de Ecuador a Colombia por el puente de Rumichaca, en el primer semestre de 2012, 269.844 toneladas de mercancías, representando un incremento del 3%, con relación al mismo período del año 2011.

Cuadro 7. Cantidad de mercancías que ingresan a Ecuador desde Colombia.
Paso Tulcán – Ipiales. Enero - junio 2011 - 2012

Peso bruto ¹			Bultos ¹		
Toneladas		Var %	Unidades		Var %
2011	2012	2012/2011	2011	2012	2012/2011
193.729	178.154	-8,0	8.474.500	8.336.190	-1,6

Fuente: DIAN. Colombia. Coordinación de Estudios Económicos

Formatos 1166 documentos de transporte

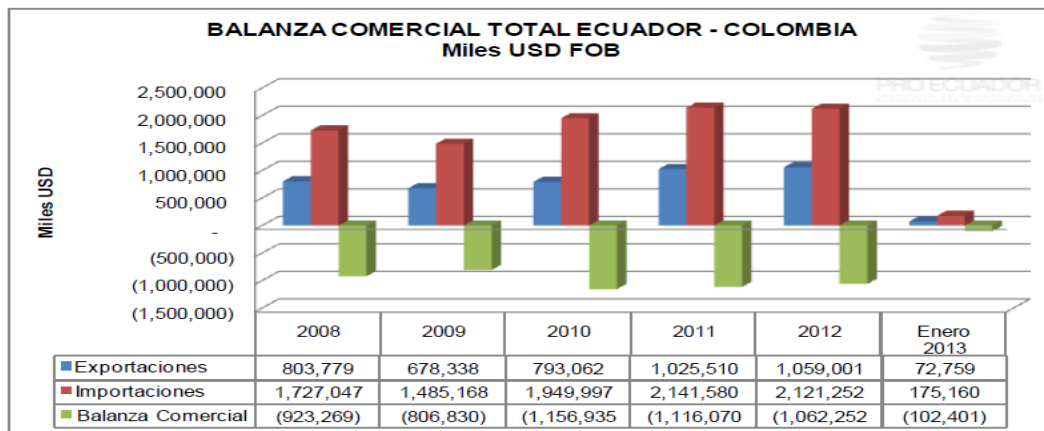
(1) Incluye transbordos

Durante el primer semestre de 2012, se presentó una disminución en el volumen de mercancías que ingresan a Ecuador desde Colombia, del 8%, alcanzando la cifra de 178.154 toneladas.

En el primer semestre de los años 2011 y 2012, se presentó un mayor flujo de mercancías de Ecuador hacia Colombia, que desde este último hacia Ecuador, por el puente internacional de Rumichaca.

En general el comportamiento de la balanza comercial de Ecuador y Colombia, es deficitaria para Ecuador, en cerca de mil millones de dólares, en los años 2011 y 2012 tal como se observa en la Figura 2.

Figura 2. Balanza comercial Ecuador – Colombia. 2008 – 2012



Fuente: Proecuador. Abril, 2013

Entre Enero y Junio de 2012, se exportaron desde Colombia al territorio Ecuatoriano 392.479 toneladas, que correspondieron a USD \$ 1.046.950.134 en valor FOB. El mayor volumen de carga se manejó vía terrestre, equivalente al 62,48% y un 36,93% por vía marítima. Mientras que los menores volúmenes fueron movilizadas vía aérea 0,57% y otros modos 0,02%. En el mismo período del año 2011, el mayor volumen de carga se manejó vía terrestre, equivalente al

65,05% y un 33,19% por vía marítima. Mientras que los menores volúmenes fueron movilizados vía aérea 1,47% y otros modos 0,30%.³⁰

En el primer semestre del año 2012 se presentó una disminución en la participación del transporte terrestre de carga (-2,57%) de Colombia a Ecuador, con respecto a lo ocurrido en el mismo período del año 2011, y en cambio se produjo aumento en la participación del transporte marítimo de carga del 3,74%.

Los emisores de carga en Colombia envían mercancías a Ecuador utilizando el transporte marítimo, aéreo y otros medios de transporte diferentes al terrestre, en un porcentaje superior al 30% del total de la carga; tal situación que no ocurre en Ecuador, donde el transporte por carretera es el más utilizado, toda vez que más del 90% de las mercancías pasa por Rumichaca (93,36% en el primer semestre de 2011).

Como un intento de aproximación a una explicación para que se dé este fenómeno, se puede indicar que en Colombia se presentan para el transporte de mercancías en el paso fronterizo de Rumichaca, que desalientan la utilización de transporte por carretera y estimula la utilización del transporte aéreo y marítimo: situación de orden público por el conflicto interno, paros campesinos, demora en los trámites aduaneros, el transbordo obligatorio, altos costos del transporte terrestre, entre otros.³¹

³⁰República de Colombia, PROEXPORT, *Perfil de logística desde Colombia hacia Ecuador (p.p)*, Bogotá, junio de 2012.

³¹Asociación Colombiana de Camioneros (ACC), *Boletín*, septiembre 28 de 2012, p. 3

En la frontera norte del país Tulcán – Ipiiales a diario se evidencia el intercambio de mercancías y para que se desarrollen eficientemente los procesos de comercialización es necesario la intervención del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE) Distrito Tulcán, de los operadores económicos autorizados como son: importadores, exportadores, agentes de aduana, depósitos³² temporales, compañías de transporte de carga y seguros.³³

En algunos depósitos³⁴ existen equipos para la manipulación de la carga pero en general, la operación es manual. La mayor parte de los camiones que efectúan el transporte de carga de comercio internacional son del tipo C2S2 (Tractocamión de dos ejes con semirremolque de dos ejes) o C2S3 (Tractocamión de dos ejes, con semirremolque de tres ejes) del tipo tractocamión con una capacidad de carga cercana a 50 toneladas.

Algunas mercancías especiales como son los gráneles líquidos y la carga refrigerada, no están sujetas a la práctica del trasbordo. También carga privada, (la carga se denomina privada, cuando el propietario de la carga es el mismo propietario del equipo de transporte). Existe un flujo de autobuses de transporte de pasajeros pertenecientes a empresas ecuatorianas y una peruana. Las ecuatorianas bajo la figura de permiso de tránsito y la peruana bajo el amparo del régimen establecido por el Acuerdo de Cartagena.

También se impide el paso a territorio ecuatoriano de buses denominados escalera (carga y pasajeros) provenientes de Colombia, debido a que el transporte

³²A los almacenes generales de depósito, se les conoce como depósitos y se trata de establecimientos que tienen por objeto la guarda y conservación de toda clase de productos y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda. En general son de tres tipos: 1) graneros o depósitos especiales para semillas y frutos o productos agrícolas; 2) graneros o depósitos especiales para semillas y frutos o productos agrícolas, así como mercancías o efectos de cualquier clase nacionales o nacionalizados; y, 3) artículos con diferimiento de derechos, es decir, por los que no se hayan satisfecho los derechos de importación que los graven. En: República de Colombia, (DIAN), “Glosario de términos aduaneros”, Bogotá, 2006.p. 2

³³Blanca Liliana Montenegro Obando, *El comercio exterior y la economía en la ciudad de Tulcán*, Tulcán, Escuela de Comercio Exterior y Negociación Comercial Internacional, Universidad Politécnica Estatal del Carchi, 2011, p. 6

³⁴Corporación Andina de Fomento (CAF), *Ecuador, análisis del sector transporte*, Caracas, Noviembre de 2003 Año I, No. 03, p. 30.

de pasajeros solo lo realizan las empresas adscritas al servicio de taxis de frontera de cada país, así mismos los buses escaleras³⁵ realizan el paso de altas cantidades de mercancía de contrabando, por lo cual la Policía Fiscal y Aduanera de Colombia (POLFA), ha implementado un alto control e inspección de mercancías a estos buses escaleras.

Dentro del transporte internacional la normativa aplicable en los países miembros de la CAN, establece que las empresas transportistas de Ecuador y Colombia luego de cumplir con los requisitos establecidos pueden realizar transporte internacional, lo que significa que están habilitadas para tomar la carga desde cualquier punto del país de origen y llevarla hasta su destino y de igual manera, tomar carga en el país extranjero y retornar a su país de origen.

La normativa aplicable en la región en materia de transporte de carga no plantea dificultades a la fluidez del transporte internacional. Expresamente la normativa dictamina la obligatoriedad de realizar los viajes de pasajeros sin trasbordo y la posibilidad, en el transporte de mercancías o carga, debe realizarlo en idénticas condiciones bajo la modalidad de tránsito aduanero.³⁶De esta forma,

³⁵Las denominadas "chivas" colombianas (buses de transporte de pasajeros) vetadas de ingresar al casco urbano y comercial de Tulcán por el puente internacional de Rumichaca desde el 20 de marzo anterior, por disposición de la Gobernación del Carchi, lograron un lugar de estacionamiento en la playa del viaducto en territorio ecuatoriano, a pocos metros de la frontera. Pese a que los directivos de este tipo de transporte califican como arbitraria la medida, argumentando que viola el Convenio de Esmeraldas y los acuerdos del Comunidad Andina de Naciones al no facilitar el libre tránsito de pasajeros y vehículos por la región, al final decidieron aceptar la determinación ecuatoriana.

Cuatro de 47 unidades podrán estacionarse en ese lugar en forma alternada, donde los viajeros de más de 20 municipios fronterizos colombianos que realizan turismo de compras, deberán descender de los autobuses escalera para ingresar o salir de Tulcán efectuando trasbordo en taxis o furgonetas que ofertan el servicio Tulcán–Rumichaca y viceversa. En: Periódico HOY, Abril 11 de 2012.

³⁶La modalidad de tránsito aduanero permite el transporte de mercancías nacionales o de procedencia extranjera, bajo control aduanero, de una aduana a otra situadas en el territorio aduanero nacional. En este régimen se pueden dar las modalidades de tránsito, cabotaje y transbordo.

el trasbordo en la frontera debería ser la resultante de prácticas operativas debidamente reglamentadas del comercio internacional carretero y nunca fruto de imposiciones coactivas tomadas por fuera de la legislación internacional vigente.

Básicamente el transporte internacional de carga por la frontera de Colombia y Ecuador por el puente de Rumichaca se lleva a cabo por transportistas de ambos países, agrupados en sendas federaciones (COLFECAR, Colombia y Federación Nacional de Transporte Pesado del Ecuador (FENATRAPE), Ecuador) y por pequeños empresarios agrupados en la ACC, Colombia y la Asociación de Transporte Pesado del Carchi, (ATPEC) de Ecuador.

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

Actualmente la excepción, se ha convertido en norma general y por este

El cabotaje es la modalidad del régimen de tránsito aduanero que regula el transporte de mercancías bajo control aduanero, cuya circulación esté restringida, por agua o por aire, entre dos puertos o aeropuertos habilitados dentro del territorio aduanero nacional..

El transbordo es la modalidad del régimen de tránsito que regula el traslado de mercancías del medio de transporte utilizado para la llegada al territorio aduanero nacional, a otro que efectúa la salida a país extranjero, dentro de una misma aduana y bajo su control sin que se causen tributos aduaneros.

La modalidad de tránsito aduanero se solicita y autoriza para las mercancías que estén consignadas o se cedan a la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas, a un usuario de una zona franca, a un titular de un depósito privado, o cuando las mercancías vayan a ser sometidas a una de las siguientes modalidades de importación:

- a) Importación para la transformación o ensamble.
- b) Importación temporal para perfeccionamiento activo de bienes de capital.
- c) Importación temporal en desarrollo de sistemas especiales de importación-exportación.
- d) Importación temporal para procesamiento industrial.

El tránsito aduanero es autorizado por la aduana si la carga se encuentran debidamente sellada y precintada desde el país de procedencia, de forma tal que garantice que la mercancía no pueda ser extraída de ellas, ni puedan introducirse otras, sin romperse los precintos colocados en el puerto de embarque.

Para las mercancías sometidas a la modalidad de tránsito aduanero, no habrá inspección aduanera en la aduana de partida, salvo cuando la autoridad aduanera observe que la carga se encuentra en malas condiciones exteriores, presenten diferencia de peso frente a lo señalado en el documento de transporte, o se observen signos de violación de los sellos o precintos de seguridad, en cuyo caso, deberá efectuarse la inspección física correspondiente y se dejará constancia del resultado de la diligencia. En: Universidad ICESI, “Documentos de Comercio Exterior”, Cali, 2011.

motivo los tanqueros y furgones refrigerados, si bien ingresan con la carga reglamentaria, para su retorno al país de origen se abastecen de carga seca y hacen transporte local³⁷. Se presentan casos de transportistas ecuatorianos que ingresan hasta Bogotá con carga internacional y luego cargan de Bogotá hasta Cali y lo mimetizan con documentos de transporte internacional, o los medios de transporte ingresan vacíos sin realizar transporte internacional y toman la carga en exportación, es decir, toman carga de Colombia a Ecuador, sin antes haber transportado carga de Ecuador a Colombia.

Estas circunstancias determinan una infracción a la normatividad vigente en la CAN en materia transporte terrestre de carga y las normas de aduanas, por lo cual las empresas transportadoras pueden ser sancionadas, de acuerdo a los artículos 6 al 10 de la Decisión 467 de la CAN

Ahora, alrededor de 70% de la carga transportada por carretera en la CAN tiene que ser trasbordada o es trasbordada justo antes o después de pasar la frontera. En el primer caso, se trata de trasbordo normativo decidido por la autoridad, el segundo caso es coactivo, obligado bajo presión de los gremios locales de transportistas. En los otros casos (trasbordo voluntario u operativo), el cliente o el transportista elige realizar el trasbordo, para permitir por ejemplo, almacenar total o parcialmente la carga o para evitar largas distancias y volver sin carga de compensación o retorno, con el fin de repartir y reducir los costos.

³⁷Tomado de petición de la ACC al gobierno colombiano, sustentada en el hecho que el Certificado de Habilitación, no facultan al transportista autorizado para realizar transporte local de mercancías por carreteras en los países miembros, Ipiales, abril 2011.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS SOBRE PROBLEMAS EN EL TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA Y COMERCIO, EN LA FRONTERA DE ECUADOR Y COLOMBIA, PASO RUMICHACA

2.1 Piratería terrestre.

Directivos de COLFECAR en Colombia aducen que, el paso del transporte de carga por los Departamentos de Nariño (sector Taminango y Remolino) y Cauca (paso por Patía, el Bordo, Timbío y el tramo entre Piendamó, Ovejas y Santander de Quilichao) se ve expuesto al riesgo de la piratería terrestre, con la consecuencia de que los antisociales se roban la mercancía transportada y en ocasiones destruyen y roban el automotor.³⁸

Esta situación afecta a transportadores nacionales e internacionales, víctimas de bandas delincuenciales (bandas criminales Bacrim³⁹ de paramilitares), delincuencia común y sectores de comunidades indígenas⁴⁰, Ejército de Liberación Nacional (ELN), Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), principalmente. Estos dos últimos grupos han realizado acciones

³⁸En:

<http://www.colfecar.org.co/Revista%20TRANSPORTE%20Y%20%20COYUNTURA%20No%20%.pdf>

³⁹Las Bandas emergentes en Colombia o bandas criminales emergentes (bacrim) es el nombre que identifica a una serie de organizaciones mafiosas que operan en Colombia. Esta denominación fue otorgada por el ex presidente colombiano Álvaro Uribe, al fenómeno o reestructuración del crimen organizado, luego de un proceso de desmovilización de aproximadamente 32.000 mil combatientes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el fortalecimiento de la implementación de la política de seguridad democrática y la influencia del narcotráfico.

⁴⁰Existe en Colombia un importante reconocimiento de los sectores de comunidades indígenas, que posibilita el que estos grupos poblacionales hayan sido reconocidos como propietarios colectivos de los territorios que lograron conservar, 31 millones de hectáreas, el 27% del territorio nacional, donde tienen cierta posibilidad de un manejo interno de sus asuntos comunitarios. Pero, a pesar de los avances legislativos con respecto a los sectores de comunidades indígenas, todavía el 15% de ellos, carece de tierra o no cuenta con reconocimiento por parte del estado de su territorio y derechos de autonomía; aparte de ello, en muchas ocasiones sus territorios son influidos e impactados por diferentes problemáticas que atañen al resto de la sociedad nacional, como lo son el conflicto armado, el narcotráfico y la delincuencia común, lo que los lleva a participar de actividades ilícitas, entre las que se cuenta la piratería terrestre. Citado por Horacio Vélez R., "Las comunidades indígenas en Colombia: Una deuda pendiente del Estado", Medellín, Ed. La Luz, 2011. p. 38.

terroristas en los puentes de Piendamó y Ovejas, sobre la carretera Panamericana, que obligan a suspender el paso de toda clase de vehículos que se movilizan entre las ciudades de Popayán y Cali.

Al respecto, COLFECAR informa sobre los casos de piratería terrestre, en los años 2011 y 2012:

Cuadro 8. Casos de piratería terrestre. 2011 -2012.

Número de casos		
Mes	2011	2012
Enero	43	38
Febrero	40	39
Marzo	41	30
Abril	33	25
Mayo	38	27
Junio	46	13
Julio	33	22
Agosto	32	18
Septiembre	36	20
Octubre	26	31
Noviembre	40	23
Diciembre	18	19
Total	408	305

Fuente: Colfecar. “*Transporte y coyuntura*”. En: Revista Transporte y Coyuntura, No. 13, enero – marzo 2013

Si bien se ha presentado una disminución en el total de casos del 25% de piratería terrestre en el 2012 con respecto al 2011, el problema de piratería todavía permanece y es una situación de extrema gravedad, que afecta el normal desarrollo de la actividad transportadora a nivel internacional, tanto a transportistas colombianos como a ecuatorianos.

La piratería terrestre sigue siendo una de las principales causas de interrupción de la cadena de abastecimiento de bienes en Colombia, y en este contexto, se estima que aproximadamente el 60% de los siniestros de transporte de carga que asume el sector asegurador son derivados de esta actividad delictiva. Por lo anterior, sigue siendo relevante monitorear las tendencias de hurto para poder mejorar los protocolos de seguridad e implementar planes de prevención, a pesar de que las estadísticas de piratería decrecieron notablemente en la última década.⁴¹

Según la Policía Nacional, la piratería terrestre se define como: “Modalidad delictiva consistente en el apoderamiento de mercancías que se transporten en vehículos de carga, que es penalizada por la ley con pena de prisión de 6 a 15 años. (Ley 1142 de 2006)”.

De acuerdo al último informe oficial de la DIJIN, en el 2012 se presentaron 305 casos de piratería según esta definición, disminuyendo en 25% respecto al año anterior. Sin embargo, el número de casos reportado por la Policía resulta muy inferior al registrado por las aseguradoras, ya que una sola aseguradora puede llegar a registrar 500 casos de hurto o falta de entrega en un año. Esta divergencia estadística encuentra explicación si se tiene en cuenta que para las aseguradoras cualquier tipo de hurto que afecta a la cadena de abastecimiento, no solo los que se ajustan a la definición que se emplea en la elaboración de las estadísticas de la Policía, se contabiliza como “piratería”.⁴²

Figura 3. Comportamiento histórico de casos de piratería terrestre



Fuente: Federación de Aseguradores Colombianos, (Fasecolda), “Sistema de de Información Estadística”, corte a 29 de febrero de 2012. Resumen Ejecutivo año 2012. Bogotá, marzo 13 de 2013.

⁴¹Ana Cristina Sierra, “Piratería terrestre: ¿De nuevo en aumento?”, en: Revista FASECOLDA en acción, Marzo 14 de 2013.

⁴²(A. C. Sierra, “Piratería terrestre: ¿De nuevo en aumento?”,...,2013).

El 22 de septiembre de 2012, la Policía Nacional de Colombia con base en declaraciones de al menos catorce conductores de camiones de carga pesada y buses de transporte de pasajeros, en los últimos nueve meses cayeron en las garras de bandas de piratas terrestres, hizo público el modus operandi de algunas de estas organizaciones criminales.⁴³

Cuando los transportistas se movilizan por las vías de Colombia son obligados a detener la marcha en retenes ilegales de falsos policías que los intimidan con armas de fuego y los bajan del vehículo por la puerta del copiloto, para evitar que otros conductores se percaten. En cambio el transporte de pasajeros, intimidan al conductor y pasajeros quitándole sus pertenencias personales, al mismo tiempo un integrante de la banda, conocido en el argot delincuencial como el 'limpiador', busca el sistema de ubicación satelital del automotor, Sistema de Posicionamiento Global (GPS) y lo retira para luego ubicarlo en otro carro y hacer creer ante los monitoreos que el camión va hacia su destino de acuerdo con el itinerario.

En el transporte de carga pesada realizan la misma operación anterior, ubicando falsos retenes policiales, con la diferencia de despojar el vehículo y la carga, para que la organización criminal venda los productos que van en los contenedores; los hurtos cometidos por las bandas superan los 100.000 millones de pesos.⁴⁴

Los hurtos se hacen en los horarios entre las 10 p.m. y las 2 a.m, por tal motivo las diferentes empresas de transporte interdepartamental de pasajeros

⁴³En:http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Seguridad_Ciudadana/Planes_de_Seguridad/Recomendaciones_de_seguridad/hurto_pirateria_terrestre

⁴⁴Guillermo Piernavieja Dominguez, "Piratería terrestre en Colombia", En: RedCumes, Fundación Mapfre, 2013.

realizan caravanas en el Sector de Rosas – Cauca con apoyo de la Policía de Carreteras, dando así una seguridad a los pasajeros y llegar a su destino final.⁴⁵

2.2 Transbordo.

Legalmente el transporte internacional de carga por carretera desde Colombia hacia Ecuador se rige por la Decisión 399, en particular por el contenido del artículo 14, según el cual tanto Colombia como Ecuador, deben conceder el libre tránsito a los vehículos habilitados y unidades de carga, debidamente registrados, para el transporte internacional, lo que significa que no deben tomarse medidas de hecho para exigir transbordo de mercancías, contrariando lo establecido por la norma comunitaria. Pero se ha demostrado que en el paso Ipiales – Tulcán, no se da total acatamiento a la Decisión 399.

Tanto en Ecuador como en Colombia, al margen de las grandes empresas transportadoras, operan cooperativas cuyos asociados son pequeños transportistas, que como ya se dijo, se unen en este tipo de organizaciones para poder operar. Esta modalidad de asociación ofrece la posibilidad de competir en el mercado interno, con las grandes empresas transportadoras, porque los asociados en las cooperativas tienen entre sus clientes preferenciales medianas, pequeñas y micro empresas.

Sin embargo son las grandes empresas las que generan la carga que se transporta a nivel internacional, y allí es donde tienen su nicho de mercado las grandes empresas transportadoras, dejando fuera de la competencia a los pequeños transportistas, entre los que se cuentan preferencialmente los que tienen domicilio

⁴⁵http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Seguridad_Ciudadana/Planes_de_Seguridad/Recomendaciones_de_seguridad/hurto_pirateria_terrestre

en las zonas fronterizas.

En la zona fronteriza de Ipiales y Tulcán no se genera carga para ser transportada por carretera, por fuera de la que tradicionalmente aporta el sector agropecuario, en razón, a que no es una zona industrializada, debido a que se encuentra alejada de los grandes centros de consumo (Cali en Colombia y Quito en Ecuador) y el costo del transporte de carga por carretera hace perder cualquier ventaja competitiva que se pudiera tener al contar, dígase por ejemplo con la materia prima agrícola.

Significa lo anterior que resulta más rentable llevar la materia prima para ser transformada en el gran centro de consumo donde existen las grandes industrias, que transformarla en la zona productiva por parte de una pequeña unidad productiva y trasladarla luego al mercado, esto por la economía de escala.

Entonces, al quedarse sin carga, es decir, se produce inactividad de buena parte del parque automotor de carga, los pequeños transportistas en la zona de frontera, acuden a conseguir la carga obligando al transbordo, lo que ya se dijo, es una clara infracción a la ley.

2.3 Infraestructura administrativa en zona de frontera

Como países miembros de la CAN, Colombia y Ecuador asumieron el compromiso de establecer los CEBAF⁴⁶ con el fin de centralizar los servicios gubernamentales que intervienen en el control y fiscalización del transporte

⁴⁶La Decisión 502 de la CAN, en el artículo 1, definió el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de la siguiente forma: Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF): El conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. El CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucradas.

internacional por carretera, buscando que el tránsito terrestre por el cruce de frontera se efectúe de la forma más adecuada e idónea, con el fin de facilitar el desarrollo del comercio internacional en las distintas regiones.

El tratamiento dado a nivel normativo a las cuestiones fronterizas en el ámbito de la CAN, muestra un alto grado de precisión en materia de controles integrados física y funcionalmente y de amplitud, al incorporar la política de desarrollo de zonas de integración fronteriza.⁴⁷ Sin embargo, en la práctica, a pesar del tiempo transcurrido desde el dictado de las normas aplicables, aún no se ha concluido la instalación de los CEBAF, la cual se encuentra aún en estado incipiente.

Los funcionarios de aduana en cada uno de los países (Ecuador y Colombia), realizan una serie de pasos para permitir el paso de mercancías. El tiempo que se tardan en cumplir todos los pasos puede ser superior a un día. En general, la liberación del vehículo se realiza en el mismo día de la llegada, si esta se produce en horario razonable y con la documentación exigida en regla, sin embargo que el tiempo de permanencia de los camiones en el paso fronterizo resulta notoriamente superior al que demanda la realización juiciosa de las tareas de control de los distintos organismos, sin interferencia de horarios de atención, que deberían ser en jornada continua.

Un importante inconveniente que se presenta en el transporte de carga por carretera por el paso Tulcán – Ipiales es el del horario establecido para el tránsito

⁴⁷El concepto de Zona de Integración Fronteriza, se determina en la Decisión 501 de la CAN, la cual en el artículo 1 indica: "... 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". Los CEBAF son un aporte en la dirección de lograr desarrollo de las zonas de frontera, que permita su incorporación a las economías nacionales y sean un real paso a la real integración comunitaria.

fronterizo de los vehículos de carga. Puede decirse que solo a partir de la segunda semana del mes de febrero de 2012, se ha tratado de permitir en el lado ecuatoriano la transitabilidad durante todo el día, lo que es un paso positivo, para facilitar el intercambio comercial entre los dos países. Valga decir que antes, la frontera se cerraba a las 10 de la noche, impidiendo que los transportistas pudieran gestionar los trámites correspondientes a la legalización de su carga al momento de la llegada al puente de Rumichaca, dejando esta actividad para el otro día, incurriendo en mayores costos.

2.4 Conflicto interno colombiano

Colombia vive un conflicto interno, en el cual son actores grupos guerrilleros, paramilitares y bandas criminales, delincuencia no organizada, que generan con sus actuaciones un entorno de inseguridad, que sin duda afecta el desarrollo del transporte de carga por carretera entre Ecuador y Colombia. Del lado colombiano, ya se ha reseñado, el fenómeno de piratería terrestre, acentuado en zonas de presencia insurgente, donde las instituciones del Estado es casi nula.

Pero, los paros que se realizan en el país (agrarios, de transportadores, de comunidades indígenas, mineros, educadores entre otros), apoyados por grupos por fuera de la legalidad, producen bloqueos de carreteras principales, que paralizan el transporte de carga, en sitios como la carretera Panamericana entre Cali y Rumichaca, demorando la entrega de mercancías y produciendo en ocasiones pérdida de carga perecedera, perjudicando a transportadores y propietarios de la carga, entre otros.

Además, no solo el transporte de carga se ve afectado por el conflicto interno de Colombia, sino que esta afectación alcanza a las comunidades en la

zona de integración fronteriza de los dos países. Como ya ha sido mencionado, Ecuador y Colombia se han caracterizado por tener una historia de convivencia relativamente pacífica, con altos y bajos, pero sin escaladas significativas de violencia y peor aún, ruptura de relaciones por tan largo periodo. Sin embargo, aproximadamente desde hace diez años, cuando se puso en marcha el Plan Colombia,⁴⁸ se registran ciertas asperezas entre ambos países, debido al no involucramiento por parte del Ecuador en el conflicto colombiano, a pesar de los continuos intentos, por parte de los gobiernos del vecino país, de que el Ecuador declarase a las FARC y a otros grupos guerrilleros como terroristas⁴⁹ y de que lo apoyara militarmente, aunque fuese tácitamente.

Otro factor que ha incidido negativamente en la población que habita en la zona de frontera, son las fumigaciones aéreas de glifosato que realizó el gobierno de Colombia, especialmente en los departamentos del sur (Nariño y Putumayo), con el fin de erradicar los cultivos de coca que se encontraban y se encuentran aún esparcidos a lo largo de la frontera colombo-ecuatoriana.

Para el Ecuador, las políticas adoptadas por Colombia, para resolver su conflicto interno, han acarreado varios problemas. Debido a la militarización del conflicto y, sobre todo, a la escalada de violencia dentro del territorio colombiano, se calcula que existen más de cuatro millones de desplazados. A su vez, según estudios realizados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

⁴⁸El denominado Plan Colombia fue concebido entre el gobierno del entonces Presidente colombiano Andrés Pastrana y su similar estadounidense, Bill Clinton, en 1999. Este plan tenía como objetivos resolver el conflicto armado y combatir la producción y el tráfico de estupefacientes. Inicialmente, dicho plan fue ideado como "Plan Colombia para la Paz", en el mismo que se incluían proyectos sociales para el desarrollo de las zonas afectadas, así como para fomentar el desarrollo humano y la paz. Para la consecución de dichos objetivos, se dispuso de un amplio componente militar.

⁴⁹Hernán Moreano, *Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades*, citado por : Grace Jaramillo, "Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia", FLACSO, PNUD, OEA, Quito, 2009, p. 35.

Refugiados, ACNUR, existen cerca de 600.000 refugiados, de los cuales 135.000 estarían en territorio ecuatoriano⁵⁰, conformando un grupo de personas dedicadas a actividades informales, cuando no ilegales.

No se puede dejar de mencionar, que en vista de la presencia de grupos subversivos en tierras limítrofes, se ha desencadenado como consecuencia, el paulatino aumento de elementos de las Fuerzas Armadas en la zona limítrofe. Actualmente, se tiene registro de la presencia de alrededor de 11.000 militares y policías ecuatorianos en la frontera, quienes se encuentran repartidos en catorce destacamentos militares; todo este despliegue le cuesta al Estado ecuatoriano más de \$100 millones de dólares anuales.⁵¹

Existe también la bien fundada percepción entre los habitantes de la zona, de que dichos grupos armados usan el territorio ecuatoriano como lugar de descanso, de refugio, de aprovisionamiento, situación que provoca malestar e inseguridad entre los pobladores. De igual manera, sufren continuas presiones tanto de la guerrilla, como de los paramilitares y del ejército colombiano, para ser cómplices o, en su defecto, unirse a los grupos armados instalados en las cercanías. Han sido registrados además, debido a la escasa distancia a la que están los cultivos de coca, algunos laboratorios de procesamiento de pasta y base de cocaína, en territorio ecuatoriano.⁵²

El conflicto colombiano afecta a su vez seriamente a comunidades indígenas en frontera, de acuerdo con las cifras de la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC, 17.000 indígenas sufrieron violación directa de los derechos

⁵⁰Alfonso, Morales, Embajador, Director General de Refugiados, entrevista realizada el lunes 26 de octubre de 2009, Lago Agrio. Ecuador.

⁵¹(H. Moreano, *Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades*”,...,51)

⁵²(H. Moreano, *Frontera Ecuador-Colombia: desarrollo, securitización y vulnerabilidades*”, ..., 52-53)

humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario en los primeros siete meses de este año. Las FARC reconocieron haber matado a ocho indígenas Awá, pues consideraron que estaban entregando información al Ejército sobre su presencia en la zona y por esto decidieron asesinarlos. Los indígenas dicen que los muertos fueron más de veinte.⁵³ En Chical y Tobar Donoso, donde están asentados los Awá, existe un serio problema de acceso y servicios básicos, para llegar a esta comunidad se requieren tres días, y la mayoría de senderos sólo se los puede recorrer caminando.

Cuando el Municipio en conjunto con la Prefectura se encontraba abriendo una vía de acceso, se recibió una carta firmada por varios ministerios a través de la cual se prohibía abrir esta carretera por motivos de seguridad nacional, lo cual afortunadamente se resolvió favorablemente en beneficio de la comunidad,⁵⁴ dejando claro que el conflicto colombiano afecta el desarrollo de las comunidades ecuatorianas en la frontera con Colombia, toda vez que se piensa que al favorecer la movilidad de estas comunidades, se favorece el traslado de los insurgentes que cruzan la línea fronteriza.

2.5 Narcotráfico

La ilegalidad en términos de empleo tiene efectos negativos para la población ecuatoriana. “Se estima que los jornaleros colombianos indocumentados cobran entre un 50% a 70% menos que los jornaleros

⁵³Autoridad Nacional de Gobierno Indígena, ONIC, *Continúa el genocidio contra el pueblo Indígena Awa*, en :Comunicado Público, 11 de mayo de 2009.

⁵⁴Miguel Egas, Manuela Fernández de Córdova, Daniela García Freire y María Cristina Muñoz, *Interdependencia fronteriza entre Ecuador y Colombia*, Quito, Octubre de 2009 p. 26. En: <http://segib.org/colaboraciones/files/2010/09/Ecuador-Interdependencia-fronteriza-entre-Ecuador-y-Colombia.pdf>.

ecuatorianos, lo cual desplaza a gran parte de la población nacional la región hacia el desempleo”⁵⁵.

Dentro de la economía ilegal es importante el papel que desempeña el narcotráfico, sobre todo si se considera la influencia que tiene sobre las relaciones sociales de las poblaciones fronterizas; la frontera se vuelve atractiva para la presencia de personas dedicadas al comercio de narcóticos e insumos químicos para su elaboración, por la facilidad para ir de un lado a otro de la frontera , extendiendo el brazo de la corrupción a autoridades civiles y militares de los países limítrofes, e incidiendo con su poder económico en la dinámica de los negocios.

Desde que Colombia se posicionó como principal productor de coca, Ecuador se ha convertido en la ruta de transporte de esta mercancía hacia el mundo.⁵⁶ Además el narcotráfico crea fuentes de empleo temporales, como los “raspachines”⁵⁷ ecuatorianos quienes trabajan en las plantaciones de coca en el lado colombiano.⁵⁸

La presencia del narcotráfico se asocia al incremento de otras actividades ilícitas, como el tráfico de precursores químicos y armas; el traslado de plantaciones de coca hacia territorio ecuatoriano, y, de forma indirecta, las consecuencias ambientales y humanas causadas por las fumigaciones aéreas para

⁵⁵(M. Egas, et. al., *Interdependencia fronteriza entre Ecuador y Colombia*“, ..., 19)

⁵⁶(Carlos Espinosa), analista Internacional, entrevista realizada el martes 20 de octubre de 2009, Quito, p.19, citado por Miguel Egas, Manuela F. de Córdova, Daniela Freire y María C. Muñoz, “Interdependencia Fronteriza entre Ecuador y Colombia” Quito, Octubre, 2009.

⁵⁷Se conoce como raspachines, los recolectores de hoja de coca y de la planta de amapola. Según la ALDHU, existen aproximadamente entre cinco mil y ocho mil ecuatorianos empleados como raspachines en la frontera con Colombia.

La Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, ALDHU, es un organismo internacional no gubernamental, fundado el 13 de Agosto de 1980, en Quito Ecuador, que impulsa la lucha por la construcción, defensa, promoción y observancia de los Derechos Humanos y la democracia en América Latina y el Caribe.

⁵⁸(Carlos Espinosa, 2009: 19)

la erradicación de plantaciones de coca.⁵⁹ A pesar de que el problema de narcotráfico ha incrementado y potenciado la violencia a nivel nacional, el Ecuador mantiene su tesis de no involucramiento porque intervenir activamente en el conflicto colombiano sería importarlo.⁶⁰

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

- Rebaja de tarifas de fletes. Directivos de la ACC de Colombia,⁶¹ indican que aproximadamente un 15 por ciento de transportistas camioneros tienen nexos con dineros ilegales. Estos vehículos vienen entrando desde 2004, desde el momento que el Gobierno generó la póliza que se hizo de obligatorio cumplimiento.⁶² "Hay problemas del narcotráfico en el transporte de carga por carretera, eso se ve, se palpa, se siente [...] eso no lo digo yo solamente, se lo dice cualquier camionero en las carreteras del país, luego de observar camiones cargando a precios irrisorios", aseguró el vicepresidente de la ACC.

⁵⁹(Freddy Álvarez), Filósofo y Catedrático, entrevista realizada el miércoles 21 de octubre de 2009, Quito, p.20, citado por Miguel Egas, Manuela F. de Córdova, Daniela Freire y María C. Muñoz, "Interdependencia Fronteriza entre Ecuador y Colombia" Quito, Octubre, 2009.

⁶⁰(Carlos Espinosa, 2009: 19)

⁶¹ACC, es la Asociación Colombiana de Camioneros de Colombia, entidad que agrupa a 180.000 pequeños transportadores de carga por carretera.

⁶²En Colombia estaba permitido el ingreso de nuevos camiones para el transporte de carga, lo que permitió que se produjera lavado de dinero proveniente del narcotráfico. El Ministerio de Transporte de Colombia mediante el Decreto 0486 de 2013, suspendió durante tres meses la expedición de la póliza mediante la cual, ingresaban vehículos de carga al país habilitados para transporte de carga. Con esto, se cumplió uno de los acuerdos firmados entre el Ministerio de Transporte y los gremios representantes de propietarios de equipo. Esta suspensión es primordial para las políticas de regulación del parque automotor y controlar, de cierto modo, la sobreoferta vehicular. Queda pendiente que el Ministerio de Transporte defina la estrategia para la regulación del parque automotor de carga, en la que, los gremios representantes de propietarios de equipo, pidieron que sea por reposición UNO a UNO, es decir, que para ingresar un vehículo de carga nuevo debe salir uno que ya esté en el país, aunque aquí también se abre una puerta de entrada a dineros ilícitos, al comprar un vehículo usado a precios sobrevalorados para sacarlo del mercado y poder importar un camión nuevo.

El mismo cartel del transporte de carga vinculado al narcotráfico⁶³ estaría fungiendo (actuando) a través de simplemente sellar un furgón y despacharlo vacío para hacer el trámite legal de una planilla, esto con el fin, de justificar unos ingresos, cuya procedencia se desconoce.⁶⁴

"Se están lavando activos a través del gremio de camioneros, y esos señores son los que quieren romper la inmovilización", explicó Aguilar, Presidente de la ACC, al hacer referencia a un paro de transportadores de carga ocurrido en Colombia en el año 2013. Según él, los quebrados son aquellos que viven honestamente del día a día.

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

Naturalmente, suele ocurrir que personas ajenas a los sujetos del contrato de transporte infiltran los vehículos e instalan caletas, paredes falsas o camuflan contrabando o drogas en las mercancías, pero aunque ajenos a estos delincuentes, los transportadores sufren las consecuencias del hecho delictuoso y son considerados como culpables.

Para evitar esta situación en Colombia la lucha contra el tráfico de drogas, ha comprometido a entidades del sector privado y al gobierno, con la cooperación

⁶³Pedro Aguilar de la Presidencia de la ACC, indicó que cerca de un 15% de camioneros tiene nexos con dineros ilegales, formando un denominado cartel del transporte de carga. Estos vehículos vienen entrando desde 2004, desde el momento que el Gobierno generó la póliza que se hizo de obligatorio cumplimiento

⁶⁴<http://m.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-camioneros-supuestamente-vinculados-al-narco-trafico-presionarian-conjurparo>. Consultado 13 de agosto de 2013.

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

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

Se están certificando empresas exportadoras, transportadoras, puertos, servicios, empresas de seguridad, agencias de transporte y de carga y todas aquellas compañías que tengan que ver con el proceso de exportación. En Colombia ya se han certificado cerca de 300 Empresas Nacionales y Multinacionales; es un requisito tener certificado BASC, y la empresa que no la tenga tendrá las puertas cerradas al comercio exterior.

La certificación tiene validez por un año, al cabo del cual se realizan las visitas de auditoría para obtener la recertificación. Las visitas de auditoría para certificación y desertificación son realizadas hoy por el personal del BASC y los agregados de aduanas de Estados Unidos y Francia. Hoy en día la certificación BASC es tan importante o más importante que una Certificación de Calidad ISO.

Las compañías de Seguridad deben certificarse si prestan servicios de vigilancia de instalaciones y escolta de mercancías a puertos y fronteras a

compañías dedicadas a las exportaciones. En este caso su personal debe estar capacitado para manejar controles de carga de contenedores, identificación e inspección de los mismos (por ejemplo aprender a detectar cuando puede tener paredes falsas y caletas), etc.

Aplicación de normas nacionales con diferentes criterios para determinar la capacidad mínima de carga útil en vehículos propios y vinculados. Para abordar el tema de unificar criterios de aplicación de las normas nacionales, en el proyecto FAT-UE-CAN se propuso:

Generar el funcionamiento de los Comités Binacionales de Frontera, con un carácter multidisciplinario y multi-institucional con la finalidad que se analice la armonización de: procedimientos, trámites, registros y documentos, y se informe adecuadamente los cambios en normatividad, requerimientos; se evite la duplicidad de controles en los pasos de frontera; y, armonizar, estandarizar los procesos y procedimientos en los puestos de control aduanero en las fronteras.⁶⁵

2.6 Actitudes de los transportistas

Otro factor negativo, que entorpece el transporte de carga, son las situaciones de hecho acaecidas en la frontera colombo-ecuatoriana, originadas en que la ATPEC-(Ecuador) y la ACC- (Colombia) ejercen presiones que dan como resultado la interrupción del transporte de mercancías por carretera en los pasos fronterizos (Rumichaca, San Miguel) haciendo que “las pautas de libre comercio establecidas por la Decisión 399 no sean cumplidas por las empresas de transporte ecuatorianas y colombianas”.⁶⁶

⁶⁵SCGAN, ha realizado reuniones de la mesa de Trabajo Binacional Ecuatoriana- Colombiana, sobre Transporte Internacional por Carretera: Desde el 24 de marzo, hasta 2-3, junio, 2004, p. 9.

⁶⁶Dos situaciones valen ser comentadas al respecto. Una, las Resoluciones de la SGCAN: RESOLUCIÓN 318 del 16 de Noviembre de 1999 de la SGCAN, en la cual se confirma que no existe la posibilidad de realizar transporte de mercancías de modo directo a través de la frontera colombo-ecuatoriana. La imposibilidad es en los dos sentidos, para los camiones que van de Ecuador hacia Colombia y para los que van desde Colombia al Ecuador.

La ATPEC y la ACC tienen una posición estratégica de frontera⁶⁷ con un gran número de pequeños transportistas afiliados que cuentan con un significativo poder de presión ante sus respectivos gobiernos, debido a sus contactos con sectores políticos del orden nacional (senadores y representantes en Colombia y miembros de la Asamblea Nacional, en Ecuador).⁶⁸

Los transportistas de cada lado del puente de Rumichaca, para manifestar su rechazo a las conductas seguidas por sus colegas del otro lado, no dudan en recurrir a acciones de hecho como jornadas de protesta, impidiendo el paso de los vehículos de carga seca, lo que causa perjuicios a la sociedad civil, habida cuenta de la dependencia que tienen los habitantes en la zona de frontera de actividades relacionadas con el transporte de mercancías.

Valga decir que la interrupción del paso en la frontera colombo-ecuatoriana afecta a los transportistas de carga pesada que no pueden cruzar y pierden el pago de los fletes y a los propietarios de las mercancías, que corren el riesgo del deterioro de las mercancías.⁶⁹

RESOLUCIÓN 319 del 16 de diciembre de 1999 de la SG CAN, según la cual quedó plenamente establecido que el Gobierno de Colombia ha incurrido en incumplimiento de obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico andino, en particular el artículo 4º. Del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la Decisión 399”.

Dos, en comunicación de los transportadores afiliados a la ACC en Ipiales a los señores Ministros de Transporte y de Comercio Industria y Turismo de Colombia, indican que ‘los gremios transportadores del Ecuador y Venezuela en la práctica no aceptaron el ingreso de los transportadores colombianos a sus territorios y en aras de proteger sus mercados adoptaron acciones de hecho por parte del gremio transportador de Ecuador y de Venezuela, e igualmente el gremio colombiano en reciprocidad adoptó similar conducta.

⁶⁷Se entiende por posición estratégica de frontera, la capacidad que tienen los transportadores de carga para apoyar el intercambio comercial binacional en la zona de frontera, colocando el parque automotor al servicio de los remitentes y destinatarios de las mercancías, pero también pueden obstaculizar el intercambio, al impedir el paso de vehículos de carga en la zona de frontera por varios días, vinculando a sus acciones de protesta a personas y otros gremios, para llamar la atención de las autoridades del gobierno central.

⁶⁸ Cámara de Comercio de Ipiales (CCI), *Impacto socioeconómico sufrido por la ciudad de Ipiales por la medida de hecho adoptada por la ACC del 6 al 23 de febrero de 2008*, Ipiales, informe Técnico, 2008, p. 3

⁶⁹Ibid, p. 3

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

En ocasiones las relaciones de los camioneros de Colombia y Ecuador en la zona fronteriza, se han visto afectadas por decisiones de unos y otros al impedir el paso de vehículos de transporte de carga, por el territorio nacional. Se trata de una situación a la que no se le ha prestado por parte de los gobiernos de las dos naciones el mayor cuidado, desconociendo las serias implicaciones que tienen estas desaveniencias fronterizas, para las economías de los países. Se recuerda que con anterioridad una situación similar, fue la causa para que se produjera por parte de los camioneros colombianos, un paro que originó millonarias pérdidas económicas. Como principal causa del nuevo conflicto se esgrime la supuesta violación a un artículo de la CAN relacionado con la oferta y la prestación del servicio de transporte internacional.

La ACC, afirma que nunca se ha cumplido lo dispuesto en la Decisión 399, capítulo dos, artículo tres, referente a puntos de tanta trascendencia como la libertad de operación, acceso al mercado, trato nacional, transparencia, igualdad de tratamiento legal, sin discriminaciones y libre competencia. Pero, de acuerdo con lo que afirman los camioneros colombianos, nada de esto se cumple. Y lo que hacen sus colegas del Ecuador, “de manera olímpica, es aplicar la ley del embudo”,⁷⁰ o sea todo para ellos y nada para los colombianos, lo que se sintetiza en que mientras los camioneros del Ecuador pueden penetrar y trabajar en

⁷⁰Pedro Aguilar (Presidente ACC), en : Vanguardia Liberal, Bucaramanga, 23 de marzo de 2013, p. 2

territorio colombiano (se afirma que llegan hasta Cali), en cambio los colegas de Colombia, no se pueden internar en zona ecuatoriana, sin el riesgo de ser privados de la libertad. Esto significa que los transportadores ecuatorianos discriminan a los colombianos, cuando se presentan detenciones y decomiso de vehículos en el lado ecuatoriano.

De acuerdo con los transportistas colombianos, en su país, a los conductores y transportadores ecuatorianos se les brindan todas las garantías y por lo tanto pueden recorrer el país sin ninguna clase de inconvenientes y pueden proveerse de la gasolina colombiana⁷¹ a precios mucho más favorables, pero en cambio en Ecuador, las cosas son muy diferentes y los conductores colombianos son acosados por las autoridades de ese país.

Como acción de hecho, los afiliados a la Asociación Colombiana de Camioneros han tomado determinaciones de paralizar actividades, en jornadas de protesta en cuyo desarrollo se impide, en el puente internacional de Rumichaca, el paso de los vehículos de carga seca, provenientes del Ecuador.

Los transportadores en Ipiales manifiestan que no están dispuestos a permitir que la ciudad se convierta en una ciudad de paso de los camiones ecuatorianos. El cargue y descargue de mercancías se debe realizar en Ipiales y en Tulcán como ciudades que hacen parte de la zona de frontera.

Argumentan que los camioneros de Tulcán están de acuerdo con las medidas de hecho, toda vez que el comercio se realiza entre Quito y Bogotá y viceversa, hecho que según él deja sin trabajo a los trabajadores de la zona de frontera vinculados con labores de cargue y descargue de camiones.

⁷¹Aunque la gasolina en Ecuador es más barata, un camión ecuatoriano que lleve carga de Quito a Medellín en Colombia por ejemplo, necesariamente debe abastecerse de combustible en Colombia para culminar su viaje y para su retorno a Ecuador, toda vez que la distancia entre Rumichaca y Medellín supera los 930 kilómetros.

Insisten los transportadores afiliados a la ACC que los camiones ecuatorianos pueden venir a Ipiiales, utilizar las bodegas, realizar carga y descarga de mercancía, siempre y cuando no sea para transportarla por Colombia, donde ellos pueden hacer el trabajo.

La interrupción del paso en la frontera colombo-ecuatoriana no sólo afecta a los transportistas de carga pesada en cada país que no pueden cruzar y pierden el pago de los fletes, los propietarios de las mercancías también corren el riesgo, puesto que los productos empiezan a podrirse.

Es complejo estimar las pérdidas que se ocasionan con las protestas de los transportadores cuando obstaculizan el paso de los vehículos de carga por carretera en el paso Tulcán-Ipiiales, sin embargo no puede desconocerse la demora en las entregas y el retraso en los pagos. El presidente ejecutivo de la Federación Nacional de Transporte Pesado del Ecuador, (FENETRAPE), Oswaldo Jurado, señala que *“el perjuicio para los transportistas ecuatorianos es quedarse parados con carros cargados”*. Sostuvo que *“hay decenas de camiones y niñeras (camiones que llevan autos nuevos) parados en la frontera a la espera de poder pasar a Colombia”*.

Según el Comité Intergremial de la Frontera⁷² aproximadamente diez mil trabajadores se perjudican con las desventajas del transporte internacional. Esta problemática afecta a seis mil almacenadoras, cuarenta agencias de aduana, dos mil camioneros y cuatro mil braceros. Además de debe tener en cuenta que entre los afectados se encuentran además sectores como el hotelero, restaurantes y vendedores informales.

⁷²El presidente del Comité Intergremial de Trabajadores de la Frontera en Ipiiales, Oscar Villota, en:<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/termina-el-paro-de-camioneros-en-frontera-517740.html>

Durante las jornadas de protesta o paro de los transportadores colombianos, han incurrido en acciones de vandalismo contra sus similares ecuatorianos, al punto de apedrear y lanzar ácido a transportadores de Ecuador, dejando de manifiesto que las autoridades de Colombia no garantizan las medidas de seguridad a los transportadores de ese país, como se tenía establecido.

Los transportistas ecuatorianos que han resultado afectados con las acciones violentas en Colombia aunque pidieron apoyo a la Policía Nacional cuando hacían su tránsito entre Bogotá y Quito, no fueron atendidos.

Los transportadores de Ecuador afirman que ellos son los grandes perjudicados con las acciones de protesta de los colombianos, que les deja un millón de dólares diarios en pérdidas, si sólo se tiene en cuenta que cada día movilizan a Venezuela 100 toneladas de papa. Este gremio también ha expuesto que los empresarios colombianos y ecuatorianos están cansados ante tanto lío en las carreteras y cada vez aumentan la proporción de las mercancías que mueven vía aérea o marítima. Al fin de cuentas, dicen estos, que el harakiri del camionero de Colombia también los matará a ellos.

La ACC de Ipiales denunció que el Pacto Privado Binacional de Asuntos de Transporte y Frontera, firmado entre transportadores colombianos y ecuatorianos a finales del año 2011, es infringido por algunos transportistas del Ecuador.

Este gremio no descarta la posibilidad de tomar medidas en el asunto y llevar estas denuncias a entidades de control nacionales.

Los transportadores colombianos reclaman que se cumpla con los acuerdos pactados que se basan en mejores condiciones laborales e igualdad en las oportunidades de trabajo y desplazamiento. La toma de decisiones ante esta situación se efectuará en una reunión entre el gremio de transportadores

colombianos y ecuatorianos que se tiene prevista para esta semana. Mediante el pacto privado se trata de buscar, gestionar, conciliar y procurar soluciones a los problemas que limitan, restringen o dificultan el comercio internacional en la frontera. Se quiere estudiar la posibilidad de lograr un receso temporal del transporte internacional de carga por un periodo máximo de dos años, para que se verifique y modifique algunos artículos de la decisión 399 de la CAN.

Enfatizan los transportadores que el contenido de la Decisión 399 no se ajusta a sus necesidades,⁷³ por lo cual se requiere una modificación para que se beneficien las dos partes. Se solicita que los gobiernos de Colombia y Ecuador analicen las estrategias que mitiguen el impacto económico en los sectores vulnerables de transporte directo. Según los transportadores de Colombia, se dan incumplimientos por parte de algunos transportadores ecuatorianos, en el punto, que los tanques, furgones y contenedores, los cuales se sujeten al tratamiento de la carga seca con enganche y desenganche o trasbordo en la frontera.

La situación problemática del transporte de carga por carretera en el paso Tulcán-Ipiales no está resuelta, lo único que se ha conseguido es un acuerdo parcial entre las asociaciones de camioneros de Tulcán e Ipiales, según el cual la carga de mercadería seca debe desembarcarse en la frontera para hacer un trasbordo en unidades del país de destino. Es decir, lo que hasta antes de la paralización en Ipiales se tenía acordado.

“Debe quedar perfectamente claro que son los gobiernos de Colombia y de Ecuador los que establecen la normativa del transporte”, dijo el Ministro de

⁷³En el capítulo siguiente se presenta un análisis sobre la aplicación de la Decisión 399 y se exponen algunos conflictos y diferencias que se han presentado al respecto.

Relaciones Exteriores Ricardo Patiño, en una rueda de prensa tras un encuentro con su homóloga colombiana en Quito.

A nivel del alto gobierno, en los dos países, se rechazan los acuerdos privados entre los transportadores y representantes de la sociedad civil, aduciendo que están de acuerdo con el libre tránsito, y son los Estados y los gobiernos los que protegen a los empresarios (del transporte) para que esto se lleve a cabo, sin que medie ningún acuerdo entre particulares. Según esto, nada debería impedir que una empresa decida enviar su mercadería directamente a la ciudad de destino sin necesidad de hacer trasbordo, algo que, no obstante, no lo desean las asociaciones de transporte pesado de las ciudades fronterizas.

Transportistas ecuatorianos en la frontera han manifestado que existe un acuerdo privado con sus homólogos colombianos, que ratifica la situación existente en materia de transporte de carga por carretera de antes del 2011. Indican que hace 10 a 12 años se tomó la decisión de impedir el paso directo para la carga seca. Solo la carga especial: líquidos, refrigerados y niñeras podían cruzar, el problema surgió hace 8 meses cuando empresas ecuatorianas, ajenas a la ATPEC, empezaron a ingresar a Colombia, respaldándose en la decisión de la CAN que les ampara, no obstante eso fue en contra de los acuerdos entre las asociaciones, por lo que los transportistas de Nariño bloquearon el ingreso de cualquier tipo de vehículos de carga.

Aunque el acuerdo parecería ser más beneficioso para Colombia, sienten que los transportistas ecuatorianos también se ven beneficiados, al menos por el momento, pues “en Colombia existen empresas de transporte que no cuentan con camiones y lo que hacen es vincular a los camioneros para que les den el servicio

origen destino. El mismo sistema se implantó en el país y se ha suscitado un daño muy grande. Es un sistema de intermediación”.

Se reconoce que esta es una solución “parche”, hasta que se conformen empresas que realmente puedan competir. “Ojala se cree una empresa binacional, colombo-ecuatoriana, cuyo objetivo sea ofrecer al cliente el servicio origen-destino.

Según la Cámara de Comercio de Ipiales (CCI), en el documento *“Impacto socioeconómico sufrido por la ciudad de Ipiales por la medida de hecho adoptada por la ACC del 6 al 23 de febrero de 2008”* se logró establecer como hechos negativos a raíz de los conflictos generados por los transportadores de mercancías:

a. Antes de la medida se tramitaban 150 Certificados de Origen Diarios, durante el paro se registró un promedio de 15 Certificaciones de Origen Diarios. Es decir se redujo en un 90% la actividad en trámites de esta unidad.

b. Son 117, los profesionales del cambio (cambistas de moneda) que actualmente se encuentran registrados al Sindicato de Cambistas de Dinero de Ipiales, En términos monetarios, durante el paro, un profesional del cambio deja de percibir casi un 90% de ingresos diarios, aproximadamente \$2'500.000.00 diarios y para los 18 días de parálisis \$45'000.000 además, después de la medida quedaron secuelas que repercuten negativamente, ya que la recuperación económica es lenta.

c. Por otra parte, la oficina de Migración del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), reportó datos promedio en cuanto a entradas y salidas de colombianos y extranjeros durante la parálisis. En un día normal se reporta el paso de 650 personas las cuales gastan en promedio US\$ 47'450.000 diarios entre el sector hotelero, comercial y restaurantes de la ciudad. Para los 18 días de paro el

paso de turistas se redujo en un 50%, por lo cual se dejaron de percibir por estos sectores un promedio de \$427'050.000.

d. Las almacenadoras reportaron una pérdida de \$70'000.000 de pesos promedio para cada una de las almacenadoras del municipio de Ipiales, lo que proporciona un total aproximado de \$840'000.000 de pesos totalizando unos \$15'120.000.000 de pesos, en los 18 días de parálisis.

e. Las empresas transportadoras de la ciudad dejaron de percibir un promedio diario de \$82.500.000 de pesos por concepto de transporte de mercancías de comercio exterior para un total aproximado de \$7.650.000.000 de pesos por dicho concepto y un promedio de 14.300.000 pesos por cada transportador.

f. De igual forma, los reportes de estas empresas dan a conocer que se inmovilizaron 535 vehículos de carga pesada, de los cuales 150 están adscritos a la ACC. Ipiales. La capacidad instalada de transporte de estos vehículos es de aproximadamente 16.000 toneladas. Y un potencial de 11'200.000.000 en mercancías dejadas de transportar.

g. Las empresas transportadoras manifiestan que resultaron afectados 155 trabajadores de manera directa y 300 trabajadores de forma indirecta, para un total aproximado de 455 personas perturbadas por la medida, entre los que se encuentran braceros, coterros, acomodadores de carga entre otros.

h. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), informó sobre los productos no agropecuarios importados, los cuales sumaron un aproximado en estos 18 días de parálisis de \$158.106'000.000.

i. Los recursos monetarios que dejaron de percibirse a causa de la medida de hecho tomada por la ACC fueron de \$273.769'000.000 de pesos

aproximadamente, entre los diferentes gremios afectados, importaciones, exportaciones, transportistas, almacenadoras, sector hotelero, restaurantes, comercializadores de productos agropecuarios y comercio en general.

Los transportadores de Ecuador afirman que ellos son los grandes perjudicados con los paros de transportistas colombianos, porque sufren un millón de dólares diarios en pérdidas, si sólo se tiene en cuenta que cada día movilizan a Venezuela 100 toneladas de papa. Este gremio también ha expuesto que los empresarios colombianos y ecuatorianos están cansados ante tanto lío en las carreteras y cada vez aumentan la proporción de las mercancías que mueven vía aérea o marítima.

No puede desconocerse el importante papel que juega el sector transportador de carga por carretera en el desarrollo de un país, por cuanto su actividad de trasladar de un sitio a otro, materias primas y productos terminados jalona la economía. En el sector transportador, los transportistas son fundamentales, porque son ellos los inversionistas en la adquisición del parque automotor, gestores del capital de trabajo y aportantes de ideas que favorecen la actividad gremial-empresarial.

Pero, entre los transportistas que ejercen la actividad transportadora en Ecuador y en Colombia, se presentan situaciones que obstaculizan la creación, consolidación y crecimiento de las empresas vinculadas al transporte de carga, tales como:

- En su mayor parte, poseen una cultura empresarial con limitada visión sectorial y de largo plazo, con un alto índice de informalidad.

- Debido a la falta de sentido de asociación, proliferan las posiciones individuales por encima de las colectivas y es muy difícil lograr decisiones

consensuadas entre los voceros de los diferentes tipos de organizaciones empresariales, alrededor del cumplimiento de las normas nacionales e internacionales y sobre propuestas de alternativas de solución a los conflictos internos (fletes, peajes, costos de la canasta del transporte) e internacionales.

- Se producen en el desarrollo de la actividad transportadora de carga por carretera diferencias en la productividad y competitividad entre las empresas de los dos países, lo que impide estandarizar un esquema de costos y de valor en los fletes, auspiciando la denominada ‘guerra del centavo’ conocida así la presión del propietario de la carga sobre el transportista, debido a los vaivenes del mercado y no sobre el esquema de costos reales. Valga citar por ejemplo la diferencia en el costo de combustibles y lubricantes entre Colombia y Ecuador, con favorabilidad para el segundo, lo que lleva a que el costo total de operación de un equipo de transporte sea mayor en Colombia que en Ecuador y resulte casi que utópico pensar en unificación de fletes en los dos países.

- La presencia de diferentes niveles empresariales, gremiales y sindicales⁷⁴ hace que se tomen posiciones radicales en defensa de sus propios intereses, ejerciendo una fuerte presión política, tal como ocurre con las asociaciones ACC en Colombia y ATPEC en Ecuador, que se han hecho fuertes en el ámbito político de los países respectivos, y buscan no el desarrollo del todo el sector transportador de carga por carretera, sino la defensa de sus intereses particulares.

- Los distintos niveles de calidad que se manifiestan en la prestación del servicio de transporte de carga por carretera, hace necesario que se produzca la

⁷⁴En la actividad de transporte de carga por carretera entre Colombia y Ecuador, participan grandes empresas transportadoras (con visión de futuro, solvencia económica y generalmente con participación de capitales extranjeros) junto a los pequeños transportistas (que se agrupan no como estrategia para fortalecer el sector sino para poder operar), y naturalmente se presentan conflictos de intereses al momento de tomar decisiones respecto a costos de insumos para la actividad transportadora, valor de los fletes, reposición del parque automotor, etc.

formulación de estándares de calidad, pero en la práctica no se cuenta con la voluntad política de los transportistas que no están interesados en que se logre certificar en gestión de la calidad a las empresas transportadoras de acuerdo al nivel de satisfacción de los demandantes del servicio.

- Alto promedio de la edad del parque automotor y ausencia de programas de reposición adecuados. La información disponible de la edad del parque automotor está disponible de Colombia más no de Ecuador.

En general se observa que la edad promedio 14,5 es muy alta por lo que se puede decir que el parque es más bien “viejo”, incluso las unidades tractoras 2S y 3S su edad es de 13 años promedio en Colombia.

- Ausencia de programas de capacitación adecuados y limitadas exigencias en las legislaciones nacionales para el ejercicio de la profesión del transportista.

2.7 Descuido del alto gobierno.

Ciertamente no se han realizado todos los esfuerzos binacionales necesarios, activos y sostenidos, para facilitar, simplificar y homologar los trámites y procedimientos en los pasos fronterizos, a los efectos de contribuir en el mejoramiento de la competitividad del sector transportador de carga por carretera, en apoyo del comercio intracomunitario.

Pero, sin duda el problema básico del transporte terrestre de carga entre Ecuador y Colombia es la desconfianza que existe entre los pares de países fronterizos, tanto a nivel público como privado. Falta mucho por hacer para lograr una mejora significativa en la transparencia de los procedimientos y la actuación de los funcionarios públicos en frontera.

A nivel de los gobiernos no se tienen políticas definidas para que el sector transportador de carga por carretera a nivel internacional, tanto de Ecuador como de Colombia resuelva las limitaciones de inversión para su desarrollo. Las limitaciones para el desarrollo del sector de transporte internacional de carga por carretera tienen que ver con:

- Distintos niveles de planificación del sector transportador de carga por carretera por parte de las autoridades nacionales competentes.

- Insuficientes políticas nacionales orientadas a promover la modernización del parque automotor de manera se adecúe a las necesidades de los propietarios de la carga, incentivos a la importación de equipo amigable con el medio ambiente, mediante la utilización de combustibles alternativos a los derivados del petróleo, construcción y adecuación de obras de infraestructura en cada país como carreteras, puentes y túneles, centros de almacenamiento de carga, puestos de control, que inicialmente contribuyan a optimizar los costos de la canasta del transporte y luego, promover el crecimiento del sector transportador.

- Ausencia de políticas públicas que permitan el diseño de programas y la oferta de recursos financieros disponibles para que los transportistas puedan tomar la decisión de renovar el parque automotor, partiendo de la chatarrización del equipo obsoleto, que ya ha cumplido su vida útil y que no es una buena respuesta a las necesidades del mercado.

Las políticas macroeconómicas de los países, inciden en el desempeño de los sectores productivos y en su aporte al PIB, de suerte que si en tales políticas se encuentra contemplada la inversión en la zona de frontera y el apoyo al sector transportador de carga por carretera, es de esperarse que se configure un buen ambiente para el desarrollo de la actividad transportadora. De no ser así y antes

por el contrario, se presenten divergencias en las políticas macroeconómicas en el interior del país y entre un país fronterizo y otro, queda muy difícil para el sector transportador de carga por carretera, alcanzar altos niveles de eficiencia y se convierte en un cuello de botella para el crecimiento del comercio internacional.

Entre las divergencias macroeconómicas más relevantes que se mencionan:

a) Diferencial en los índices de precios internos y de tipo de cambio entre los Países Miembros lo que incide en los flujos comerciales y, por ende en el movimiento del transporte internacional por carretera, y en particular en el costo de su insumo fundamental el combustible; en materia de impuesto al valor agregado entre los Países Miembros; y en las tasas de interés para operar o adquirir unidades de transporte con diferentes condiciones financieras.

b) Diferencias de las políticas laborales entre los Países Miembros, siendo unas más reguladas y reglamentadas que otras, lo cual incide en la definición de los salarios⁷⁵, y las prestaciones sociales que de ellos se derivan; así como en las políticas nacionales de hidrocarburos y su efecto directo en el costo de la prestación del servicio.

Un hecho que es irrefutable es que el sector de transporte internacional de carga por carretera perdió, en forma definitiva, cargas que se transportaban por carretera y ahora su transporte se hace utilizando la vía marítima, toda vez que los empresarios generadores de carga están adoptando acciones con enfoque logístico, acorde con sus necesidades para ser competitivos.

⁷⁵Toda vez que las políticas laborales tienen que ver con las relaciones entre empleados y empleadores, en términos de duración de los contratos laborales, pago de salario mínimo, horas de trabajo, seguridad social, prestaciones sociales, que se reflejan en el salario.

2.8 Resistencia de la población local.

Sin duda, la realidad a nivel socio-económico de la zona fronteriza Colombo-Ecuatoriana incide sobre el normal desarrollo de las actividades en el sector transportador de carga por carretera.

En la zona de frontera de Ecuador y Colombia en el paso Tulcán - Ipiales, se han construido estrategias de sobrevivencia para adelantar el intercambio comercial, diseñadas por los actores sociales y económicos de ambos lados de la frontera, (empleados en acciones de transbordo, almacenaje, parqueos, tramitadores, carretilleros, venteros ambulantes, lavadores de vehículos, tramitadores de documentos, etc.).

La tasa de desempleo en la ciudad de Ipiales, se encuentra alejada del promedio nacional para Colombia que está cerca de un dígito porcentual (9,9%) para octubre de 2012, según el DANE).⁷⁶

En Ipiales el 51,8% de las personas se encuentran empleadas, mientras que existe un 48,2% que no lo están actualmente. Esto no significa que el desempleo sea tan alto, porque los trabajadores independientes representan el 21,6%, el subempleo 1,9% (ya sea por horas, competencias o salario), el 1,5% se encuentra inactivo (jubilados y ancianos) y el 23,2% manifiesta encontrarse en desempleo, una tasa no muy alejada de la realidad teniendo en cuenta que para Pasto la tasa de desempleo reportada por el DANE es de 14%, y otros estudios de la Universidad de Nariño la cuantifican en el 22,1%.⁷⁷

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

⁷⁶DANE (Departamento Nacional de Estadística, Colombia) en: <http://www.dane.gov.co>, noviembre 6 de 2012.

⁷⁷MINTRABAJO (Ministerio de Trabajo de Colombia), USAID y Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), *Plan local de empleo para Ipiales -Todos por una Ipiales más competitiva*, Ipiales, 29 de marzo de 2012, p. 16.

La tasa de desempleo nacional urbano en Ecuador fue del 5,2% en el segundo trimestre del año 2012 este año, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Esto representa un crecimiento de 0,3 puntos porcentuales con relación al primer trimestre de este año en el que alcanzó 4,91%. Sin embargo, la cifra sigue siendo más baja que la registrada durante el segundo trimestre del año anterior, cuando alcanzó el 6,4%. Por su parte, la cifra de subempleo urbano en el país fue de 42,68%, lo que representa una reducción mínimas con relación al dato registrado durante el primer trimestre del 2012.⁷⁸

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

⁷⁸INEC (Instituto Nacional de Estadísticas de Ecuador) en: <http://www.inec.gob.ec/home/>, consultada el 7 de noviembre de 2012.

CAPÍTULO III. DECISIÓN 399

3.1 Análisis de la Decisión 399.

El transporte internacional de mercancías por carretera entre Ecuador y Colombia tiene como marco jurídico la Decisión 399 de la CAN, del 17 de enero de 1997. Esta Decisión en el seno de la CAN, fue motivada porque el transporte internacional de mercancías por carretera constituía uno de los instrumentos de ayuda eficaz para la consolidación del espacio económico subregional y el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena y era una herramienta importante para la integración andina, que brindaba un apoyo determinante al intercambio comercial, a la expansión competitiva de la base productiva y a la dinamización del comercio exterior.

La Decisión 399 reemplazó a la Decisión 257 del Acuerdo de Cartagena, que había quedado obsoleta, debido al desarrollo y especialización que alcanzó el transporte internacional por carretera, y a la modificación en los patrones de su organización y funcionamiento. La necesidad de modernizar con la Decisión 399 la reglamentación, surge también al considerar que el transporte internacional requería de normas que aseguraran la eficiencia del servicio, determinando en forma clara y precisa las condiciones del contrato y la responsabilidad que debe tener tanto el transportista como el usuario y el destinatario. Se tuvo en cuenta que no es posible concebir el intercambio comercial y la integración regional, sin contar con un transporte internacional de mercancías por carretera, que sea eficiente.

Mientras tuvo vigencia la Decisión 257, la normatividad que debía aplicarse a los derechos y obligaciones y la responsabilidad de los sujetos del contrato, así

como las mismas reglas del contrato en su génesis y desarrollo, se tenían que buscar en las legislaciones nacionales de los países miembros por aplicación de la técnica de la analogía jurídica, y no por estar contenidas en una norma comunitaria en la cual estuvieran establecidos los mecanismos a seguir. Las diferencias en la legislación interna de cada país eran un obstáculo para el desarrollo del transporte internacional por carretera, porque no se contaba con una norma que estableciera con claridad el compromiso de los Países Miembros de homologar las autorizaciones y los documentos de transporte y eliminar toda medida restrictiva que afecte o pueda afectar las operaciones de transporte internacional.

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

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

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

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

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

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

Sin embargo se debe considerar que la regulación comunitaria no obstante que considera una obligación de resultado en cabeza del transportista autorizado, se haya matizada de un fuerte subjetivismo y un notorio sentido de defensa a

favor de éste lo cual se evidencia en expresiones que trasladan la carga de la culpa en el remitente o destinatario y por lo cual también con un marcado casuismo niegan haciendo inútil en muchos casos la variante de la responsabilidad denominada presunción culposa.

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

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

Asimismo, el artículo 185 de la Decisión 399 establece que los organismos nacionales competentes designados y acreditados por los Países Miembros serán los responsables de la aplicación de dicha Decisión y sus normas complementarias, en sus respectivos territorios;

Teniendo como base la Decisión 399, y en cumplimiento de sus propias normas, se han expedido una serie de normas comunitarias, en la forma siguiente:

- Infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados.

La Primera Disposición Transitoria de la Decisión 399, ordena que los países miembros, deben aprobar una norma comunitaria que establezca las infracciones y el régimen de sanciones para los transportistas autorizados.

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

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

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

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

Tácitamente, la Decisión 399 incorpora medidas que desarrollan aspectos de otros principios contemplados en la Decisión 439, como el reconocimiento de licencias y la circulación de personas de negocios, que profundizan el esquema de liberalización.

- Decisión 290. La Decisión 399 constituye un instrumento completo, que promueve la libertad en la prestación de servicios y corresponde a los parámetros generales definidos con posterioridad para el comercio de servicios en la Decisión 439.

Esta Decisión 290 aprueba la Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el Transportista Internacional por Carretera y el Anexo que ampara Accidentes Corporales para los Tripulantes Terrestres, cuyos textos constan agregados a esa norma, serán emitidos por una empresa aseguradora establecida en cualquiera de los Países Miembros y cubrirán, según corresponda, la responsabilidad civil derivada de los accidentes ocasionados a pasajeros y a terceros no transportados, y los daños corporales que sufra la tripulación, como consecuencia de accidentes causados por los vehículos habilitados pertenecientes a las empresas de transporte internacional por carretera.

- Decisión 467. En 1999 se expidió en la CAN por medio de la Decisión 467 el estatuto de infracciones y sanciones a los transportistas autorizados en el marco de la Decisión 399.

Ahora bien, de forma expresa la Decisión dictamina la obligatoriedad de realizar el transporte de mercancías o carga, bajo la modalidad de tránsito aduanero. De esta forma, el transbordo de la carga en la frontera tiene que resultar de la ejecución de procesos operativos del comercio entre países y no como la consecuencia de la aplicación de normas o como fruto de presiones gremiales o sociales.

Cabe resaltar la importancia del Artículo (3) tres de la Decisión que enuncia que el transporte internacional se debe hacer en respeto a los principios de libertad de operación, acceso al mercado, trato nacional, transparencia, no

discriminación, igualdad de tratamiento legal, libre competencia y nación más favorecida, lo que sin duda, es un paso hacia adelante en el reconocimiento del accionar del transportista, como un actor fundamental en el desarrollo económico y social de la región de frontera.

La Decisión 399, es un avance en comparación al régimen anterior (Decisión 257), porque reduce la posibilidad de recurrir al trasbordo, enfocando su utilización como una modalidad excepcional del transporte por carretera. El artículo 21 de la Decisión 399 insiste sobre el carácter excepcional del trasbordo, cuándo está acordado libremente entre el transportista y el cliente y cuando está previsto en la carta de porte.

Otro aspecto destacado resultante de la Decisión 399 es que el tratamiento dado a nivel normativo a las cuestiones fronterizas en el ámbito de la CAN, muestra un alto grado de precisión en materia de controles integrados física y funcionalmente y de amplitud, al incorporar la política de desarrollo de zonas de frontera. Sin embargo, en la práctica, a pesar del tiempo transcurrido desde el dictado de las normas aplicables, aún no se ha optimizado el funcionamiento de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF), lo que se traduce en ineficiencia y da lugar a corrupción de los funcionarios. Aunque se ha venido discutiendo por parte de los países miembros de la CAN, sobre una posible modificación a la Decisión 399, puede decirse que el transporte internacional de carga por carretera cuenta con la estructura normativa suficiente a nivel del ordenamiento jurídico comunitario para llevar adelante un ágil, eficiente y moderno control por parte de las autoridades aduaneras, migratorias, sanitarias y de transporte, sin que se produzcan innecesarios obstáculos al libre tránsito de los transportes y las mercancías de origen a destino.

3.2 Acatamiento del contenido de la Decisión 399.

El contenido de la Decisión 399 no ha sido cabalmente acatado por Colombia y Ecuador, debido a que existen enfoques nacionales no armonizados que impiden adoptar políticas comunes entre otras cosas, en lo relativo al concepto de empresa idónea, la vinculación de vehículos y los porcentajes de vehículos propios y de terceros.

Los inconvenientes que se han presentado en el transporte internacional de mercancías por carretera en la frontera entre Ecuador y Colombia, ha dado pie a que se formulen denuncias de incumplimientos de los dos países, y a que la SGCAN haya tenido que pronunciarse al respecto:

[...]con base en las consideraciones que se anteponen, la información suministrada por las Partes así como la recabadas ex officio por la Secretaría General, la reunión informativa conducida por el funcionario comunitario designado para tal efecto y los argumentos expuestos en el presente Dictamen, considera que ha quedado demostrado que la República del Ecuador, en aplicación de los compromisos asumidos mediante el acta suscrita con fecha 21 de julio, hasta el 17 de octubre de 2008 en que manifiesta su voluntad de dejarla sin efecto, incumplió con lo dispuesto por el artículo 14 de la Decisión 399.⁷⁹

De igual forma con respecto a Colombia, el tribunal Andino de Justicia se ha pronunciado en los siguientes términos:

[...] la República de Colombia “en ningún caso demostró el tránsito de camiones ecuatorianos más allá de la ciudad fronteriza de Ipiales, sino y exclusivamente, de aquellos que por excepción mínima o residual han sido portadores de cargas consideradas especiales, como las correspondientes a combustibles y mercancías perecibles trasladadas en contenedores refrigerados, como pudo apreciarse ocurría con el transporte de pollos provenientes del Ecuador. Esta situación pudo constatar que no se produce, en caso ninguno, respecto de la carga seca procedente de ese país.”⁸⁰

Valga anotar que en la Resolución 318 del 16 de Noviembre de 1999 de la

⁷⁹ SGCAN, *Transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina, documento de estado de situación*, 17 de octubre de 2011, p. 4

⁸⁰(SGCAN, *Transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina, documento de estado de situación*,...4)

SGCAN, se confirma que no existe la posibilidad de realizar transporte de mercancías de modo directo a través de la frontera colombo-ecuatoriana. La imposibilidad es en los dos sentidos, para los camiones que van de Ecuador hacia Colombia y para los que van desde Colombia al Ecuador.

Y, en la Resolución 319 del 16 de diciembre de 1999 de la SGCAN, se indica que para esa institución, quedó plenamente establecido que el Gobierno de Colombia ha incurrido en incumplimiento de obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico andino, en particular el artículo 4º. Del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la Decisión 399”.

Ahora bien, como la Decisión 399 no fue el producto de la armonización de las diferentes políticas nacionales existentes, sino que aporta una normativa que no tiene que ver con los transportistas que prestan el servicio únicamente en el ámbito nacional, la aplicación y desarrollo de ésta no siempre coincide con la aplicada al nivel nacional, lo cual genera confusiones en el orden administrativo y práctico tanto para los funcionarios que las aplican como para los empresarios prestatarios de los servicios de transporte y sus clientes.

Cabe entonces señalar que la Decisión 399 ha tenido una aplicación limitada tanto a nivel de los Organismos Centrales, como por falta de divulgación y capacitación de los funcionarios a nivel fronterizo.

Lo mejor podría pasar con la Decisión 399, sería buscar el compromiso efectivo y sincero de todos los actores del sistema de transporte internacional de carga por carretera, para que se cumpla con lo que se adopta, y se divulgue y capacite en forma continua a todos los actores, como una medida para superar el limitado avance en la limitada aplicación de la normatividad.

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

Actualmente, cerca de 16 años de la expedición de la Decisión 399 se ha pretendido retomar para su discusión por parte de los países miembros, un proyecto de modificación existente desde el año 2001 y a instancias del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT) que reúne a los Organismos Nacionales Competentes y a los representantes del sector privado de los países de la Comunidad Andina de Naciones en la materia.

Una mirada objetiva a tal pretensión indica que la propuesta de modificación de la Decisión 399 no encaja en las funciones propias del CAATT que principalmente está orientado a evaluar y propiciar el cumplimiento por parte de los países miembros de los compromisos asumidos en las normas subregionales y sus reglamentos.

Más aún cuando se debe reconocer que por donde se vea, lo que se pretende con la presentación con el Proyecto de Reforma es dar solución a los recurrentes incumplimientos declarados por el Tribunal de Justicia Andino motivados por el transbordo de la mercancía en frontera que actualmente enfrentan todos los países miembros, incluido Colombia⁸¹.

⁸¹ En efecto, se debe recordar que la génesis del proyecto de modificación se dio en el marco de la III Reunión Ordinaria del CAATT realizada en la ciudad de Bogotá el 13 y 14 de abril de 2000, cuando la República de Venezuela todavía miembro de la CAN presentó de manera formal a los demás países la petición de sustituir el artículo 21 de la Decisión 399 relacionado con las

Con la óptica del sector privado como destinatario principal de la norma, se ha considerado que el esfuerzo que conlleva el trabajo de modificación de la regulación de transporte en la Comunidad Andina debe permitir hacer realidad el concepto de la facilitación como elemento esencial de la liberalización de los servicios de transporte internacional por carretera, debiendo dársele un amplio debate en cuantas reuniones sean necesarias y en espacios idóneos como las Mesas Binacionales que actualmente se convocan a nivel de las zonas de frontera, a fin de ajustar las normas a la realidad operativa, complementándolo con los esfuerzos que realizan los países del Cono Sur con IIRSA y el proceso de negociación CAN – Unión Europea, (“Profundización de la Integración Comercial Andina – Valoración Conjunta UE-CAN de la Integración Económica Regional”), así como el de armonización con Mercosur.

El sector privado colombiano sugirió la adopción de un procedimiento ágil en la expedición de los permisos internacionales similar a lo existente en Europa que valga aclarar, también considera al transporte como un servicio de exportación y liberalizado, mediante el cual se faculta a los países para expedir el permiso único por el Organismo Nacional Competente de Transporte por Carretera del país de origen, en sustitución al acto administrativo complejo actual que implica obtenerlo en el país de origen y en el del ámbito de operación.

No admite discusión, que la propuesta es inocua, porque no aporta nada nuevo al cumplimiento del principio del libre acceso, y por el contrario resulta facilista al pretender encontrar las soluciones a la problemática del transporte

modalidades operativas, y así posibilitar una salida a los fallos de incumplimiento dictados por el Tribunal de Justicia Andino.

La propuesta de Venezuela no fue acogida por los otros Países Miembros, quienes luego de realizar sus estudios y consultas internas consideraron la vía de la reglamentación como el camino más eficaz para precisar los alcances de algunos artículos de la Decisión 399.

internacional terrestre de mercancías a través del mecanismo de la reforma de la regulación, criterio que igualmente apoyan los estudios y diagnósticos existentes cuando concluyen que las dificultades operativas del transporte internacional no son normativas, por el contrario, su inaplicación incide en ellas, cortejen de la carencia de políticas tendientes al desarrollo de las zonas fronterizas (Transporte sin Fronteras. Estudio Proyecto: Apoyo a la Facilitación del Transporte Terrestre en los Pasos de Frontera. Corporación Andina de Fomento 2001)

A nivel de controversias, existe una situación de hecho en la frontera colombo-ecuatoriana consistente en que la ATPEC-(Ecuador) y ACC - (Colombia) ejercen presiones que dan como resultado la interrupción del transporte de mercancías por carretera en ese punto fronterizo, haciendo que “Las pautas de libre comercio establecidas por la Decisión 399 no son cumplidas por las empresas de transporte ecuatorianas y colombianas”. La ATPEC y la ACC tienen una posición estratégica de frontera con un gran número de pequeños transportistas afiliados que cuentan con un significativo poder de presión ante sus respectivos gobiernos.

El hecho que la aplicación de la citada decisión se haya visto afectada por un sinnúmero de incumplimientos que vulneran el principio de la supranacionalidad que soporta a los procesos de integración, los cuales fueron declarados mediante sendas sentencias proferidas por el Tribunal de Justicia Andino contra Colombia y Ecuador, no justifica salidas inmediateistas, mediante una modificación para que la citada norma se acomode a la modalidad del transbordo como otra forma de operación, con los consabidos sobre costos e ineficiencias que el mismo plantea.

Tampoco se acepta incorporar facultades a los países para suspender hasta por seis meses prorrogables, el libre tránsito de los vehículos cuando ocurran hechos o acciones que afecten la seguridad nacional, orden público o grave crisis económica, de lo cual sin lugar a dudas, se echará mano por ser una constante en nuestros países haciendo por esta vía desaparecer el transporte internacional.

En el año 2004 las autoridades de transporte, en el marco de las reuniones del CAATT⁸² identificaron una serie de factores que en la práctica habrían estado dificultando la aplicación de la Decisión 399 y su cumplimiento pleno por parte de los Países Miembros.”⁸³

Una manifestación de la dificultad para que se produzca el acatamiento de lo plasmado en la Decisión 399, son los ya mencionados incumplimientos de los países Colombia y Ecuador a la Decisión, ocasionados por la imposibilidad real que se le presenta a los vehículos habilitados, para que puedan realizar su operación en forma directa sin o con cambio del tractocamión y del remolque, así como sin transbordo de las mercancías, tal como lo establece la Decisión. (SGCAN, 2011:4)

Se indicó que tampoco ha permitido la aplicación adecuada de la Decisión 399, hecho como los siguientes:

a) Desconocimiento de la Decisión 399. Existe desconocimiento del contenido de la norma andina por parte de las autoridades que en los pasos de frontera, y de manera concreta en el paso Tulcán – Ipiales, están encargadas de dar aplicación a la Decisión, por ausencia de capacitación al personal de las

⁸²Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT) se creó mediante la Decisión 434; se conforma por las autoridades nacionales responsables del transporte terrestre de cada País Miembro.

⁸³(SGCAN, *Transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina, documento de estado de situación*”,..., 8)

autoridades en frontera. Además no se presenta una adecuada coordinación entre los entes centrales que generan y aprueban las normas, con quienes deben aplicarlas.

Esta situación fue considerada en el marco del Proyecto FAT-UE-CAN, el Consorcio liderado por la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR) e integrado por la Cámara de Comercio de Lima (CCL) y la Asociación Nacional de Comercio Exterior de Colombia (ANALDEX), que presentó y obtuvo la aprobación del proyecto “Transporte Terrestre en Pasos de Frontera (TTPF)”, con el fin de plantear medidas tanto normativas como operativas cuya implementación faciliten el transporte internacional y mejorar la logística en los pasos de frontera de los países de la CAN; favoreciendo el intercambio comercial intrasubregional.

Se concentró principalmente en la capacitación de funcionarios públicos competentes de los pasos de frontera de los países miembros de la CAN, sobre la normativa comunitaria vinculada al comercio internacional, transporte y tránsito internacional en la CAN; [...]”.⁸⁴

b) En bajo el nivel de estructuración y coordinación entre los interlocutores empresariales, sociales y la administración pública de cada país y de los países miembros de la CAN, para la concertación y desarrollo de temas del sector de transporte de carga por carretera. Al respecto el Proyecto FAT-UE-CAN, reconoció esta dificultad y como consecuencia encaminó esfuerzos hacia la

Se lograron resultados importantes que se evidencian en:

Un diagnóstico sobre el origen y grado de conocimiento sobre normativa andina en transporte y aduanas en funcionarios y operadores privados en zona de frontera.

Se generaron módulos para capacitación así como una propuesta de diseño curricular y de un sistema de formación permanente para implementar en centros de educación superior en Transporte Terrestre y Tránsito Aduanero en Comunidad Andina: 5 Universidades de Frontera comprometidas con el Sistema de Formación Permanente. Se presentó una propuesta para la interconexión entre las autoridades aduaneras y de transporte de los países de la CAN y la Secretaría General de la CAN, para ser implementado en el Proyecto INTERCAN

concientización y capacitación a los empresarios andinos del sector transporte y demás operadores de comercio exterior vinculados, sobre la normativa comunitaria relacionada al transporte y tránsito internacional en la CAN, así como enfatizar los casos exitosos de la transportación en la Unión Europea; [...]”.⁸⁵

c) Aplicación de normas nacionales con diferentes criterios para determinar la capacidad mínima de carga útil en vehículos propios y vinculados. Para abordar el tema de unificar criterios de aplicación de las normas nacionales, en el proyecto FAT-UE-CAN se propuso la generación del funcionamiento de los Comités Binacionales de Frontera, con un carácter multidisciplinario y multi-institucional con la finalidad que se analice la armonización de: procedimientos, trámites, registros y documentos, y se informe adecuadamente los cambios en normatividad, requerimientos; se evite la duplicidad de controles en los pasos de frontera; y, además, armonizar, estandarizar los procesos y procedimientos en los puestos de control aduanero en las fronteras.”⁸⁶

-Falta de rigor en el cumplimiento de la normativa andina.⁸⁷ Se ha indicado que la autoridad ecuatoriana encargada del control de pesos y dimensiones vehiculares del Ecuador, ha impedido la circulación de las combinaciones de tractocamión-semirremolque y camión-remolque, no obstante que sus dimensiones no exceden los 18.50m que establece la Decisión 491 sobre el Reglamento Técnico Andino sobre Límites de Peso y Dimensiones de los

⁸⁵(SGCAN, *Transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina, documento de estado de situación...*,10)

⁸⁶SCGAN, [...] se han realizado Reuniones de la Mesa de Trabajo Binacional Ecuatoriana-Colombiana, sobre Transporte Internacional por Carretera: Desde el 24 de marzo, 2004, hasta 2-3, junio, 2011, p.9.

⁸⁷(SGCAN, *Transporte de mercancías por carretera en la Comunidad Andina, documento de estado de situación...*7)

Vehículos destinados al Transporte Internacional de Pasajeros y Mercancías por Carretera.

-Falta de armonización entre las normas nacionales vigentes que regulan el concepto de empresa, los requisitos para su constitución y su funcionamiento.

- Los CENAF y CEBAF, no han cumplido su objetivo de facilitar la circulación de vehículos, mercancías y personas y se ha requerido de parte de la SGCAN, la aclaración del alcance y ámbito de operación de los CENAF y CEBAF.⁸⁸

Se desprende de lo anterior que algunas dificultades para la aplicación de la Decisión 399, han sido consideradas por la CAN, y sobre ellas se ha actuado con resultados, que podrían considerarse parcialmente positivos, en la medida en que se logró convocar a funcionarios, empresarios del transporte y expertos internacionales, para:

a) Mejorar el nivel de conocimiento de la Decisión 399, por parte de los funcionarios que se encargan de aplicar las disposiciones comunitarias en los pasos fronterizos.

b) Elevar el nivel de estructuración y coordinación que se da entre empresarios, sociedad civil y la administración pública de cada país y de los países miembros de la CAN, para estudiar la manera de concertar estrategias para lograr el desarrollo del sector de transporte internacional de carga por carretera.

c) Reducir las diferencias entre las normas nacionales referentes a la capacidad mínima de carga útil en vehículos propios y vinculados y requisitos para la constitución y su funcionamiento de empresas de transporte internacional de mercancía por carretera.

⁸⁸SGCAN, *Informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina 2006 – 2007*, p. 27

d) Impulsar la creación y operación de los CEBAF, para que se pueda cumplir con el objetivo de facilitar la circulación de vehículos, mercancías y personas por los pasos de frontera.

Pero, a pesar se han adelantado acciones en la CAN, para resolver las dificultades que encontró el CAATT para la aplicación de la Decisión 399 y su cumplimiento pleno por parte de los países miembros, entre los que se encuentran Ecuador y Colombia, tal como se ha reseñado, los inconvenientes para el desarrollo del transporte internacional de mercancías por carretera, todavía permanecen; y es que la solución de los inconvenientes no depende exclusivamente de la institucionalidad, entendida como tal, las naciones y las organizaciones internacionales, sino que requieren la participación activa de los actores involucrados, de la clase política y de la sociedad civil.

Esto significa que al no darse cabal cumplimiento a la Decisión 399, mientras permanezca la actual situación, no podrá nunca llevarse a cabo la actividad transportadora internacional de mercancías, entre Ecuador y Colombia, en forma eficiente y que favorezca verdaderamente el intercambio comercial entre los dos países.

CONCLUSIONES

En las actuales condiciones en que se lleva a cabo el transporte internacional de carga no especializada por carretera en el paso fronterizo Rumichaca, es decir, con dificultad para la aplicación de la Decisión 399 de la CAN y la presencia de factores adversos no institucionales, es imposible que el comercio fluya normalmente.

Sobre las dificultades encontradas para el normal desarrollo de las actividades transportadoras de carga por carretera en el paso fronterizo Rumichaca, detectadas por el CAATT, la CAN adelantó algunas acciones concretas, referentes a la cualificación de los funcionarios encargados de cumplir las condiciones plasmadas en la regulación comunitaria; también se llevaron a cabo eventos de concertación con empresarios dueños de la carga, transportistas, autoridades locales y sociedad civil, para:

a) Mejorar el nivel de conocimiento de la Decisión 399, por parte de los funcionarios encargados de su aplicación en los pasos fronterizos.

b) Estudiar la manera de concertar estrategias para lograr el desarrollo del sector de transporte internacional de carga por carretera.

c) Armonizar las normas nacionales referentes a la capacidad mínima de carga y sobre la creación y funcionamiento de empresas dedicadas al transporte internacional de carga por carretera.

d) Acelerar la creación y operación de los CEBAF.

Puede decirse que la CAN ha sido propositiva en cuanto a la dinamización del transporte de carga por carretera entre los países miembros, pero todavía queda por intervenir en la compensación que la sociedad civil debe recibir para que la actividad transportadora no sea objeto de acciones de hecho generalmente

violentas y traumáticas, adelantadas por los actores que se sienten vulnerados, en caso de eliminarse el transbordo de mercancías.

Pero, como se dijo al comienzo, se presentan factores que inciden de forma negativa en el normal desarrollo de la actividad transportadora internacional de carga, en la zona de frontera (Tulcán e Ipiales) y al interior de los dos países (Ecuador y Colombia), que hasta ahora, son insolubles, porque además de comprometer los gobiernos nacionales y locales, involucran a empresarios dueños de la carga, transportistas, sociedad civil, y personas y organizaciones por fuera de la legalidad. Sobre estos factores se indica:

- Piratería terrestre. El gobierno de Colombia mantiene el control sobre la información que se suministra a los medios de comunicación de parte de los organismos del Estado y las fuerzas militares, lo que ha llevado a que las informaciones conocidas por la opinión pública señalen que el fenómeno de la piratería terrestre ha disminuido, lo cual hace referencia al número de organizaciones criminales atacadas, pero sin tener en cuenta que la delincuencia se reproduce en forma rápida, es decir, cuando se captura a los jefes de una banda criminal, es reemplazo inmediatamente por otro u otros, para seguir delinquir. Valga mencionar que en los límites de los departamentos de Cauca y Nariño en Colombia, existen poblaciones asentadas sobre la cordillera que se dedican a la piratería terrestre, con intervalos de tiempo de tranquilidad, luego de los operativos en su contra adelantados por las fuerzas militares

Es decir, el problema que la piratería terrestre le presenta al transporte internacional de carga por cartería en territorio colombiano, no está resuelto, y parece que no se resolverá en el mediano plazo.

- Transbordo. Muchas personas se dedican al trabajo informal en la zona fronteriza Tulcán – Ipiales, vinculado directa e indirectamente al transbordo de mercancías: conductores y propietarios de camiones, braceros (personas que descargan un camión de una nacionalidad y cargan otro de nacionalidad distinta), operarios de monta cargas, lavadores de camiones informales y empleados de estaciones de servicio, personal vinculado a restaurantes y hoteles, vendedores ambulantes, personal de seguridad, tramitadores, cambistas de moneda, entre otros.

En el supuesto de que se elimine el transborde obligatorio de mercancías no especializadas, muchas de las actividades mencionadas, dejarían de existir, y las personas vinculadas a ellas, no tendrían sustento para sus familias.

Este es quizá la situación más problemática para que el transporte de carga pudiera adelantarse entre el origen y el destino sin contratiempos.

Por tanto, es necesario estudiar estrategias para compensar a esta comunidad que se perjudicaría al eliminarse el transbordo, mediante capacitación productiva, creación de empresas comunitarias, planes de vivienda, subsidios al desempleo, etc.

- Infraestructura administrativa en zona de frontera. La no construcción del CEBAF en el Puente Rumichaca, la deficiente dotación de infraestructura de sistemas de información y la desidia y falta de compromiso de muchos funcionarios, obstaculiza el transporte y lo que es más grave, incentiva la corrupción, de la cual este trabajo no se ocupa, porque no fue posible obtener testimonios que permitan de alguna manera un acercamiento al tema, pero que no puede desconocerse su existencia.

La corrupción administrativa, por ser estimulada por los transportistas y empresarios privados, es muy difícil de descubrir y por tanto imposible de controlar.

- Conflicto interno colombiano. Se están adelantando conversaciones de paz en la Habana (Cuba) entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que pueden dar como resultado un acuerdo entre gobierno e insurgentes, pero, todavía está muy lejos de pensar en que el conflicto interno colombiano sea resuelto, porque las FARC son solo una de las partes, debido a que sigue teniendo fuerte presencia la delincuencia común, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las organizaciones paramilitares, conocidas como Bandas Criminales (BACRIM).

De allí que seguirá incidiendo el conflicto interno colombiano sobre el normal desarrollo del transporte internacional de carga entre Colombia y Ecuador. Las dificultades producidas en el transporte por este conflicto, claramente no tienen solución en el marco de las políticas de integración nacional, pero que debe llamar la atención de los delegatarios de los países miembros de la CAN, para que sea tenido en cuenta y plantear estrategias para minimizar su efecto negativo, como incremento del pie de fuerza en carretera, acompañamiento a vehículos, viajes en caravana e inteligencia militar para golpear las bandas criminales.

- Narcotráfico. El narcotráfico es el motor que mueve la acción delictiva de las organizaciones criminales en Colombia y que ha incursionado en Ecuador. El narcotráfico es adelantado en forma sistemática por los actores del conflicto en Colombia, al margen de la ley y que les reporta grandes ganancias, por lo que se ha convertido en la empresa más lucrativa del país, razón por la cual no es siquiera imaginable que las personas y organizaciones dedicadas a este comercio

ilícito, dejen de estar en él, que deja inmensas ganancias.

Algunos han manifestado la urgencia que se tiene de acabar con el comercio de narcóticos, legalizándolos, pero en la práctica muy poco se ha logrado, salvo en algunos casos de países donde se ha legalizado la marihuana.

Colombia es reconocido como el principal productor de cocaína a nivel mundial, pero lamentablemente, también es un importante consumidor de la misma, por lo que el problema del narcotráfico es doblemente grave, y por tanto no se avizora una disminución o erradicación de este flagelo de la humanidad, no solo de Colombia, donde se ha golpeado la oferta, pero en el mundo desarrollado principalmente, ha aumentado la demanda.

-Actitudes de los transportistas. La presión ejercida por los pequeños transportistas ecuatorianos y colombianos en sus respectivos países, para que se continúe ejecutando la práctica del transbordo obligatorio por fuera de la regulación comunitaria, seguirá siendo fuerte, porque estos transportistas están protegidos por personajes con poder político, tanto en el Congreso de Colombia como en la Asamblea Nacional de Ecuador.

De manera particular en Colombia, varios representantes a la Cámara por el Departamento de Nariño y Senadores de la República, son apoyados en las contiendas electorales por los gremios de pequeños transportistas y por tanto forman parte de su base política, de manera que entre los compromisos adquiridos con estos electores, está el respaldo para que desde la legislación local no se tomen medidas para terminar con la práctica del transbordo de mercancía no especializada en la zona de frontera.

Cuadro alternativas no excluyentes pueden proponerse para evitar la oposición que los transportistas manifiestan a la eliminación del transbordo en la

zona de frontera, de mercancías no especializadas:

a) Programa de chatarrización de vehículos de pequeños transportistas, que los saque del mercado transportador de carga internacional.

b) Conformación de empresas de transporte binacional, con pequeños transportistas de ambos lados de la frontera, para que tanto ecuatorianos como colombianos, al ser dueños de la empresa de transporte no impidan el libre tránsito de camiones.

c) Incentivar el transporte de mercancías entre los dos países, acelerando la construcción de la vía Bogotá-Quito por Mocoa, construyendo el puente en Río Mataje; desarrollando el transporte marítimo a través de Manta y/o Esmeraldas en Ecuador y Buenaventura y/o Tumaco en Colombia.

d) Hacer el ejercicio de la autoridad militar y de la justicia de los países, para evitar por la vía de la fuerza el transbordo obligatorio.

- Descuido del alto gobierno. El paso fronterizo Rumichaca, ubicado al norte del Ecuador y al sur de Colombia, está ubicado en una zona distante de las capitales y de los grandes centros urbanos en cada país (Quito y Guayaquil por Ecuador y Cali, Bogotá y Medellín en Colombia), y con la característica que solo son tenidas en cuenta por el gobierno central, cuando se presenta algún suceso que altere el orden público de manera severa.

No es común que el alto gobierno en el presupuesto general de la nación, involucre grandes inversiones sociales en zona fronteriza, por lo que carecen de cualquier desarrollo industrial. Es conocido que la zona fronteriza Tulcán – IpiALES está habitada en su mayor parte por comunidades que adelantan actividades económicas de subsistencia.

Esta situación de falta de atención de parte del alto gobierno (tanto en Ecuador como en Colombia) para la zona fronteriza donde está ubicado el Puente Rumichaca, y que es común también a las zonas fronterizas de Perú y Bolivia, fue motivación para que los alcaldes y autoridades de las ZIF de la CAN resolvieran crear un comité, con la finalidad de diseñar de manera conjunta la Estrategia Andina de Cooperación Transfronteriza (con el auspicio de la Unión Europea en el marco del Proyecto CAN- UE), entendiendo que es fundamental aunar esfuerzos para ofrecer mejor calidad de vida a las poblaciones fronterizas.

El mencionado comité ha tomado el ejemplo europeo, donde las zonas fronterizas se caracterizan por el espíritu de cooperación entre los países limítrofes, priorizando el contacto directo entre las poblaciones fronterizas y logrando su identificación con los proyectos ejecutados. Se anotó, que se pueden hacer muchos proyectos de gran nivel poniendo en contacto a los Estados, pero si los ciudadanos no se sienten implicados, el proceso de integración no funciona.

Como parte de las experiencias implementadas en los países andinos, se presentan los logros del Plan Andino de Salud en Fronteras (ORAS/CONHU); el Plan Binacional Perú- Ecuador; la Autoridad Binacional del Lago Titicaca (ALT) y la Mancomunidad binacional Carchi- Esmeraldas- Sucumbíos- Nariño- Putumayo.

En el ORAS-CONHU, se ha querido difundir las propuestas de los ministerios de Salud andinos para construir sistemas universales de salud, así como la necesidad de elaborar planes quinquenales fronterizos para que los

países procuren la inclusión universal con servicios para todos los ciudadanos, especialmente a los que viven en frontera.

Es importante destacar, que entre las autoridades y comunidades de Tulcán e Ipiiales se ha desarrollado el proyecto de disposición final de residuos sólidos de las dos poblaciones, con el apoyo de la CAN, y que ha servido para demostrar que si es posible integrar las comunidades en la zona fronteriza, en la ejecución de proyectos de beneficio común.

Otro paso pequeño a favor del transporte internacional de mercancías y de las comunidades en la zona fronteriza, ha sido la labor de las mesas binacionales sobre transporte internacional por carretera, en las cuales se han discutido medidas de corto plazo con una amplia participación de todos los actores (gremios de transportistas y empresas individuales de transporte, autoridades aduaneras, sanitarias y fitosanitarias, agentes de aduana, cámaras de binacionales de comercio, almacenes de depósito, red bancaria, etc.), pero con pocos resultados en la práctica, habida cuenta que no se tienen herramientas administrativas para que los acuerdos se implementen, toda vez que el origen de las mesas binacionales, está relacionado con iniciativas del sector privado, que no tiene competencia sobre el ámbito público, que es donde se toman las decisiones que se plasman en legislaciones.

Finalmente debe decirse que ha faltado un compromiso político fuerte de los Gobiernos de Ecuador y Colombia para que se tomen medidas que garanticen que los vehículos puedan circular sin trasbordo, lo cual es explicable (no justificable) por la capacidad de movilización de los transportistas y de congregarse a conductores y comunidad en general para adelantar acciones que alteran la normalidad social en la zona.

- Resistencia de la población local. La población local, en la zona fronteriza Tulcán e Ipiales, ha ofrecido resistencia a las políticas comunitarias de estimular el transporte internacional de mercancías por carretera en condiciones de libertad y eficiencia. Esta resistencia tiene raíces muy antiguas, nacidas de la situación social y económica en la cual vive la mayor parte de la comunidad.

Con relación a la propiedad de la tierra, es generalizado el minifundio, factor que impide el desarrollo de producción agraria tecnificada y la concreción de economías de escala como mecanismos de racionalidad, lo cual añadido al nulo aprovechamiento agroindustrial para generar valor agregado, al deterioro de los suelos producto del excesivo uso de pesticidas y abonos químicos y a los altos costos de producción, hacen que el sector agropecuario, a pesar de ser el bastión de la economía regional presente graves problemas de competitividad y rentabilidad.

Si bien el comercio informal se ha constituido en una manera alternativa de subsistencia para la población de la frontera, la rentabilidad de esta actividad es mínima para el pequeño comerciante; y las condiciones de vida de quienes lo practican son precarias, y no les permite tener márgenes de ahorro.

El sector transporte de carga en camiones es particularmente fuerte en la zona fronteriza y su área de influencia (de ambos lados de la frontera), debido a que es un factor asociado a la producción agropecuaria; este parque automotor es de propiedad de pequeños transportistas.

Operan en las dos ciudades limítrofes (Tulcán e Ipiales), pequeños restaurantes, hoteles, posadas, estaciones de servicio para automotores y un grupo poblacional que se dedica al denominado rebusque (trabaja en lo que resulte) diario, y encuentra oportunidad de trabajo como braceros, lavadores de carros,

cuidadores de vehículos, tramitadores, entre otros, todos ligados directa e indirectamente a la actividad transportadora de carga, denominada transbordo. Esta porción de habitantes es la que ofrece mayor resistencia a que se elimine el transbordo obligatorio para mercancías no especializadas, ya indicado en este estudio.

Es una resistencia no cualificada, es decir, sin componentes de tipo político o filosófico, sino de carácter de sobrevivencia, por temor a perder la fuente de los ingresos que le permite subsistir al grupo familiar.

Sería posible eliminar la resistencia de esta población local, con la implementación de una adecuada política de compensación para los habitantes, básicamente creando fuentes de empleo formal e incentivando la asociación para crear empresas productivas y/o comerciales.

Colombia a través del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) podría liderar un proyecto comunitario de capacitación para el trabajo que se ofrecería a los habitantes de la zona fronteriza, y al final de la cual el aprendiz, ha diseñado su empresa y recibido el capital semilla para su funcionamiento. Este capital semilla no es reembolsable, si la empresa es exitosa. El SENA es pionero en el mundo en este tipo de emprendimientos, con el fondo EMPRENDER, que financia a nuevos empresarios.

Esta iniciativa apoyada por los gobiernos locales y la comunidad internacional, puede permitir establecer en la zona fronteriza microempresas maquiladoras, tal como ha ocurrido en países como Tailandia e India, generando un buen número de empleos a la vez de permitir a las familias la elevación de su nivel de vida, dinamizan la economía local, porque los habitantes tienen mayor capacidad de gasto en consumo de bienes y servicios fundamentales. En estas

circunstancias la Alcaldía de Ipiales ha implementado un plan de proyectos de microempresas con apoyo de ECOPETROL y SENA, en temas financieros y de capacitación para las personas que viven en zona de frontera y se dedican al contrabando de combustibles y otros productos de consumo.

BIBLIOGRAFÍA

ACC, Carta al Ministro de Transporte y al Ministro de Industria y Turismo, Octubre de 2011.

Aguilar, Pedro en: Vanguardia Liberal, Bucaramanga, 23 de marzo de 2013.

ANALDEX-FEDEXPOR, Guía de procedimiento en tránsito aduanero comunitario en la Comunidad Andina, proyecto transporte terrestre de carga en pasos de frontera, Quito.

Autoridad Nacional de Gobierno Indígena, ONIC, *Continúa el genocidio contra el pueblo Indígena Awa*, en: Comunicado Público, 11 de mayo de 2009.

CÁMARA DE COMERCIO DE IPIALES, *Impacto socioeconómico sufrido por la ciudad de Ipiales por la medida de hecho adoptada por la ACC del 6 al 23 de febrero de 2008, Informe Técnico*, Ipiales, Octubre de 2008.

CAN, XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino. Declaración de Tarija. Declaración: 1.- Profundización y Renovación de la integración.

CAN, *Exportaciones Intra y Extra Comunitarias*, en: Cartilla Comercio exterior. Año 2012.

COLFECAR, *Informe de Jaime Sorzano Serrano, presidente ejecutivo de la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera*, Bogotá, 2013.

Comisión del Acuerdo de Cartagena, Decisión 399 de Enero 17 de 1997. Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustitutoria de la Decisión 257.

Corporación Andina de Fomento (CAF), *Ecuador, análisis del sector transporte*, Caracas, Noviembre de 2003 Año I, No. 03.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), *Gasto directo del Estado Colombiano frente al problema de las drogas 2010*, Bogotá, 2012.

Egas Miguel, et.al, *Interdependencia fronteriza entre Ecuador y Colombia*, Quito. 2009.

Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones (PROECUADOR), *Boletín marzo de 2012*, en Boletín de Comercio Exterior”, marzo de 2012.

Jaramillo, Grace, *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, FLACSO, PNUD, OEA, Quito, 2009.

Lauret Sander, *La Frontera Norte Ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano. Las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*, Quito, AbyaYala, 2009.

Ministerio de Comercio, industria y turismo, República de Colombia, Importaciones colombianas y balanza comercial Enero-junio de 2012. Bogotá, 2012.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, Boletín mensual de Comercio Exterior. Bogotá 2012.

MINTRABAJO (Ministerio de Trabajo de Colombia), USAID y FUPAD (Fundación Panamericana para el Desarrollo), *Plan local de empleo para Ipiiales - Todos por una Ipiiales más competitiva*, Ipiiales. 2012.

Montenegro Obando, Blanca Liliana, *El comercio exterior y la economía en la ciudad de Tulcán*, Tulcán, Escuela de Comercio Exterior y Negociación Comercial Internacional, Universidad Politécnica Estatal del Carchi, 2011.

Morales, Alfonso, Embajador, Director General de Refugiados, Entrevista realizada el lunes 26 de octubre de 2009, Lago Agrio. Ecuador

Piernavieja Dominguez, Guillermo, “Piratería terrestre en Colombia”, En: RedCumes, Fundación Mapfre, 2013.

República de Colombia, PROEXPORT, *Perfil de logística desde Colombia hacia Ecuador (p.p)*, Bogotá, junio de 2012.

SCGAN, Mesa de Trabajo Binacional Ecuatoriana- Colombiana, sobre Transporte Internacional por Carretera, Ipiiales – Tulcán, 2004.

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

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

SGCA, “Informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina 2006 – 2007”, Lima, 1999.

Sierra, Ana Cristina, “Piratería terrestre:¿De nuevo en aumento?”en: Revista FASECOLDA en acción, Marzo 14 de 2013.

Sorzano Serrano, Jaime, (Presidente Ejecutivo de Colfecar), *Transporte de carga: una cuantía aún a medio pagar*, en: *Revista Logística*, No. 20, Bogotá, Legis, 2013.

Universidad ICESI, *Documentos de Comercio Exterior*, Cali, 2011.

Vélez R., Horacio, *Las comunidades indígenas en Colombia: Una deuda pendiente del Estado*, Medellín, Ed. La Luz, 2011.

Fuentes Internet:

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

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

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

www.comunidadandina.org/antecedentes

http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Seguridad_Ciudadana/Planes_de_Seguridad/Recomendaciones_de_seguridad/hurto_pirateria_terrestre

www.comunidadandina.org/transporte

www.caf.com.

www.dian.gov.co

www.proecuador.gob.ec/

<http://www.dane.gov.co>.

www.inec.gob.ec/home/.

<http://segib.org/colaboraciones/files/2010/09/Ecuador-Interdependencia-fronteriza-entre-Ecuador-y-Colombia.pdf>

www.runt.com.co/ Registro Nacional Automotor

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/termina-el-paro-de-camioneros-en-frontera-517740.html>

<http://www.andes.info.ec/es/actualidad/inversi%C3%B3n-red-vial-ecuador-supera-7-mil-millones-d%C3%B3lares.html>

<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-camioneros-supuestamente-vinculados-al-narco-trafico-presionarian-conjurparo>.