

## Desafíos y proyecciones en las relaciones bilaterales Colombia-Ecuador



Por Branly Patricio Toledo Atarihuana

*Actual Cónsul Adjunto del Ecuador en Ipiales, Colombia; Segundo Secretario de Carrera Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. Ingeniero Empresarial de la Escuela Politécnica Nacional (Ecuador); Especialista en Productividad y Costos; Magíster en Dirección de Empresas de la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador); Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador). Ha desempeñado funciones como jefe de despacho del Viceministerio de Movilidad Humana y como Director de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior.*

Abordar las relaciones bilaterales colombo-ecuatorianas es remontarse en la historia y recorrer múltiples encuentros y retos que se han tenido que superar para llegar a un punto de relacionamiento actual, marcado por nuevos elementos, como una movilidad humana que no se tenía contemplada, efectos de las decisiones tomadas por ambos gobiernos producto de la pandemia y el surgimiento de grupos al margen de la ley que intentan controlar las regiones de frontera, sumado a una situación pospandemia que obliga a plantear nuevos escenarios y romper determinados paradigmas. Con ello en mente, el presente artículo se desarrolla partiendo de un breve recorrido histórico de las relaciones entre los dos países para

centrarse en un corto análisis actual de los puntos más relevantes, abordando los siguientes: relaciones fronterizas, migración y sus impactos, contrabando y grupos al margen de la ley.

### Origen y evolución de la Zona de Integración Fronteriza

Las zonas fronterizas de manera general han llamado la atención por convertirse en el punto de ingreso y salida de los países, por el cual circulan un gran número de personas y mercadería y en cuyos sitios hacen presencia las diferentes instituciones del Estado en lo relacionado con migración, aduana, salud, seguridad

y control fitosanitario. A su vez, estas regiones tienen la característica, en su mayoría, de estar alejadas de las capitales, lo cual implica un retraso en su desarrollo y limitantes para su crecimiento. Frente a ello, los Estados parte de la Comunidad Andina (CAN) reunidos en Valencia, Venezuela, adoptaron la Decisión 501 en el año 2001, mediante la cual se conceptualizan y establecen los alcances de las Zonas de Integración Fronteriza con el objetivo de “impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos” (Comunidad Andina, 2001). Esta decisión busca generar condiciones óptimas para el desarrollo integral en los ámbitos sociales, económicos, ambientales, institucionales y de integración proponiendo en todo momento el establecimiento de procedimientos y mecanismos ágiles, flexibles, eficaces que impulsen el objetivo planteado.

Por su parte Ecuador y Colombia, el 18 de abril de 1990, en Esmeraldas, suscribieron por intermedio de sus cancilleres el “Convenio sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves”, en el cual se establece que la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) “comprende, en territorio ecuatoriano, las provincias del Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos; y en territorio colombiano, el Departamento de Nariño y la Intendencia del Putumayo, además de otras que en el futuro incorporen las partes” (DIAN, 2017). Este Convenio fue modificado el 11 de diciembre de 2012, en Tulcán, por el “Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito y transporte de personas, carga, vehículos, embarcaciones fluviales,

marítimas, y aeronaves”, ratificando la misma definición y alcance de la ZIF.

A partir del año 2012 han existido varias propuestas para que el convenio y los reglamentos que se derivaron del mismo y establecen las normas para la ZIF sean revisados a la luz de las nuevas condiciones mundiales en aspectos económicos, migratorios, turísticos, sanitarios. Dichas iniciativas han surgido tanto de la parte pública como de la privada. En el ámbito privado la Cámara de Comercio de Pasto (Colombia) con su similar de Ibarra (Ecuador), impulsaron un proyecto denominado de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, que incluye el análisis en varias mesas de los siguientes temas: acuerdos binacionales, conectividad y equipamiento binacional, comercio internacional e inversión extranjera –bienes y servicios–, desarrollo integral sostenible y convivencia.

Por su parte, las Cancillerías de los dos países han iniciado la revisión de los Reglamentos de Tránsito y Transporte Terrestre Turístico y Transfronterizo, cuyas propuestas fueron abordadas a lo largo del año 2021. Esta revisión fue liderada por los ministerios de Transporte de los dos países con el respaldo y aportes de las instituciones involucradas en la ZIF.

### **Dinámicas de frontera**

---

La realidad de las ciudades fronterizas de Ecuador y Colombia, a pesar de su cercanía, es muy diferente la una de la otra. En el caso colombiano, la ciudad de Ipiales, límite sur del país, se encuentra a una distancia de 911 kilómetros de Bogotá, lo cual representa un viaje

terrestre de aproximadamente dos días. Por su parte, Tulcán, ciudad fronteriza al norte del Ecuador, se encuentra a una distancia de 240 km de su capital Quito y un viaje terrestre de cuatro horas. Estas distancias de las ciudades fronterizas con sus capitales brindan un primer acercamiento a su situación respecto de la facilidad de traslado tanto físico como de información de lo que ocurre en estas regiones fronterizas. Además, un aparente abandono derivado del modelo de desarrollo centro-periferia que concentra todas las actividades en las principales ciudades.

En este contexto, una dinámica común en la ZIF es la circulación de los ciudadanos de los dos países, en particular de Tulcán e Ipiales, sin portar documentos de identificación. Esta situación se evidenció con el cierre de fronteras por la pandemia, cuando muchas de las personas necesitaban regresar a sus países de origen y para ello era necesario la presentación de sus identificaciones. Esto evidencia que es necesario fortalecer las actividades de control por parte de las autoridades de los dos países para evitar eventos de inseguridad, robos, secuestros, entre otros, en razón de que las personas no se encuentran identificadas y no se tiene conocimiento sobre su circulación ni de las actividades que realizan a ambos lados de la frontera.

También se podría hacer referencia a los grupos de contrabandistas, tanto de Ecuador como de Colombia, que utilizan diferentes estrategias, como la del “hormigqueo” o “pitufeo”, que consiste en que varias personas ingresan productos de un país a otro en pequeñas cantidades y luego son almacenadas en grandes

bodegas, evadiendo de esta manera las actividades de control. Los productos más comunes en esta práctica son: aceite, arroz, licores, textiles, calzado, productos electrónicos, cigarrillos, combustibles. El Ecuador, entre los meses de enero a octubre de 2021, ha decomisado en la frontera norte productos por contrabando en un monto equivalente a los US\$19,1 millones de dólares (Primicias, 2021).

Lo antes detallado nos da una rápida visión de lo que ocurre en la frontera entre Ecuador y Colombia y, de manera más amplia, en la ZIF. Por ello, es importante abordar los aspectos relacionados con la seguridad, la movilidad humana y los derechos humanos, en razón de que su problemática se ha ido incrementando sin una respuesta articulada por parte de las autoridades de los dos países y, en algunos casos, se han planteado alternativas particulares sin considerar la globalidad de estas situaciones.

## Seguridad

---

Al referirse al tema de seguridad entre Colombia y Ecuador es necesario hacer referencia al proceso de paz colombiano, lo cual derivó en la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en septiembre de 2016. A raíz de ello, algunos grupos disidentes tomaron el control de las antiguas zonas bajo dominio de las FARC y continuaron con la producción de drogas y la lucha por el control del territorio y rutas para su distribución. Según un reporte de la BBC en español, Colombia produce alrededor de 1.200 toneladas de droga anualmente. Los departamentos colombianos que limitan con Ecuador, correspondientes a Nariño y Putumayo, producirían cerca

de 450 toneladas y lograrían ingresar al Ecuador por su frontera terrestre más del 50%, es decir, entre 200 y 250 toneladas (BBC, 2021).

Esta situación ha ocasionado que algunas zonas limítrofes de Colombia se encuentren bajo el control de estos grupos irregulares y que el ingreso de la Policía y las Fuerzas Armadas colombianas a estos sectores se torne complicado. Por su parte, esto genera en el Ecuador que los habitantes de las poblaciones cercanas o que limitan con estos lugares trabajen para estos grupos, ya sea recolectando la hoja de coca o como “vigilantes” que alertan cuando se efectúan controles.

En otro terreno, con el inicio de la pandemia y el cierre de la frontera terrestre, se presentó una problemática relacionada con el paso irregular de migrantes por lugares no autorizados, conocidos como trochas. Según el Ejército ecuatoriano, se tiene registro de 36 pasos ilegales, en los cuales se hace el traslado de un país a otro caminando, con el uso de animales de carga, atravesando ríos, con tarabitas artesanales (teleférico primitivo), en motos y vehículos. En estos sitios, además del paso de personas, se realiza el contrabando de varios artículos, como ropa, zapatos, licores, cigarrillos, celulares, entre los principales.

En los pasos ilegales, en los cuales se efectúa el traslado en motos y vehículos, se ha presentado el enfrentamiento de grupos al margen de la ley que intentan controlar estas zonas, debido a que las personas y vehículos que circulan por estos lugares deben cancelar determinados valores. En estos lugares se han producido decesos de ciudadanos colombianos y

venezolanos, que pertenecen a estos grupos delincuenciales, con arma de fuego y cuchillos; se han incendiado casas y vehículos, e incluso han aparecido algunos fallecidos en Ecuador, en razón de que huyen al momento de los enfrentamientos.

Para hacer frente a estas situaciones, se organizó en el año 2019 e inicios del 2020 un plan denominado Espejo, en el cual participaban las Fuerzas Armadas de los dos países en operativos coordinados para controlar el paso por lugares no autorizados y evitar el ingreso de armamento, municiones, explosivos y droga. Lamentablemente, la frontera es muy extensa y no se disponía de los elementos suficientes para el control.

### Movilidad humana

Los cerca de 600 km de frontera terrestre que comparten Colombia y Ecuador históricamente han sido el lugar de paso de miles de ciudadanos de diferentes nacionalidades que se han movilizado ya sea al norte o sur del continente. Acontecimientos sucedidos a nivel político y de fenómenos naturales han obligado a que miles de ciudadanos abandonen sus lugares de origen y busquen llegar a terceros países. Este es el caso de los ciudadanos venezolanos, quienes, a raíz de los acontecimientos en su país, han buscado abandonar Venezuela y trasladarse a los países del sur. Su primer destino natural es Colombia, por ser limítrofe, y a raíz de ello este país conformó un grupo de apoyo que buscó la colaboración de organismos internacionales, lo cual representó la asignación de recursos para atender a esta población en movilidad.



*Estatua Simón Bolívar.  
Fotos Oficina de Prensa – Ministerio de Relaciones Exteriores.*

De otra parte, los acontecimientos sucedidos en Haití (asesinato de su jefe de Estado y un nuevo terremoto) han provocado una oleada de ciudadanos haitianos que buscan llegar a los Estados Unidos provenientes de su país de origen o de Brasil y Chile. Para ello deben recorrer varios países de toda América. Quienes salen de Haití, luego de aventurarse en aguas caribeñas, ingresan directamente a Colombia para luego llegar a Panamá. Por otra parte, un número considerable parten de Brasil y Chile, pasan por el Ecuador, con la finalidad de cruzar Colombia, adentrarse en Panamá y llegar a Estados Unidos.

Ante esta realidad, el Ecuador ha sido enfático al señalar que el país afronta la migración en distintas facetas: como país de tránsito, de destino y origen de migrantes, pero también como país de retorno y refugio. El Ecuador acoge a casi medio millón de venezolanos y a más de 70.000 colombianos refugiados, a quienes les brinda acceso a todos los servicios, como educación, salud y programas sociales; por ello tiene mucho que aportar en el tratamiento de esta problemática. El Ecuador apoya todas las iniciativas de cooperación bilateral, regional y multilateral, que permitan desarrollar políticas en beneficio de los ciudadanos y además busca que el tema sea tratado desde una óptica propositiva, sin buscar culpables y determinando las razones estructurales de los problemas.

Continuando con el caso de los migrantes venezolanos y haitianos, se han identificado redes de tráfico de personas, conformadas por ciudadanos ecuatorianos y colombianos, que se dedican a la captación de ciudadanos venezolanos

en el terminal terrestre de Ipiales, a quienes, en razón de que no cuentan con los documentos para una migración regular, les ofrecen trasladarlos desde dicho lugar hasta el terminal terrestre de Tulcán, por los pasos irregulares mencionados anteriormente. La Policía colombiana desarrolló un operativo y logró desarticular una banda que operaba en conjunto con funcionarios del terminal terrestre de Ipiales y que se dedicaban a este ilícito. De manera similar, estas bandas transnacionales operan en el lado ecuatoriano efectuando la captación de ciudadanos haitianos, a quienes trasladan desde Tulcán hasta el terminal terrestre de Ipiales, usando vías alternas al cruce internacional, hasta llegar al centro de la ciudad fronteriza colombiana.

### Derechos humanos

---

En la zona fronteriza el tema de derechos humanos se encuentra presente en la mayoría de situaciones cotidianas. Existen circunstancias particulares en las cuales la garantía y protección de derechos de los ciudadanos es una prioridad. Al abordar este apartado, es necesario referirse a las problemáticas de trata de personas, tráfico de migrantes y menores de edad no acompañados que se presentan en la ZIF. Al ser la frontera entre Ecuador y Colombia el punto de ingreso a cualquiera de los dos países –y, como se ha señalado anteriormente, por su amplitud las actividades de control no son suficientes–, el ingreso de menores de edad, ya sea solos o acompañados, es una situación relativamente sencilla.

En relación con el caso de los menores de edad existe una articulación entre las oficinas consulares con las entidades

responsables, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en Colombia, con quienes se coordinan las acciones para su cuidado y protección; posterior a ello se gestiona con la institucionalidad del otro país el retorno asistido de esta población vulnerable. En razón de lo anterior, es primordial la notificación que deben realizar las autoridades competentes a las representaciones diplomáticas para activar los protocolos del caso y atender estas situaciones con la urgencia que ameritan.

También es importante resaltar que la Decisión 878 de la CAN, expedida en mayo de 2021, establece el Estatuto Migratorio Andino, el cual es importante para fortalecer los procesos de movilidad humana y de integración. En este instrumento se menciona el derecho a la no discriminación, reconociendo el principio de trato igualitario a todos los ciudadanos andinos y que no serán sujetos de discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social o de cualquier otra índole (Comunidad Andina, 2021).

## Conclusiones

---

La Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana fue concebida formalmente a partir de 1990 con el Convenio de Esmeraldas y su establecimiento buscó, y aún lo hace, identificar las características particulares y muy especiales de esta zona fronteriza y brindar los instrumentos para su desarrollo integral e incorporación en el progreso de todo el país. Sin embargo, al momento de tomar decisiones que promuevan el objetivo planteado, estas son tomadas desde el centro, sin incluir

a los actores locales, sean estos públicos o privados, a lo que se suma que, como se señaló arriba, no se tiene toda la información y detalle de lo que ocurre en la frontera. Como se mencionó, la dinámica de frontera dista mucho de los textos y escritos y en realidad es una zona que presenta diversas problemáticas, en especial por su extensión y los múltiples pasos irregulares, porque para enfrentarlas es necesario fortalecer los mecanismos de cooperación binacional con que hacer frente a las situaciones de migración, contrabando, salud y garantía de derechos.

La ZIF ha cambiado y con el recuento realizado se puede inferir que la tarea para las dos naciones es analizar estos nuevos escenarios y actores e incluir las demandas locales, para brindar, además de una inclusión económica de estas zonas, una garantía de seguridad a sus ciudadanos y un goce pleno de sus derechos. La movilidad humana es una constante y por ello se deben buscar propuestas a nivel binacional, de región y en el ámbito multilateral. Los esfuerzos individuales no son suficiente para hacer frente a las bandas transnacionales que se dedican al tráfico de migrantes y a la trata de personas.

Por otra parte, se hace necesario e imprescindible desarrollar planes conjuntos de prevención y control entre la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Aduana de los dos países. Una alternativa es retomar el Plan Espejo, para cubrir un mayor territorio a lo largo de la frontera y poner énfasis en los puntos claramente identificados como conflictivos. En este punto es primordial que las instancias de Inteligencia de ambos lados

conformen un grupo especializado para la frontera norte, el cual se encargue de coordinar esfuerzos con las instituciones correspondientes para levantar perfiles y zonas identificadas como posibles blancos para los grupos delincuenciales y que permita tomar decisiones en el corto, mediano y largo plazo.

Además, se debería analizar toda la normativa en el ámbito de defensa y garantía de los derechos que se aplica a nivel binacional, con énfasis en la zona de frontera. Existen un sinnúmero de convenios, reglamentos, protocolos, procedimientos emitidos por autoridades nacionales y locales que en algunos

casos son repetitivos y, por ello, se diluyen al momento de aplicarlos. La nueva realidad de la frontera requiere normas acordes a las dinámicas que se han planteado, que dependen no solo de decisiones nacionales sino de consensos binacionales. La preocupación ya no debe limitarse a ecuatorianos y colombianos, sino a ciudadanos globales, de múltiples nacionalidades. Las propuestas que se realicen deben tener una visión transfronteriza, de integración regional, paz y seguridad en la región, y han de buscar las complementariedades que permitan reducir las asimetrías que hay en la frontera. 🌐

## Referencias

---

- BBC. 2021. “Cómo Ecuador pasó de ser país de tránsito a un centro de distribución de la droga en América Latina (y qué papel tienen los carteles mexicanos)”. Noticias América Latina, 11 de octubre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58829554>
- Comunidad Andina. 2001. “Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina”. Normativa Andina, 28 de junio. <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/decisiones/DEC501.doc>
- Comunidad Andina. 2021. “Decisión 878. Estatuto Migratorio Andino”. Normativa Andina, 12 de mayo. <http://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/decisiones/DECISION878.docx>
- DIAN - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. 2017. “Convenio entre Colombia y Ecuador sobre transito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves”. Convenios Bilaterales, 8 de noviembre. <https://www.dian.gov.co/normatividad/convenios/ConveniosBilaterales/B089.pdf>
- Primicias. 2021. “Estos son los productos más decomisados por contrabando en Ecuador”. Economía, 15 de diciembre. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/productos-aprehendidos-contrabando-ecuador/>