



NACIONES UNIDAS



**IIRSA**  
INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA  
INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

## Pasos de Frontera en América del Sur

Panelista: Alfredo Fuentes

Material del Curso  
"Integración y Desarrollo de la Infraestructura  
Regional Sudamericana"

Santiago, Chile - 6 al 10 de octubre de 2008

En caso de ser citado por favor mencionar la fuente

# **NOTA SOBRE LA POLÍTICA DE FRONTERAS EN LA COMUNIDAD ANDINA (Preliminar)**

## **INTRODUCCIÓN**

Las áreas de frontera en los esquemas de integración constituyen espacios físicos y geopolíticos que contribuyen a articular las economías y las sociedades de sus países miembros. Dan lugar, por una parte, a la intersección de redes viales nacionales a través de las cuales se realizan flujos importantes de comercio de bienes y servicios y movimientos de personas, bajo las normas comunes aplicables en el mercado integrado. Por otra parte, las fronteras constituyen espacios donde pueden aprovecharse las complementariedades de las economías de países vecinos, así como las ventajas comparativas locales. Igualmente, dichas zonas son espacios privilegiados para la coordinación y cooperación en temas como la atracción de inversiones, la seguridad local y la implementación de programas para combatir la pobreza y la marginalidad de sus poblaciones.

No obstante, este potencial de las zonas de frontera en países como los de la Comunidad Andina (CAN), se ha visto afectado por los vaivenes de las relaciones políticas y diplomáticas entre los gobiernos, en perjuicio de las posibilidades de enfrentar conjuntamente los problemas que aquejan estas regiones y aprovechar su potencial en beneficio de la integración y el desarrollo conjunto. Igualmente, han incidido desfavorablemente en la integración fronteriza factores como la insuficiente atención que cada país otorga a sus zonas de frontera; la limitada coordinación de los gobiernos y autoridades locales de estas áreas; los fenómenos de delincuencia común, contrabando, narcotráfico y organizaciones armadas presentes en estas áreas; y la debilidad y falta de continuidad de las políticas de integración fronteriza que acuerdan comunitariamente los países miembros.

La búsqueda del desarrollo conjunto de las fronteras de los países andinos ha estado presente en la agenda de integración desde la suscripción del Acuerdo de Cartagena, habiéndose registrado algunos avances, principalmente en materias normativas. No obstante, las relaciones binacionales siguen adoleciendo de un escaso desarrollo de la infraestructura vial y fronteriza, lo que sumado a fluctuaciones cambiarias, ha incidido en un menor aprovechamiento de la integración en términos comerciales y en que las zonas de frontera continúen relativamente marginadas de los beneficios del desarrollo.

La presente nota tiene como objetivos, en primer lugar, resumir los antecedentes de las políticas y regulaciones de la Comunidad Andina en materia de desarrollo fronterizo y los mecanismos aplicables a los pasos de frontera. En segundo lugar, sistematizar los principales avances y problemas registrados en aplicación de los instrumentos vigentes de integración en este campo, principalmente respecto a las Zonas de Integración Fronteriza, los Centros Binacionales de Atención en Frontera y el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo.

## **I. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y DE IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE FRONTERAS EN LA CAN <sup>1</sup>**

El texto vigente del Acuerdo de Cartagena hace referencia explícita a las acciones en el campo de la integración fronteriza en su artículo 3 al considerarlas esenciales para alcanzar los objetivos de la integración andina. Así mismo, dentro de Capítulo de Cooperación Económica y Social del Tratado, el artículo 126 establece que “los países miembros emprenderán *acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera* e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional andinas”. También, en el Capítulo de Integración Física se hace referencia al tema de medidas en los pasos donde se registran los tráficos fronterizos, en los siguientes términos:

“Artículo 104.- Los Países Miembros desarrollarán una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la Subregión. Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones, y comprenderá las *medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo* entre los Países Miembros.

Para tal efecto, los Países Miembros propenderán al establecimiento de entidades o empresas de carácter multinacional, cuando ello sea posible y conveniente para facilitar la ejecución y administración de dichos proyectos”.

Desde la constitución del llamado Pacto Andino este tema ha estado presente en la integración Subregional y ha existido la preocupación por adecuar la funcionalidad de las instituciones públicas localizadas en los principales pasos fronterizos y por crear condiciones propicias para

---

<sup>1</sup> Véase el documento: Secretaría General, “Integración y Desarrollo Fronterizo”. Documento SG/Di 159, Lima 1999.

la circulación de personas, bienes y vehículos de carga y pasajeros, en tránsito internacional. En 1989 los Primeros Mandatarios desarrollaron el concepto de integración fronteriza para el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones vecinas, al identificar un conjunto de acciones, cuyo objetivo fundamental era “elevar el nivel de desarrollo de los espacios territoriales fronterizos entre países de la Subregión que presenten condiciones adecuadas, de acuerdo con su capacidad productiva, con el fin de reforzar los lazos de unión de los Países Miembros”.<sup>2</sup>

Para tal efecto, los Presidentes andinos, en el denominado Diseño Estratégico plantearon la necesidad de: 1) identificar Programas de Planificación de Areas Binacionales de Desarrollo Urbano-Regional, 2) impulsar la continuación de proyectos binacionales, productivos y de servicios, y de integración fronteriza, 3) promover la constitución de Comisiones de Vecindad y fortalecer las existentes, 4) estudiar las perspectivas económicas y sociales del comercio fronterizo, 5) identificar las Zonas Fronterizas de tratamiento especial; y, 6) armonizar las legislaciones y diseñar un marco jurídico comunitario para la integración fronteriza.

Este conjunto de propuestas dieron lugar a una alianza en 1989 entre la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que permitió realizar varios estudios en las principales zonas de integración fronteriza de la Subregión, e identificar obstáculos existentes y proyectos de acción en cada frontera.<sup>3</sup> Entre las principales dificultades identificadas desde entonces, se encontraban:

- i) carencia o deficiencia de infraestructura vial;
- ii) débil adecuación de las instituciones públicas responsables del control y regulación de asuntos aduaneros, de asuntos migratorios, pruebas de laboratorios fito-zoosanitarios, vigilancia vial y resguardo territorial; y
- iii) inexistencia de normas comunes para atender los requerimientos del comercio y la circulación de vehículos y personas en el entorno vecinal, particularmente en las localidades donde se registran los más intensos flujos de intercambio recíproco.

---

<sup>2</sup> Comunidad Andina: Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial. “Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino”. Reunión de Galápagos, Galápagos, Ecuador. 1989.

<sup>3</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena: Criterios Conceptuales, Metodológicos, Operativos, Instrumentales y Políticos para el Conocimiento y Planificación de las Relaciones Fronterizas entre los Países del Pacto Andino. Departamento de Integración Física, JUNAC. Lima, Perú. 1989.

Posteriormente, en la siguiente reunión del Consejo Presidencial Andino, celebrada en 1990 en la Paz, Bolivia, se aprobaron Directrices en asuntos de frontera, en aras de reforzar el avance hacia el mercado comunitario, específicamente: 1) adoptar una política comunitaria de integración fronteriza, 2) institucionalizar dicha integración, 3) fomentar el desarrollo de las zonas fronterizas; y 4) promover el comercio fronterizo.

En este contexto, y con base en los mencionados estudios, la JUNAC elaboró un documento con las acciones conjuntas en materia de infraestructura, económicas, socio-culturales e institucionales que deberían ponerse en marcha con el respaldo de las autoridades vecinas.<sup>4</sup> Estos lineamientos recibieron apoyo sustantivo de la cooperación técnica proveniente del BID. Adicionalmente, la Corporación Andina de Fomento (CAF) promovió la realización de otros estudios, centrados en la problemática de la infraestructura física vial a través de los principales pasos de fronteras.

De esta manera, se identificaron un conjunto de 45 proyectos orientados a la cohesión territorial de la Subregión y, desde 1993, se comenzaron a desarrollar algunos de los prioritarios. Asimismo, se iniciaron los trabajos de construcción de los *Centros Nacionales de Atención en Fronteras* (CENAF), con el objeto de concentrar en una misma edificación a las principales autoridades localizadas en los pasos de frontera. Al respecto, se edificaron dos en Colombia, dos en Perú, y uno en Bolivia, y aunque no fue posible ubicar a todas las oficinas públicas reguladoras de la circulación de personas, bienes y vehículos entre los países vecinos, fue un logro importante en los pasos de frontera de la subregión.

La preocupación por los asuntos fronterizos se mantuvo durante la década de los años noventa. Entre 1991 hasta 1998, se realizaron otros estudios con fondos de cooperación técnica externa para profundizar el conocimiento de los problemas de las fronteras andinas.<sup>5</sup> Además, se impulsaron en estos años iniciativas para promover la integración fronteriza binacional entre países como Bolivia

---

<sup>4</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena: "Estrategia y Políticas de Integración y Desarrollo Fronterizo de los Países Miembros del Grupo Andino". JUNAC, Lima, Perú. 1991.

<sup>5</sup> El BID apoyó en 1998 la creación del Grupo Consultivo Regional Andino, instancia de apoyo a la integración andina por la vía de identificación de proyectos y gestión de ayuda internacional para proyectos en el área fronteriza. Posteriormente, el Grupo desarrolló un programa de trabajo que incluyó un diagnóstico y propuestas para el desarrollo e integración de las fronteras intra-andinas: el "Plan Andino de Cooperación Transfronteriza", así como la organización y promoción de un Banco de Proyectos de Integración Física y Desarrollo Fronterizo (BPIF).

y Perú, y Colombia y Venezuela. Fue así como al crearse la Comunidad Andina se pudieron contemplar los temas de la integración y pasos de frontera. Con el Protocolo de Quito, de 1987, se modificó el Acuerdo de Cartagena e introdujo el referido artículo 126 de la actual codificación del Tratado.

En Guayaquil, Ecuador, a mediados de 1998, el Consejo Presidencial Andino decidió nuevamente comprometer mayores esfuerzos alrededor del *desarrollo fronterizo y la integración física* de los pueblos andinos. Los Presidentes instruyeron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a realizar anualmente una priorización de los proyectos de integración y desarrollo fronterizo y aquellos relacionados con la interconexión vial y ferroviaria.<sup>6</sup>

Bajo este nuevo marco, la Secretaría General impulsó trabajos conjuntos con autoridades nacionales, principalmente con los Ministerios de Relaciones Exteriores, para la formulación de una política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo. Se buscaba enfrentar, entre otros, los problemas que comenzaban a observarse de un contraste entre los diagnósticos y propuestas para mejorar la situación de las fronteras por pares de países, y las posibilidades reales de financiar un conjunto bastante amplio de iniciativas de inversión en frontera, en parte como consecuencia del limitado compromiso de los gobiernos de los Países Miembros.<sup>7</sup>

Así, entonces, en 1999 se definió la "*Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo*", mediante la Decisión 459. Dicha política, aprobada y dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, concibió a las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración, que contribuyen al desarrollo equilibrado y armónico de la Subregión; proclamó el respeto por la identidad cultural de las poblaciones fronterizas cuya integración debe promoverse para fortalecer los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas; y abrió espacio para diseñar e instrumentar las llamadas *Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)*, como escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.

El objetivo fundamental de esta política comunitaria según la Decisión 459 es elevar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas y

---

<sup>6</sup> X Consejo Presidencial Andino: "Acta de Guayaquil". Guayaquil, Ecuador, abril de 1998. Secretaría General de la Comunidad Andina. SG/di 62. 1998.

<sup>7</sup> Ver Documento Secretaría General: "Integración de las Fronteras Andinas". SG/Di 439 de 2002

desarrollar sus instituciones. Y sus objetivos específicos: 1) facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, 2) impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), considerando sus particularidades, 3) asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura social y ambiental en las Zonas de Integración Fronteriza, y 4) fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza, a fin de definir acciones conjuntas de integración y desarrollo económico y social, así como consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional.

El Consejo de Cancilleres andinos quedó a cargo de la dirección de esta política, y se creó para su seguimiento el *Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo* (GANDIF), coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Secretaría General de la Comunidad Andina que actuaría como Secretaría Técnica. Se determinó que este Grupo de Trabajo contaría con el apoyo de otras autoridades nacionales y de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).<sup>8</sup>

Bajo esta nueva dinámica institucional y decisoria, y por recomendación del referido Grupo de Trabajo, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó las Decisiones 501 y 502 regulatorias de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), respectivamente. Además, en el Artículo 10 de la Decisión 501 se estableció en la Secretaría General de la Comunidad Andina el *Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo* (BPIF), el cual debería contar con el apoyo prioritario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Las ZIF se crearon con la finalidad principal de delimitar el espacio para la acción y cooperación institucional con miras al desarrollo de los pasos y zonas de frontera. Con los CEBAF se buscaba facilitar a nivel binacional el tráfico de personas, mercancías y vehículos que se registra en frontera. En lo referente al Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, se propuso a través del mismo identificar y buscar apoyo para proyectos de pequeña escala de desarrollo social y territorial en las zonas fronterizas. El BPIF se

---

<sup>8</sup> Ver Artículo 5 de la Decisión 459 de 1999.

concebido como mecanismo para dar a conocer a la comunidad financiera internacional proyectos locales, nacionales y regionales que tengan impacto en el desarrollo de las zonas fronterizas comunes de los países miembros.<sup>9</sup>

En la actualidad, si bien prácticamente están definidas todas las ZIF y se siguen dando pasos hacia la conformación de los CEBAFs, entre algunos países no se han conformado y persisten problemas en la operatividad de los existentes. Por otra parte, el BPIF ha mostrado fuertes deficiencias que deberán subsanarse para que cumpla cabalmente sus objetivos. En las siguientes secciones se hace un recuento de los avances y limitaciones de estos instrumentos.

## **II. IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN Y PASOS DE FRONTERA EN LA CAN**

### **A. Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)**

La Decisión 501 de 2001, adoptada en desarrollo de las XI y XII Reuniones del Consejo Presidencial Andino (Cartagena y Lima, 1999 y 2000) estableció las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como “los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los Países Miembros de la CAN para los que adoptarán políticas y se ejecutaran planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible en forma conjunta, compartida y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos”. En esencia, se podrán establecer mediante mecanismos bilaterales entre los países miembros y a través de ellas se pretende generar condiciones óptimas para la integración y el desarrollo fronterizo sostenible.

Con el fin de garantizar la coordinación de políticas en estas áreas, se estableció que los países participantes elaborarían *en forma conjunta* los planes, programas y proyectos de desarrollo a ser ejecutados dentro de las ZIF, para lo cual se acordó solicitar apoyo técnico a la Secretaría General. Así mismo, se determinó promover el intercambio de puntos de vista e iniciativas entre las autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes de los poderes legislativos, y comprometer igualmente la participación de los actores sociales en el fortalecimiento de las relaciones vecinales. De otro lado, la Decisión 501 consagró el acuerdo de los países de fortalecer las

---

<sup>9</sup> BID Memorando interno sobre el estado del proceso andino de integración, 2004.

instancias nacionales y bilaterales sobre temas fronterizos. También, para darle consistencia a los planes y proyectos que se definan para las ZIF, se acordó incorporar las respectivas prioridades en los Planes Nacionales de Desarrollo, Presupuestos de Inversión y Políticas Nacionales de Frontera.<sup>10</sup>

Junto con la creación del referido Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, se determinó que los países gestionarían en forma binacional la canalización de fondos, contando con el apoyo de la Secretaría de considerarse conveniente. Además, se convino estudiar esquemas financieros bilaterales y/o comunitarios para recuperar inversiones en frontera que se encontraran paralizadas o en proceso de deterioro.

En cumplimiento de la Decisión 501, los Países Miembros, entre 2002 y 2003, establecieron o adecuaron zonas existentes, así:

- Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, mediante Notas Reversales DM/DDF-44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y 54679/02 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Zona de Integración Fronteriza Colombo-Peruana, mediante Notas Reversales DM/DDF-42562 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y (GAB-SAA) RE 6-8/50 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Peruana, mediante Notas Verbales 21136-DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Zona de Integración Fronteriza Boliviano-Peruana, mediante Notas GM-413/2003/6760 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia y (GAB-SAA) RE N° 6-7/35 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Las Notas correspondientes al establecimiento de las tres primeras ZIF fueron publicadas en el número 888 de la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Artículos 9 y 12, Decisión 501.

<sup>11</sup> Considerado que la implementación de estas ZIF requería de un planeamiento estratégico, la directriz 28 de la Declaración de Quirama (XIV Consejo Presidencial Andino) de junio 2003, instó al Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANDIF) a formular un Plan Integral de Integración y Desarrollo Fronterizo que definiera los instrumentos (jurídicos, técnicos y financieros) correspondientes. INTAL, "Informe Andino", marzo 2005.

En desarrollo de estas zonas se han logrado avances bilaterales en campos tales como como la definición de los ámbitos territoriales de cada país miembro que hacen parte de la ZIF; el establecimiento de Comisiones de Vecindad y de comités sectoriales y técnicos como instancias para definir y promover proyectos y actividades en las zonas; la suscripción de acuerdos de cooperación para el fomento del turismo binacional y fronterizo; la identificación de mecanismos para facilitar el intercambio comercial y el flujo de personas, vehículos, embarcaciones y aeronaves; la coordinación de esfuerzos para la prevención y represión de actos delictivos; y el establecimiento de esquemas para el aprovechamiento y protección de los recursos naturales que se encuentran en los territorios limítrofes.

Sin embargo, se han mantenido dificultades en la implementación de las políticas de las ZIF, entre otras:

- i) falta de continuidad en el ejercicio de planeación conjunta del desarrollo fronterizo;
- ii) escasos avances en la simplificación y uniformización de los documentos y trámites en frontera;
- iii) insuficiente coordinación de los servicios de migración, aduana, policía, tránsito, transporte, sanidad agropecuaria, turismo, salud, entre otros;
- iv) falencias en la definición y promoción de un portafolio binacional de proyectos de infraestructura productiva, física y social; y
- v) limitado apoyo de las instituciones nacionales a cargo de las políticas de desarrollo fronterizo de cada país, falta de coordinación entre autoridades binacionales ubicadas en la ZIF e insuficiente coordinación con la sociedad civil.

Si se pretende darle mayor impulso a la integración fronteriza en la CAN, se ha hecho evidente la necesidad que los países miembros culminen, actualicen y se comprometan con la implementación concertada de planes binacionales de mediano plazo de desarrollo de las ZIF. Así mismo, es preciso imprimirle mayor eficacia a los esfuerzos de conseguir apoyo financiero y técnico de entidades nacionales e internacionales dirigido a proyectos conjuntos de infraestructura física, social, administrativa y de preservación y conservación del medio ambiente en dichas zonas de frontera.

## **B. Los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)**

Los CEBAF, regulados por la Decisión 502 de 2001, tienen como antecedente la creación de los CENAFs (Centros Nacionales de Desarrollo de Frontera) y como soporte la armonización de las normas aduaneras. Los CENAF, impulsados a comienzos de la década de los años noventa, tenían como propósito reunir en un solo espacio físico a todas las entidades nacionales que intervienen en el comercio exterior. A partir de 2001, y como resultado de la aprobación de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, el enfoque varió hacia la creación de centros binacionales, que operen como aduanas yuxtapuestas que concentran todas las operaciones relacionadas con el control documental e inspección de mercancías.<sup>12</sup>

Con los CEBAF se buscó *complementar* las labores que realizan los CENAF con miras a que los operadores de comercio y las personas que transitan a través de los pasos de frontera, pudieran contar con *procedimientos administrativos y operacionales únicos y simultáneos* que simplifiquen y faciliten el flujo respectivo de personas y mercancías.<sup>13</sup>

Al respecto la Decisión 502 los definió como:

“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”.<sup>14</sup>

Los CEBAF podrán estar ubicados íntegramente en el territorio de un país, aledaño a un paso de frontera; o a un lado y otro aledaños al paso de frontera, es decir, unas instalaciones sobre el territorio de un país, y otras sobre el del país limítrofe. Sus objetivos comprenden: 1) implantar un sistema eficiente de gestión y control integrado de los tráficos bidireccionales por parte de los funcionarios del país de salida y de entrada, 2) evitar la duplicidad de trámites mediante la aplicación

---

<sup>12</sup> BID, memorando interno, Op.cit.

<sup>13</sup> Ver Considerandos de la Decisión 502.

<sup>14</sup> Artículo 1 de la Decisión 502.

de procedimientos armonizados o compatibles, 3) registrar en los CEBAF la información y estadísticas confiables sobre el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, 4) evitar demoras en los intercambios y flujos de personas, y 5) establecer un sistema permanente de información y capacitación en frontera para funcionarios, prestadores de servicios y usuarios sobre las normas andinas y binacionales que regulan los flujos recíprocos.

En cuanto a la infraestructura física y de servicios de los CEBAF, la Decisión 502 determinó algunos elementos mínimos, tales como la existencia de edificaciones administrativas, vías de acceso, cerco perimétrico, depósitos, patios de estacionamiento de vehículos de pasajeros y mercancías; y la existencia de áreas de fumigación, inspección física de mercancías, básculas, laboratorios, entre otras. Igualmente, se preve la operación de servicios complementarios como seguridad, telecomunicaciones, asistencia médica, oficinas financieras, restaurantes, información turística y auxilio mecánico. Los países miembros establecerán de común acuerdo la forma y las alternativas para financiar los estudios, construcción de las instalaciones, adquisición de equipos y mobiliario del CEBAF.

Sobre la gestión y organización interna de estos Centros se determinó que estaría a cargo de una Junta de Administradores compuesta por funcionarios nacionales competentes, debidamente designados por cada país. Así mismo se acordó establecer mecanismos para garantizar que el sector privado usuario de los servicios participara en las reuniones de la Junta.

Los países andinos han avanzado por pares de países en el establecimiento de los CEBAF. De acuerdo con información de la Secretaría General de la CAN, se registran la siguiente situación:<sup>15</sup>

- Entre Bolivia y Perú está en vías de funcionamiento el CEBAF provisional de Desaguadero. Se ha logrado concluir la fase de preinversión de los estudios en la frontera binacional y se inició el proceso de implementación del sistema de control integrado con la instalación de módulos provisionales para la atención del control fronterizo, habiéndose realizado ejercicios de control con la participación de las autoridades nacionales de ambos países.<sup>16</sup>
- Entre Perú y Ecuador se viene trabajando conjuntamente para lograr la plena operación del CEBAF de Huaquillas-Aguas Verdes,

<sup>15</sup> <http://www.comunidadandina.org/fronteras/cebaf.htm>

<sup>16</sup> Ver documento de la Secretaría General de la CAN, Sg di 848 , 2007

cuyos estudios recibieron el financiamiento de la Unión Europea. Asimismo, se viene avanzando en la homologación de procedimientos aduaneros y migratorios y en la armonización de los horarios de atención. Este Centro Binacional y el proyecto de Desarrollo Sostenible de manglares El Oro - Tumbes fueron inaugurados el 21 de noviembre del 2003, ambos formando parte del programa andino de CIDEAL con la Agencia Española de Cooperación Internacional.<sup>17</sup>

- Entre Colombia y Ecuador, se han identificado necesidades técnicas y de inversiones necesarias para hacer posible el funcionamiento del CEBAF yuxtapuesto en las adyacencias del puente de Rumichaca, sobre la base de los CENAF existentes de Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador). No obstante, el proceso de concreción del CEBAF se encuentra detenido por objeciones de un país miembro.

Finalmente, entre Colombia y Venezuela, se realizaron en su momento varias reuniones técnicas desde la adopción de la Decisión 502 para el establecimiento del CEBAF de Paraguachón, en el sector de La Guajira, sin que Venezuela diera su acuerdo para el establecimiento del respectivo Centro.

### **C. Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo**

El artículo 10 de la Decisión 501, como se indicaba anteriormente, creó el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF), como instrumento para apoyar técnica y financieramente a proyectos de integración y desarrollo. El BPIF, funcionaría en la Secretaría General de la CAN con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

A partir de la creación del Banco, la Secretaría General contrató con el apoyo de la CAF y del BID la realización de una consultoría que definiera los alcances y las metodologías de trabajo para indentificar, seleccionar y promover la financiación de proyectos andinos prioritarios. Desde un comienzo se concibió que el BPIF debería contemplar proyectos de integración y desarrollo de las fronteras

---

<sup>17</sup> El Centro Binacional de Integración Comercial Huaquillas - Aguas Verdes tiene como finalidad contribuir a la formalización del comercio fronterizo y disminución del contrabando, a través de acciones integradas de capacitación y asistencia técnica en comercio exterior, promoción de ferias, ruedas de negocios y encuentros empresariales entre productores y comerciantes de los dos países.

comunes, que contribuyan significativamente a: 1) mejorar las condiciones sociales y económicas de las poblaciones fronterizas, 2) fortalecer el desarrollo de los sectores de la producción y los servicios, 3) mejorar el flujo del comercio local e internacional que transita por las fronteras terrestres, y 4) subsanar las limitaciones de infraestructura que afectan actualmente a las zonas de frontera. El BPIF también debería realizar labores de identificación y facilitación de obtención de financiamiento, conjuntamente en colaboración con el BID, CAF y la SGCAN.<sup>18</sup>

La mencionada consultoría permitió desarrollar criterios y fichas para la elegibilidad de los proyectos, examinar cómo podrían articularse con los sistemas nacionales de inversión pública, y recopilar y visitar aquellos que se encontraran más avanzados en cada frontera, lo cual permitió contar con información sobre 64 proyectos de distinto nivel y alcance, para algunos de los cuales se aplicó la propuesta metodológica de calificación de los contenidos de integración y desarrollo fronterizo.<sup>19</sup>

Posteriormente, con base en los acuerdos adoptados en la VIII y IX reuniones del GANDIF (marzo y octubre 2003) y con base en la Directriz 29 del Consejo Presidencial Andino en la Declaración de Quirama (junio 2003), se hizo una selección entre los 64 potenciales proyectos dando prioridad a los binacionales con alto beneficio socio-económico para las poblaciones de frontera y con presupuesto bajo o al alcance de las entidades involucradas. De esta segunda fase resultaron seleccionados 11 proyectos, de los cuales 6 de corta maduración tenían cofinanciamientos otorgados por el BID, la CAF, y el propio BPIF, por cerca de US 100.000 más las contribuciones de las instituciones proponentes y gestoras.<sup>20</sup> A raíz de estas primeras financiaciones se constituyó un fondo rotatorio experimental por US\$ 63.486 por parte del BID y la CAF.

---

<sup>18</sup> Programa de Trabajo del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina, Período Diciembre 2001 – Noviembre 2002.

<sup>19</sup> Ver Informe de Actividades del Consultor Coordinador en el documento SG/di 481 del 22 de enero de 2003. La meta de este programa con la CAF y el BID era llegar a seleccionar al menos diez proyectos factibles de financiación por los organismos multilaterales de crédito. Como parte de la consultoría se inició un proceso de visitas en Lima a agencias de cooperación internacional, embajadas de países, organismos financieros internacionales, y entidades privadas y del Sistema Andino de Integración. También, se adelantaron algunas iniciativas de capacitación sobre formulación y evaluación de proyectos en las fronteras boliviano-peruana y colombo-peruana.

<sup>20</sup> INTAL, "Informe Andino", marzo 2005

Los proyectos seleccionados fueron los siguientes: 1) "Generación del Plan de Desarrollo del Sector Binacional de la Zona Fronteriza Peruano-Boliviana", auspiciado por la Autoridad Binacional del Lago Titicaca, 2) "Integración artesanal, productiva y comercial de las comunidades campesinas de Cojata-Perú y Pelichuco-Bolivia", presentado por la ONG Central de Mujeres Andinas, 3) "Uso y manejo de agua en comunidades aymaras de Puno, Perú", promovido por la Unión de Comunidades Aymaras, 4) "Plan integral de manejo de desechos sólidos en las ciudades de Ipiales, Tulcán y áreas de influencia en la frontera colombo-ecuatoriana". Los restantes dos proyectos se referían a sendos acuerdos con la Universidad Nacional del Altiplano (UNA) de Puno y la Universidad Católica Boliviana "San Pablo", de La Paz, Bolivia, para que un máximo de 24 egresados de esas universidades formularan la prefactibilidad de proyectos de inversión en beneficio de comunidades fronterizas de ambos países.

A partir de estos primeros esfuerzos se han dado los siguientes desarrollos principales:

- i) Establecimiento de criterios por parte de la XII Reunión del GANIDF (mayo 2005) para que los proyectos de inversión en frontera sean registrados y promovidos comunitariamente en sus etapas de formulación, financiamiento, y evaluación de impacto; mientras que las etapas de implementación y realización de las inversiones, serían ejecutadas por el nivel nacional correspondiente.
- ii) Presentación en 2005 a la Comisión de dos proyectos de Decisión "Proyectos Públicos de Integración y Desarrollo Fronterizo" y de "Régimen Uniforme de Corporaciones Multinacionales de Integración y Desarrollo Fronterizo (COMAF)", el primero de ellos buscando garantizar que organismos públicos, nacionales o subnacionales destinen efectivamente fondos de inversión para estos proyectos, así como priorizar los promovidos por la inversión privada. Y el segundo orientado a contar con un mecanismo facilitador de las inversiones binacionales y privadas.
- iii) Firma de un acuerdo de cooperación técnica no reembolsable entre la Secretaría General y el BID en 2006, para el apoyo a las gestiones ante los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) de los Países Miembros y el inicio de estudios de Preinversión de algunos proyectos seleccionados por el Comité de Proyectos del BPIF.
- iv) Acuerdo por parte de los países miembros en la XIV Reunión del GANIDF en 2006, de presentar a la Secretaría sus Planes

Binacionales actualizados, los requerimientos de financiamiento de proyectos prioritarios con respaldo de los sistemas nacionales de inversión, y las necesidades de fortalecimiento institucional de las organizaciones nacionales del desarrollo fronterizo.

- v) Decisión conjunta del Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional (CATOCI) y el GANIDF en diciembre de 2006, de convocar un encuentro entre los países miembros y representantes de organismos de cooperación Internacional, a fin de hacer conocer los requerimientos de financiamiento de cada una de las cuatro ZIF, y presentar los avances logrados en la ejecución de sus Planes Binacionales de Integración y Desarrollo Fronterizo.
- vi) Realización del encuentro en abril de 2007 en Cartagena de Indias, Colombia, en reunión auspiciada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el BID y la CAF, para la cual se identificaron previamente por los países cerca de cincuenta proyectos de desarrollo fronterizo. En el encuentro se determinó la necesidad de gestionar la preinversión e inversión de 13 proyectos y se ratificó la necesidad de organizar sistemas regionales de información, planificación y financiamiento de planes, programas y proyectos binacionales. Al respecto, se logró confirmar el financiamiento de 4 proyectos priorizados en las Zonas de Integración Fronteriza, así como la asistencia técnica para la presentación de los Planes Binacionales.<sup>21</sup>
- vii) Inclusión dentro del programa de trabajo 2008 de la Secretaría General de acciones de seguimiento de la reunión con entidades de financiamiento, y otras orientadas a lograr la aprobación de la Decisión sobre el Régimen Uniforme de Corporaciones Multinacionales Andinas de Integración y Desarrollo Fronterizo (COMAF), así como la Decisión sobre los Proyectos de Inversión Pública de Integración y Desarrollo Fronterizo.

La limitada efectividad que presenta el BPIF en la actualidad puede ser considerada a la luz de las vicisitudes que enfrenta el proceso andino de integración en cuanto a las relaciones en algunas de las fronteras de los países miembros. No obstante, la concepción misma del mecanismo financiero debe ser evaluada desde varias perspectivas. Al respecto cabe preguntarse cómo están cumpliendo su papel las tres

---

<sup>21</sup> Ver Programa de Trabajo 2008 de la Secretaría General, Documento SG Di 880, abril 2008.

instancias que concurren para su operación: la Secretaría General de la Comunidad Andina, los gobiernos y particularmente las Cancillerías; y la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La Secretaría general, como entidad técnica y ejecutiva de la integración, ha mostrado limitaciones institucionales, financieras y de recursos humanos, para la conducción de las tareas inherentes al Banco de Proyectos. La concepción inicial de una Unidad de Gestión de alto nivel con la responsabilidad de ayudar eficientemente a los países en la identificación de proyectos de integración y desarrollo fronterizo y de coordinar tareas inherentes a su priorización, financiamiento y seguimiento, no está cumpliéndose por parte del órgano comunitario.

En cuanto a los países, es innegable la importancia que han cobrado en los últimos años las fronteras en las dimensiones del desarrollo nacional, lo que ha contribuido a que los Estados andinos hayan avanzado en formular políticas de frontera y de desarrollo e integración binacional. Se han creado unidades o direcciones de frontera y se ha avanzado en esfuerzos de identificación de proyectos de inversión para las zonas de frontera, incluyendo gestiones ante organismos nacionales e internacionales de financiamiento. Así, pese a que el BPIF debería constituir un instrumento para facilitar el financiamiento de tales proyectos, dada su débil operación los países lo perciben como desarticulado de los sistemas nacionales de inversión pública y poco efectivo para lograr apoyar la canalización de recursos para proyectos de integración fronteriza.<sup>22</sup>

Conviene tomar en consideración que los marcos regulatorios que los países miembros aplican a los procesos de asignación de las inversiones públicas han sufrido cambios importantes en últimos años en materia de responsabilidades nacional-local y de participación de la inversión privada. También se han introducido modificaciones en cuanto a requisitos legales e institucionales que deben cumplirse en las fases de preinversión, inversión y postinversión. La formulación y control de proyectos a cargo de gobiernos municipales o nacionales y los componentes jurídicos y contractuales aplicables a inversiones en infraestructura física y social se han hecho más complejos, sin que el BPIF aparezca sintonizado con estas diferentes realidades que corresponde tomar en cuenta en el impulso de proyectos binacionales.

---

<sup>22</sup> Ver preocupaciones planteadas desde el año 2003 en documento SG/di 481, op. Cit.

Las propias Cancillerías enfrentan en cada país dificultades para articular la acción del Estado alrededor de proyectos específicos de inversión en sus fronteras y no se ha logrado la priorización en los planes de desarrollo que se supone deben tener las iniciativas nacionales y binacionales de las Zonas de Integración Fronteriza. Otra dificultad para concretar los programas y proyectos ha sido lograr las sinergias y alianzas necesarias entre los actores nacionales, municipales, binacionales, comunitarios e internacionales de estos procesos, sin que el BPIF esté ofreciendo un valor agregado a una labor integral de promoción de la integración y del desarrollo en dichas áreas.

Un replanteamiento del BPIF debería comprender el reconocimiento que la tarea primordial de identificación de proyectos binacionales de integración corresponde a los países fronterizos. Al respecto no se ve como necesario que la Comisión de la Comunidad Andina apruebe nuevas Decisiones como las propuestas de "Proyectos Públicos de Integración y Desarrollo Fronterizo", o las "Corporaciones Multinacionales Andinas de Integración y Desarrollo Fronterizo", siendo más bien prioritario que los países limítrofes, con el apoyo de la cooperación internacional, definan y aprueben los Planes de desarrollo binacionales correspondientes a cada ZIF y se comprometan con metodologías para su seguimiento periódico. Definidos estos Planes, se actualizarían periódicamente portafolios de proyectos binacionales prioritarios y definirían, con el apoyo operativo del BID y de la CAF, estrategias para su concreción y financiamiento.

La Secretaría General podría, contando con el debido fortalecimiento institucional y apoyo político de las Cancillerías, orientar el BPIF a *apoyar efectivamente los esfuerzos binacionales*, mediante actividades tales como:

- i) Respalda el financiamiento de algunos proyectos prioritarios que señale el GANDIF con ocasión de las negociaciones periódicas de cooperación técnica que realiza la Secretaría con organismos internacionales, siempre que se trate de proyectos binacionales; esta cooperación técnica podría canalizarse hacia determinados componentes del proyecto binacional sin que necesariamente la Secretaría tenga la responsabilidad de financiar todo el proyecto;
- ii) articular la operación del BPIF con los sistemas nacionales de inversión pública para ayudar, cuando sea del caso, a imprimirle un carácter comunitario a proyectos fronterizos comunes,

- iii) acompañar a los países en gestiones de búsqueda de cooperación y financiamiento de sus planes, programas y proyectos diseñados para las ZIF, siempre que los países lo soliciten,
- iv) complementar la implementación de proyectos binacionales con la presentación de recomendaciones y propuestas a la Comisión de la CAN para perfeccionar la normativa comunitaria en aspectos aduaneros, transporte y comercio de servicios en general, y facilitación del movimiento de personas en el marco del proceso de integración; y
- v) coordinar esfuerzos de capacitación en frontera para actores públicos y privados involucrados en iniciativas de integración fronteriza, sobre temas relevantes de la integración andina y acciones para la facilitación y ejecución de proyectos de integración binacional.

Con relación a los últimos puntos, cabe resaltar que la dinámica futura de las ZIF y la efectividad de muchos proyectos binacionales depende de problemáticas como las políticas aduaneras, del transporte y comunicaciones, sistemas de información y políticas de servicios públicos prestados en áreas de frontera de la zona de libre comercio. De ahí la importancia del papel de la Secretaría en identificar obstáculos específicos que puedan superarse con la profundización de los procesos de regulación y armonización de políticas y otras acciones coordinadas cuya implementación se debe realizar en los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).

**Alfredo Fuentes Hernández**, Bogotá septiembre de 2008