# PLAN BINACIONAL Y AGENDA DE PRIORIDADES PARA INCLUSIÓN EN PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO FRONTERIZO ENTRE LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS –ECUADOR Y EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO - COLOMBIA

Gobernación del Putumayo

Putumayo
Solidario y Competitivo

Secretaría de Productividad y Competitividad

PUTUMAYO

CÁMARA DE COMERCIO DEL PUTUMAYO

# PLAN BINACIONAL Y AGENDA DE PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA ZONA FRONTERIZA ENTRE LA PROVINCIA DE SUCUMBIOS –ECUADOR Y EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO - COLOMBIA

*Encuentro del Prefecto de la Provincia de Sucumbíos y el Gobernador del Departamento del Putumayo, en la caravana de integración binacional. Frontera Internacional. Febrero de 2015*
*Fotografía: cortesía de www.putumayo.gov.co*

## Propuesta para inclusión en Planes Nacionales de Desarrollo y Políticas para el Desarrollo Fronterizo en Ecuador y Colombia

**Documento elaborado conjuntamente por los equipos técnicos de la Prefectura de Sucumbíos, Gobernación del Putumayo y Cámara de Comercio del Putumayo en el marco del proyecto "Apoyo a las organizaciones fronterizas a través de mesas de trabajo que permitan mejorar la productividad y competitividad en el departamento del Putumayo".**

**Ciudad de Nueva Loja**
**Provincia de Sucumbíos, Ecuador**
**Diciembre de 2015**

*Dos Regiones*
*Un solo Pueblo*

## PRESENTACIÓN

El presente documento es fruto del esfuerzo institucional de pueblos hermanos de las Repúblicas de Ecuador y Colombia, enfocado en una visión de integración regional para la prosperidad, haciendo de la zona fronteriza común, un espacio que permita la interacción de sus habitantes, gobiernos e instituciones, en la búsqueda de mejores condiciones de vida, un ambiente de convivencia pacífica, con economías dinámicas, políticas de desarrollo afianzadas y territorios sostenibles.

Este documento plasma la voz, el conocimiento, la experiencia y la propuesta en temas de importancia estratégica para el desarrollo económico y social de la región fronteriza, por parte de actores civiles e institucionales tanto públicos como privados, quienes unidos como un solo pueblo, buscan la inclusión y la participación de este territorio, sus problemáticas y potencialidades, en los ejes de discusión de las políticas nacionales para el desarrollo fronterizo que se formulan desde los gobiernos centrales.

# TABLA DE CONTENIDO


1. INTRODUCCIÓN ..... 6
2. MARCO NORMATIVO ..... 8
2.1. PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO 2012 – 2015- PUTUMAYO SOLIDARIO Y COMPETITIVO ..... 8
2.2. DOCUMENTO PLANIFICADOR CORRESPONDIENTE A LA PROVINCIA DE SUCUMBIOS ..... 9
3. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA FRONTERIZA ..... 11
3.1. DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO ..... 11
3.2. PROVINCIA DE SUCUMBIOS ..... 13
3.3 FRONTERA PUTUMAYO- SUCUMBIOS ..... 14
4. ANTECEDENTES ..... 15
4.1. CONVENIO DE ESMERALDAS – 18 DE ABRIL DE 1990 ..... 15
4.2. ACCIONES PARA EL DESARROLLO FRONTERIZO - CAN ..... 17
4.3. OTROS ANTECEDENTES INTERINSTITUCIONALES ..... 18
5. JUSTIFICACIÓN ..... 23
6. OBJETIVO ..... 24
7. MESAS DE TRABAJO BINACIONALES ..... 24
7.1. Eje temático N°1: Seguridad y transporte ..... 24
7.2. Eje temático N°2: Comercio, Turismo y Medio Ambiente ..... 29
7.3. Eje Temático N°3: Productividad y Cooperación Internacional ..... 34
7.4 Plenaria General de Mesas Técnicas ..... 39
8. METODOLOGIA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN ..... 39
8.1 Proceso para la identificación de problemas estratégicos. ..... 39
8.2 Resultados de la evaluación de la MICMAC ..... 43
8.3 Proceso para la clasificación de alternativas a los problemas Estratégicos ..... 45
9. LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA CONJUNTA COLOMBIA, PUTUMAYO-ECUADOR, SUCUMBÍOS ..... 49
10. BIBLIOGRAFIA ..... 53
11. LISTA DE ANEXOS ..... 54
**11.1 ANEXO 1.** Acta Mesa de Turismo, Comercio y Ambiente. ..... 54
**11.2 ANEXO 2.** Acta Mesa de Cooperación Internacional y Productividad. ..... 54
**11.3 ANEXO 3.** Acta Mesa Binacional de Turismo. ..... 54
**11.4 ANEXO 4.** Acta Mesa de Seguridad y Transporte Fase II. ..... 54

# TABLA DE ABREVIATURAS

| TÉRMINO | DEFINICIÓN |
|---|---|
| ZIFEC | Zona de integración fronteriza Ecuador- Colombia |
| IIRSA | Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana |
| CEBAF | Centros Binacionales de Atención en Frontera |
| INCODER | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural |
| NNA | Niños, Niñas y Adolescentes |
| ICBF | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar |
| MIES | Ministerio de Inclusión Económica y Social |
| GADPS | Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos |
| MAE | Ministerio del Ambiente |
| SENACUA | Secretaria Nacional del Agua |
| ARCOM | Agencia de Regulación y Control Minero |
| MAGAP | Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca |
| CISAS | Centro de Investigaciones y Servicios Agropecuarios de Sucumbíos |
| BNF | Banco Nacional de Fomento |
| TICS | Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones |
| INVIAS | Instituto Nacional de Vías |
| MTOP | Ministerio de Transportes y Obras Públicas |
| MIPRO | Ministerio de Industrias y Productividad |
| UPRA | Unidad de Planificación Rural Agropecuaria |
| IGAC | Instituto Geográfico Agustín Codazzi |
| ICA | Instituto Colombiano Agropecuario |
| PLADIA | Plan de Desarrollo Integral amazónico |
| CFN | Corporación Financiera Nacional |
| ZIF | Zona de Integración Fronteriza |
| DIAN | Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales |
| COMBIFRON | Comisión Binacional Fronteriza. |

## 1. INTRODUCCIÓN

El 15 de julio del año 1916, las Repúblicas de Ecuador y Colombia, a través de la firma del Tratado Muñoz Vernaza – Suárez, definieron su situación limítrofe con la identificación de su línea fronteriza, la cual comprende una extensión total de 586 kilómetros, desde la desembocadura del rio Güepí en el Putumayo hasta la desembocadura del rio Matajé en la bahía Ancón de Sardinas en el Océano Pacífico.

Esta zona fronteriza está integrada por los Departamentos de Nariño y Putumayo en la región suroccidental de Colombia, y las Provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en Ecuador, quienes junto a la Provincia de Imbabura conforman la Mancomunidad del Norte de Ecuador. De esta zona limítrofe, 292 kilómetros corresponden a la frontera entre el Departamento del Putumayo y la Provincia de Sucumbíos.

El territorio de frontera entre Putumayo y Sucumbíos hace parte de la gran región amazónica, por lo tanto, se caracteriza por poseer una gran riqueza natural, representada en ecosistemas selváticos con abundantes recursos hídricos (afluentes), diversidad de flora y fauna y condiciones morfológicas de altitudes bajas y relieves planos en donde predominan las precipitaciones y climas con altas temperaturas.

Históricamente, la región ha sido habitada principalmente por pueblos indígenas desde la época de la colonia, quienes se han desempeñado en actividades productivas en torno al uso y aprovechamiento de especies nativas ya sea en la agricultura, la caza o la pesca. Con el avance del siglo XX, las actividades económicas se concentraron principalmente en la explotación de la madera, la quina, el caucho, la extracción del petróleo y el cultivo de la hoja de coca, lo que motivo grandes migraciones desde el interior del país y que constituyo el inicio de grandes procesos de transformación económica, social y cultural.

Para impulsar el desarrollo de la región, la ejecución de proyectos estratégicos como lo son los ejes viales y fluviales (IIRSA entre otros), la vinculación de las compañías petroleras en proyectos e iniciativas productivas competitivas junto al turismo y el biocomercio, representa unas de las más grandes apuestas en ambos lados de la frontera.

Pese a lo anterior, la dinámica productiva de la región, continua teniendo niveles de desarrollo muy bajos esto se evidencia en que a la fecha, el Departamento del Putumayo ocupa el puesto 27 de entre 32 en el ranking nacional de competitividad y con tan solo el 0,6% de participación en el PIB nacional para el año 2013 y cuyo mayor aporte se concentra en el sector de minas y canteras con un 62,5%. Esta corta radiografía hace parte de la realidad de la frontera Putumayo – Sucumbíos. Sin embargo y abordando la dinámica y características de la zona fronteriza, que convoca una afectación para ambos países dada la cercanía geográfica, relaciones históricas de sus pueblos y las vías de comunicación compartidas, como el caso de los pasos de frontera terrestre y fluvial, gobernantes, instituciones y comunidad ven la necesidad de organizarse y establecer alianzas, tanto

públicas como privadas, para la búsqueda de objetivos y beneficios comunes que permitan identificar y superar problemáticas comunes en ambos lados de la frontera, en este caso en particular, el cómo, a través del afianzamiento permanente de las relaciones bilaterales, pueden establecerse agendas de trabajo conjuntas sobre temas de relevancia que impulsen el desarrollo de esta región fronteriza.

El presente documento aborda el trabajo mancomunado entre instituciones público-privadas y los habitantes del Departamento del Putumayo y la Provincia de Sucumbíos, fundamentados en su conocimiento, experiencia, trabajo y diario convivir en este territorio, resaltando la importancia de esta frontera frente a las demás regiones fronterizas de ambas naciones, ya que históricamente el desarrollo fronterizo binacional se ha concentrado en otros puntos paso de frontera, desconociendo el potencial que ofrece la zona limítrofe entre el Departamento del Putumayo y la Provincia de Sucumbíos.

Al finalizar este proceso de integración y trabajo binacional, se espera contar con un insumo fundamental, que servirá como base para la construcción de un Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo.

## 2. MARCO NORMATIVO

### 2.1. PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO 2012 – 2015- PUTUMAYO SOLIDARIO Y COMPETITIVO

Para el Departamento del Putumayo, reviste de vital importancia el desarrollo de la frontera binacional que comparte con los países de Ecuador y Perú, territorios que se han caracterizado por su bajo nivel de desarrollo, pero que a su vez presentan un enorme potencial económico debido a las dinámicas de desarrollo fronterizo que se avecinan, toda vez que la existencia de proyectos binacionales como por ejemplo las iniciativas incluidas en los proyectos IIRSA, pueden catapultar a la región hasta convertirlo en un polo de desarrollo a partir del fortalecimiento de apuestas productivas como el turismo, transporte internacional, biocomercio, entre otros. Sumado a esto la voluntad política del gobierno central representado en estrategias institucionales como los planes de desarrollo fronterizo, hacen que la frontera Putumayo - Sucumbíos tenga mayores oportunidades que otrora eran impensadas.

Por lo anterior, una estrategia de desarrollo fronterizo se encuentra plasmada en el Plan de Desarrollo del Departamento del Putumayo, dentro del Sector Fronterizo y de Cooperación, cuyo objetivo se centra en el *impulso al desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos*, así:

**Cuadro 1. PROGRAMA:** DESARROLLO INTEGRAL FRONTERIZO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

| OBJETIVO DEL PROGRAMA | META DE RESULTADO DEL CUATRENIO | INDICADOR DE RESULTADO | LINEA BASE |
|---|---|---|---|
| Fortalecer el desarrollo social y económico con los países vecinos teniendo en cuenta la política pública diferenciada en coordinación y liderazgo con el potencial humano. | 10% | % de población incrementado en procesos de integración fronteriza (156.000). | N.D. |
| | 5% | Incremento de alianzas de cooperación para el desarrollo del Departamento. | 2 |

**Cuadro 2. SUBPROGRAMA:** DESARROLLO INTEGRAL FRONTERIZO

| OBJETIVO | META DE RESULTADO DEL CUATRENIO | INDICADOR DE PRODUCTO | LINEA BASE |
|---|---|---|---|
| Garantizar la ejecución de programas y proyectos que permitan mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la zona de frontera, teniendo en cuenta la prioridad de los diversos problemas sociales, económicos y políticos que padecen, y brindando soluciones en el corto, mediano y largo plazo. | 400 | N° de familias beneficiadas | 0 |
| | 12 | N° de eventos de fortalecimiento fronterizo | 1 |
| | 300 | N° de habitantes de frontera formados en temas de frontera, productividad y competitividad | 0 |
| | 2 | N° de centros de atención apoyados y fortalecidos | 0 |

## 2.2. DOCUMENTO PLANIFICADOR CORRESPONDIENTE A LA PROVINCIA DE SUCUMBIOS

Cuadro 3. Documento Planificador

| **Ámbito Institucional:** Integración externa al desarrollo territorial. | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **PROBLEMAS** | **Ámbito de acción o eje del desarrollo** | **Indicador y Línea de base** | **Meta** | **Actividades** | **Estrategias** | **Mecanismos de evolución** |
| **Integración Externa al desarrollo territorial:** Pese a existir dentro del contexto de las relaciones de la Provincia con el mundo exterior, oportunidades que han sido creadas por | **Objetivo Específico:** Impulsar los procesos de integración internacional de Sucumbíos en el campo socioeconómico aprovechando las ventajas existentes actualmente | Existen actualmente acuerdos diplomáticos entre Ecuador y Colombia firmados, se encuentra en funcionamiento el CEBAF, y existen establecidos los dos ejes | Al año 2019 la Provincia de Sucumbíos se encuentra integrada internacionalmente y comercializando productos a través del CEBAF y por la ruta Manta Manaos. | **1.-** Promover el intercambio y la difusión de nuestra cultura y tradiciones con los hermanos colombianos y peruanos a través de encuentros culturales.<br>**2.-** Fortalecer el intercambio de | Realizar reuniones de trabajo y asambleas binacionales con autoridades competentes de los países vecinos, gestión ante los Ministerios del ramo correspondiente | Cada año se realizará el seguimiento y evaluación del avance del Plan de trabajo y se realizarán el ajuste al mismo en caso de que se requiera, así como se irá evaluando el |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| los dos presidentes de Ecuador y Colombia, en acuerdo de pasos de frontera, de movilidad, los corredores Lago Agrio – Bogotá, o Manta Manaos, los mismos que permitirá impulsar el desarrollo binacional de la Provincia, al momento no cuenta con una estrategia de desarrollo planteada en el aprovechamiento de las oportunidades de estos pasos de frontera como el CEBAF en Sucumbíos que cuenta con ventajas comparativas importantes con respecto a Rumichaca. | | comerciales Manta - Manaos y Lago Agrio - Bogotá | | productos y servicios de nuestras Empresas locales a través del eje Manta Manaos y la ruta Lago Agrio – Bogotá.<br>**3.-** Promover la creación de un centro internacional de convenciones con la creación de ferias internacionales de comercio en coordinación interinstitucional con los GADS Municipales y parroquiales.<br>**4.-** Fortalecer la presencia de nuestras PYMES en el comercio regional en el eje Manta Manaos y en la ruta Lago Agrio - Bogotá.<br>**5.-** Apoyar y gestionar ante las instancias gubernamentales la creación de la hidrovía del Rio Putumayo.<br>**6.-** Apoyar y gestionar ante las instancias gubernamentales la creación de la hidrovía del Rio Napo. | para fortalecer propuestas. | cumplimiento de los programas, proyectos del Plan de desarrollo y ordenamiento territorial, se facilitará la implementación de veedurías y el mecanismo de constitución de la silla vacía. |

## 3. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA FRONTERIZA

Imagen 1. Frontera Putumayo – Sucumbíos, Fuente: http://maps.expedia.com

### 3.1. DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

El Putumayo, fundado como intendencia el 18 de febrero de 1905 y elevado a la categoría de Departamento con la constitución política de 1991, es uno de los 32 Departamentos de Colombia, ubicado en la zona suroccidental del país, limitando al norte con los Departamentos de Cauca y Caquetá, al occidente con el Departamento de Nariño, al oriente con el Departamento de Amazonas y al sur con la Provincia de Sucumbíos en Ecuador. Posee una extensión de 24.885 kms$^{2.}$ Presenta una particularidad geográfica ya que está compuesto por tres tipos diferentes de paisaje: Andino, Piedemonte y Llanura Amazónica, esta última por ocupar la mayor extensión de territorio, hace que el Departamento del Putumayo pertenezca a la región amazónica colombiana. Cuenta con una división político-administrativa de 13 municipios. En el Alto Putumayo o Valle de Sibundoy se encuentran los municipios de Santiago, Colón, Sibundoy y San Francisco, poblaciones que se unen a través de una carretera de 18 kilómetros que recorre la región, apoyada así por su exuberante belleza de sus paisajes y el calor de sus gentes. En esta zona se cultiva el fríjol bolón rojo tipo exportación y diversidad de frutas. También existe la ganadería y producción lechera que asciende a los 50 mil litros diarios. En el medio Putumayo se encuentran su capital Mocoa, Villagarzón, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo y Puerto Asís y en el Bajo Putumayo están ubicados los municipios de

Orito, Valle del Guamúez, Puerto Leguízamo y San Miguel. Las dos últimas regiones se caracterizan por la actividad ganadera, producción de plátano, yuca, arroz y maíz entre otros productos.[1]

Cuenta con una población (2015) de 345.204 habitantes[2]. La composición poblacional del Departamento del Putumayo en un principio fue primordialmente indígena, pero debido a los fenómenos sociales que se presentaron en su territorio principalmente en el transcurso del siglo XX, ha motivado una nueva configuración poblacional tal como lo demuestran los datos del censo nacional del año 2005, el cual nos dice que el 76,27% de sus habitantes son mestizos y blancos, 17,97% ameríndios o indígenas y el 5,76% negros o afrocolombianos.[3]

En el panorama económico regional[4], en 2013 el Departamento del Putumayo cuenta con una estructura agrícola en cultivos permanentes de plátano (46,24%), yuca (21,49%), caña panelera (9,93%), y cultivos transitorios de maíz (59,11%), arroz (24,56%) y frijol (5,57%) principalmente. La producción de pimienta (141T) y sacha inchi (18T) ocuparon el primer lugar a nivel nacional entre los cultivos permanentes. La mayor producción fue la del plátano (39.411T) correspondiente al 1,2% del total nacional ocupando el puesto 20.

En el año 2014, las exportaciones alcanzaron un valor de U$ 256,5 millones con una variación del -2,9% frente al 2013, con el petróleo crudo como único producto (100%). En las importaciones, Ecuador representó el mayor lugar de origen con el 94,1%, siendo los cementos hidráulicos el principal producto importado y en total las importaciones alcanzaron un valor de U$ 6,4 millones.

En el sector de turismo, en el año 2014 se registró la presencia de 422 viajeros extranjeros no residentes en Colombia y un registro de 49.744 pasajeros nacionales, lo que representó una variación del -6,0% y 28,5% respectivamente frente a 2013. Por otra parte, según las cifras de la Cámara de Comercio, en el año 2014 se presentaron 86 renovaciones de operadores turísticos y 39 nuevos registros.

Para el año 2014 en el sector comercial, se registraron 3.638 matrículas mercantiles nuevas lo que representa una variación del 16% frente a los años 2013 y 2012. De igual manera, 12.388 renovaciones de matrícula representó una variación del 15% frente a los años 2012 y 2013, en donde se destacan en primer lugar los establecimientos de comercio, seguido de las personas naturales y en último lugar las personas jurídicas. En cuanto a la informalidad, con una base de 5.412 comerciantes y establecimientos visitados, se ha identificado que un 18% no se encuentran matriculados y un 10% están sin renovar su matrícula, lo que representa un 28% de informalidad en el Departamento en la vigencia 2014.

[1] Nuestro Departamento/Presentación.html, www.putumayo.gov.co
[2] Estadísticas poblacionales DANE 2005
[3] Censo 2005
[4] El panorama económico descrito, está basado en el documento: Perfil Económico: Departamento del Putumayo, de la oficina de estudios económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, año 2013 - 2014

## 3.2. PROVINCIA DE SUCUMBIOS

La Provincia de Sucumbíos, fundada el 13 de febrero de 1989, hace parte de las 24 Provincias que componen el territorio ecuatoriano, ubicada en el norte de este país, limita al norte con los Departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia, al occidente con las Provincias de Carchi, Imbabura y Pichincha, al oriente con el Departamento de Loreto – Perú y al sur con las Provincias de Napo y Orellana. Política y administrativamente, la Provincia está integrada por 7 cantones Cascales, Cuyabeno, Gonzalo Pizarro, Lago Agrio, Putumayo, Shushufindi y Sucumbíos. Cuenta con una población de 195.759 habitantes según estadísticas de 2013. El índice de pobreza por NBI es del 22,4% y pobreza por ingresos 44,1%. La actividad económica más importante es la extracción de petróleo, gas natural y actividades de servicio relacionadas con una producción de U$ 2.422.025 millones, seguida del comercio al por mayor y menor con U$114.775 millones y el sector de la construcción U$ 89.943 millones.

En la Provincia de Sucumbíos 85.461 de sus habitantes entre hombres y mujeres corresponden a la población económicamente activa. La tasa de ocupación plena es del 25,4%, subempleo 64,4% y desempleo 3,4%. El 23% de los hombres son principalmente agricultores y trabajadores calificados mientras que las mujeres en un 22,9% se dedican como trabajadoras de los servicios y vendedoras. En el tema de vivienda el 48,5% cuentan con vivienda propia y totalmente pagada, mientras que un 23,5% vive en arrendo y el 88, 4% utilizan el gas como combustible de cocina. En acceso a las tecnologías de la información, el 73,6% cuentan con teléfono celular, 30,1% con televisión por cable, 16,6% con computador y 6,5% tiene acceso a internet. Los servicios básicos en el año 2010, 84,0% con servicio de energía eléctrica, 18,7% servicio telefónico, 40,6% agua de red pública, 39, 8% con red pública de alcantarillado y 63,6% con servicio de recolección de basuras.[5]

Una de las más importantes potencialidades de la Provincia se concentra en la tenencia de grandes extensiones de tierra aptas para la agricultura, ganadería y silvicultura. Así mismo, por sus condiciones geográficas, cuenta con abundantes recursos hídricos.

Junto a otras provincias de la zona de planificación 1, la provincia de Sucumbíos es poseedora de diversidad étnica y cultural lo que ha facilitado el desarrollo del turismo étnico cultural, sumado al turismo de naturaleza y arqueológico.

[5] Fascículo Provincial Sucumbíos. Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC, página web

## 3.3 FRONTERA PUTUMAYO- SUCUMBIOS

La frontera Putumayo - Sucumbíos hace parte de la ZIFEC[6], con una extensión de 292 kilómetros, dividida geográficamente por los ríos Sanmiguel y Putumayo, y en cuya división política se encuentran los municipios de Valle del Guamúez, Sanmiguel, Puerto Asís y Puerto Leguízamo en el Departamento de Putumayo y los cantones de Lago Agrio y Putumayo, en la Provincia de Sucumbíos. Las ciudades de Nueva Loja y Puerto Asís, concentran las mayores actividades comerciales, culturales y administrativas de la zona fronteriza, distanciadas en 142 kms por vía terrestre en un recorrido aproximado de 4 horas sobre una carretera con tramos en construcción desde la inspección de Santana (Puerto Asís) hasta el Puente Internacional sobre el rio Sanmiguel. Las dos ciudades cuentan con aeropuerto (3 de mayo en Puerto Asís y Lago agrio en Nueva Loja) para el transporte aéreo de pasajeros y de carga, sin embargo, en la actualidad no existe una ruta que conecte a las dos ciudades por esta vía. El paso por el Puente Internacional Rio Sanmiguel es la única vía de acceso terrestre entre los dos países, la cual cuenta con vigilancia de la Policía Nacional de Colombia y el Ejército Ecuatoriano acantonado en el CEBAF localizado en territorio ecuatoriano a 9 kms de distancia del Puente Internacional. Las instalaciones del CEBAF, con un área de 745 mts$^2$ prestan el servicio de control de migración tanto para los ciudadanos ecuatorianos como los colombianos, ya que del lado colombiano de la frontera no existe una infraestructura habilitada para este servicio. El paso fronterizo terrestre permite el paso de carga y pasajeros en un horario limitado a partir de las 06:00 horas hasta las 18:00 horas los siete días de la semana, sin embargo, el tránsito de pasajeros no se hace de manera continua, ya que no existe una reglamentación para el transito continuo de pasajeros en ninguna modalidad de transporte público, por lo tanto las personas que deseen trasladarse hacia ambos lados de la frontera, deben hacer un transbordo en el Puente Internacional. El transporte particular no presenta estas restricciones y su paso es libre.

En cuanto al acceso por vía fluvial, los ríos Sanmiguel y Putumayo por sus condiciones de navegabilidad permiten el traslado hacia ambas partes de la frontera, en embarcaciones de pequeño calado, ferris y gabarras en el rio Putumayo. De esta manera, la frontera presenta una constante operativización del transporte fluvial, lo que ha permitido el surgimiento de operadores fluviales en torno a pequeños puertos ubicados principalmente en Sanmiguel (Puerto Colon) y Puerto Asís (muelles la Esmeralda y Hong kong) – Putumayo y Puerto el Carmen y General Farfán en Sucumbíos – Ecuador.

En territorio ecuatoriano, entre los principales problemas identificados en la zona fronteriza norte, destaca la ocupación de tierras sin título de propiedad, la ampliación de la frontera agrícola, el bajo desarrollo agroindustrial y niveles bajos de competitividad, difícil acceso a equipamientos de salud y educación, el desplazamiento de pueblos ancestrales, la sobreexplotación maderera, erosión de

[6] Se basa en lo descrito en el documento: Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador Colombia 2014-2022, Localización de la zona de integración fronteriza Ecuador Colombia (ZIFEC)- Senplades-DNP-PFP

suelos y deforestación, presión sobre áreas protegidas, contaminación del agua e inseguridad en la frontera. En el plano de la competitividad, de acuerdo con las mediciones realizadas, la Provincia de Sucumbíos junto a la Provincia del Carchi presentan los índices más bajos en productividad y competitividad.[7]

Algunos de los factores de vulnerabilidad más importantes de la zona de frontera y en especial de la provincia de Sucumbíos, se dan por los efectos del conflicto colombiano en relación a temas migratorios, la fumigación de cultivos ilícitos, la minería ilegal, la explotación laboral y la extracción extensiva e intensiva de recursos como el petróleo, la palma y la madera.

## 4. ANTECEDENTES

En el proceso de integración fronteriza entre Ecuador y Colombia se han llevado a cabo una serie de actividades conjuntas entre las cancillerías de ambos países en donde se han trazado unas líneas de trabajo en torno a ejes fundamentales para el desarrollo de toda la frontera común, como lo son la seguridad, el transporte, asuntos culturales, económicos y ambientales entre otros, los cuales a la fecha continúan siendo materia de trabajo y monitoreo de parte de comités técnicos binacionales de ambas Cancillerías. Por su parte y haciendo un acercamiento al contexto de la zona limítrofe entre el Departamento del Putumayo y la Provincia de Sucumbíos, autoridades locales e instituciones público-privadas, paralelamente continúan haciendo esfuerzos en el proceso de integración regional que les permitan adelantar actividades en torno a temas estratégicos para el desarrollo de la frontera.

### 4.1. CONVENIO DE ESMERALDAS – 18 DE ABRIL DE 1990

Fue el convenio celebrado entre Ecuador y Colombia sobre el tránsito de personas, vehículos, embarcaciones marítimas, fluviales y aeronaves, firmado en el año de 1990. Este convenio fue modificado a la luz de las siguientes motivaciones: regular el tránsito de vehículos de transporte regular de pasajeros y de carga, creación de estímulos para la formación de empresas binacionales de transporte, fomentar el desarrollo comercial, industrial y empresarial de la ZIF, simplificación y equivalencia de trámites en el paso de frontera, homologación de documentos de tránsito y transporte en ambos países, unificar la reglamentación y señalizaciones de tránsito en ambos países, agilizar la recuperación de vehículos o aeronaves robadas, facilitar la administración de la justicia, establecer un mecanismo para la resolución de controversias binacionales, convenir la asistencia mutua en casos de emergencias y desastres, dar un tratamiento privilegiado a las ZIF, concebir la ZIF como una unidad económica, social y cultural en ambos países, desarrollar acciones conjuntas para la seguridad sanitaria, fortalecer la seguridad integral de los habitantes de la ZIF. Lo

[7] Basado en el documento: Agenda zonal para el buen vivir. Propuesta de desarrollo y lineamientos para el ordenamiento territorial. Zona de planificación 1, Provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos

anterior derivo en la firma de una declaración conjunta el 18 de abril de 1990 por los ministros de relaciones exteriores, y que regulo el convenio para los siguientes aspectos:

- Tratamiento a las personas
- Tratamiento a los vehículos particulares, privados y/o alquilados
- Tránsito y Transporte marítimo y fluvial binacional
- Transporte aéreo binacional
- Tránsito y transporte transfronterizo
- Residentes de la zona de integración fronteriza
- Tránsito y transporte publico
- Tránsito y transporte fluvial transfronterizo
- Transporte aéreo transfronterizo
- Embarcaciones, vehículos, aeronaves hurtadas o robadas, incautadas, abandonadas o utilizadas para la comisión de delitos

- Grupos étnicos
- Tránsito y transporte en general binacional y transfronterizo
- Repatriación
- Regulaciones comunes para todo tipo de tránsito y transporte

En Ecuador, los días 14 y 15 de marzo de 2012, se realiza la 2da Reunión del Comité Técnico Binacional de Asuntos Fronterizos de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana.[8]

Una de las mesas de trabajo dispuestas fue la reforma al convenio sobre el "Tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves" en donde se establece la reforma a los reglamentos de:

- Tránsito y Transporte terrestre colombo ecuatoriano
- Turismo
- Tráfico marítimo y fluvial transfronterizo Colombo Ecuatoriano y para los puertos de Buenaventura, manta y Guayaquil.
- Recuperación y devolución de embarcaciones y vehículos
- Procedimiento de repatriación de personas sentenciadas
- Tránsito aéreo transfronterizo colombo ecuatoriano

Estos reglamentos aún se encuentran en etapa de validación de parte de los comités técnicos binacionales de las Cancillerías de Ecuador y Colombia.

[8] Tomado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/acta_asuntos_fronterizo_quito_14-15_de_marzo_2012_-_1.pdf

## 4.2. ACCIONES PARA EL DESARROLLO FRONTERIZO - CAN[9]

### Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo

Es un mecanismo de apoyo a las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) de la Comunidad Andina, el cual fue establecido mediante la Decisión 501 (Art. 10) y cuenta con el apoyo del BID y la CAF. Tiene como objetivo facilitar la formulación y gestión de proyectos en las ZIF, así como la búsqueda de financiamiento.

**Cuadro 4. Listado de proyectos fronterizos priorizados**

| FRONTERA | PROYECTO |
|---|---|
| **1. Ecuador - Colombia** | Aprovechamiento de residuos sólidos en la ZIF Ipiales – Tulcán |
| **Año** | 2008 |
| **Inversión** | US$ 1.370.700 |
| **Duración** | Un año |
| **2.Colombia - Perú** | Red de telemedicina rural en la cuenca del rio Putumayo |
| **Año** | N.D. |
| **Inversión** | N.D. |
| **Duración** | 6 meses aprox. |
| **3.Colombia – Ecuador** | Programa de mejoramiento de las condiciones sanitarias y ambientales en las fronteras pacifica, andina y amazónica de Ecuador con Colombia |
| **Año** | 2009 |
| **Inversión** | E$ 700.000 |
| **Duración** | Dos años |
| **4.Colombia - Perú** | Modelos prácticos de producción piscícola de consumo humano y uso ornamental para el desarrollo de la ZIF de Perú y Colombia |
| **Año** | 2009 |
| **Inversión** | E$ 778.408 |
| **Duración** | Dos años y medio |
| **5.Colombia – Ecuador – Perú** | Manejo integrado para el desarrollo sostenible del corredor de gestión trinacional de las áreas protegidas La Paya (Colombia), Cuyabeno (Ecuador) y Güepí (Perú) |
| **Año** | 2011 |
| **Inversión** | E$ 605.500 |
| **Duración** | Un año |

[9]www.comunidadandina.org

**Cuadro 5. Inversiones de la CAN en la ZIF Colombia Ecuador 2009 - 2012**

| | |
|---|---|
| **Inversión Total** | US$ 2.745.055<br>Cooperación Internacional 51%<br>Gobiernos locales 49% |
| **Proyectos** | 1. Modelo de gestión para el manejo integral de los residuos sólidos |
| | 2. Mejoramiento de las Condiciones Sanitarias y Ambientales |
| | 3. Manejo Integrado Corredor Biológico el Ángel-Quitasol |
| | 4. Propuesta de Modelo de Gestión para proyectos binacionales |
| | 5. Propuesta de Migración Laboral de Trabajadores Fronterizos |
| | 6. Propuesta de Transporte Público de Pasajeros Transfronterizos |
| | 7. Propuesta para el manejo integrado de las Cuencas Hidrográficas Binacionales (Carchi-Guaitara y Mira – Mataje) |
| | 8. Fortalecimiento de Capacidades Institucionales en las Zonas de Integración fronteriza |
| | 9. Mancomunidad Tulcán Ipiales |

### 4.3. OTROS ANTECEDENTES INTERINSTITUCIONALES

En el cuadro No 6, se relacionan algunas actividades que se han llevado a cabo de parte de instituciones públicas y privadas de la región en el desarrollo de temas relacionados con la dinámica fronteriza.

| FECHA | ACTIVIDAD | TEMÁTICAS | EJECUTOR(ES) |
|---|---|---|---|
| Año 2009 | Comités de Frontera creado por Confecamaras | Se realizó el primer diagnóstico de la situación de la frontera | Cámara de Comercio del Putumayo |
| Año 2010 | Realiza la solicitud de operación del CEBAF, el dragado del rio Putumayo, los proyectos viales y capacitaciones en temas de frontera | | Cámara de Comercio del Putumayo |
| | Feria Internacional de Turismo en Sucumbíos | Participación de prestatarios turísticos en convenio con Corpoamazonía. | Cámara de Comercio del Putumayo-CORPOAMAZONIA |
| | II Encuentro de Autoridades fronterizas Colombo-Ecuatoriana | | Gobernación del Putumayo, Alcaldías de Puerto Asís y Puerto Caicedo, Cámara de Comercio del Putumayo |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Año 2011 | Se crea la alianza denominada Cámara de Comercio Binacional Fronteriza Amazónica para promover el desarrollo comercial por el Puente Internacional rio San Miguel | | Cámara de Comercio del Putumayo-Cámara de Comercio del Cantón Lago Agrio |
| | Participación en los comités técnicos, reuniones binacionales y Red Binacional de Cámaras de Comercio y Turismo Colombo-Ecuatorianas | | |
| | Especialización en Fronteras y Relaciones Internacionales | | Cámara de Comercio del Putumayo-ESAP |
| | I Misión exploratoria de 40 comerciantes del Putumayo a las Provincias de Orellana y Sucumbíos | | Cámara de Comercio del Putumayo-Consulado de Colombia en Lago Agrio |
| Año 2012 | Primer evento de integración, social y cultural entre comerciantes de Putumayo y Sucumbíos en Lago Agrio | | Cámara de Comercio del Putumayo |
| Año 2013 | II evento de integración, social y cultural entre comerciantes de Putumayo y Sucumbíos (Puerto Asís) | | Cámara de Comercio del Putumayo |
| | Foro de infraestructura "Putumayo y el Desarrollo de la Infraestructura para la Competitividad | | Cámara de Comercio del Putumayo |
| | Charlas sobre zonas francas | | Cámara de Comercio del Putumayo |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Noviembre 2013 | Convenio de Cooperación N° 093 de 2013: "Apoyo al fomento del potencial económico productivo de los municipios de frontera en el Departamento del Putumayo". | **FOROS Y EVENTOS BINACIONALES EN**:<br>-Migración, aduanas y transporte por el paso de la frontera internacional Sanmiguel.<br>-Navegabilidad del rio, eje del desarrollo económico fronterizo.<br>-Encuentro de autoridades de frontera.<br>-Jornada informativa: la dinámica en la frontera desde la perspectiva de comercio exterior.<br>-1era Caravana Colombo ecuatoriana-<br>-Expoferia Lago Agrio vive sus fiestas 2014.<br>-Feria ExpoAsís 2014 | Gobernación del Putumayo - Cámara de Comercio del Putumayo |
| Año 2014 | Misión comercial a los cantones Lago Agrio y El Coca | | Cámara de Comercio del Putumayo-CORPOAMAZONIA |
| | Charlas sobre compra y venta de divisas | | Cámara de Comercio del Putumayo-DIAN |
| Septiembre 23 de 2014 | Primer Encuentro Diplomático entre el Prefecto de la Provincia de Sucumbíos - Dr. Guido Gilberto Vargas Ocaña y el Gobernador del Putumayo, Arq Jimmy Harold Díaz. | Establecer una hoja de ruta mancomunada para fortalecer el desarrollo fronterizo. | Secretaria de Productividad y Competitividad de la Gobernación del Putumayo y la alcaldía de Valle del Guamúez |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Diciembre 2014 | Convenio de hermanamiento de la Mancomunidad del Norte de Ecuador y los Departamentos de Nariño y Putumayo para establecer y desarrollar acciones conjuntas orientadas al fomento del desarrollo del territorio transfronterizo, motivados por sus misiones institucionales de reconocimiento e importancia de las dinámicas de sus regiones fronterizas, la cohesión de sus pueblos, la espontaneidad en el establecimiento de relaciones de tipo social y económico gracias a la cercanía territorial y la necesidad de avanzar en un proceso de integración en donde se preserve y afiance la institucionalidad como garante de las relaciones y actividades a través del uso compartido de la frontera común. | | Mancomunidad del norte de Ecuador-Gobernaciones de Nariño y Putumayo |
| Año 2015 | Con el apoyo de los comerciantes de Puerto Leguízamo realizar un documento sobre las variables del comercio con Perú | | Cámara de Comercio del Putumayo |
| | Realizar el Estudio Fase I para la Zona Franca | | Cámara de Comercio del Putumayo-ECOPETROL |
| Enero 2015 | Tercer Encuentro de Autoridades Locales | Establecer un cronograma de actividades a realizarse dentro del Proyecto de Integración Fronteriza en los siguientes 8 meses | Gobernación del Putumayo-Provincia de Sucumbíos |
| Febrero 2015 | Convenio de Cooperación N° 001 de 2015: "Apoyo al encuentro fronterizo de integración cultural entre Putumayo y Sucumbíos para la promoción de eventos, las artes y manifestaciones culturales del Departamento" | Encuentro binacional y eventos culturales | Gobernación del Putumayo (NDERCULTURA)-Cámara de Comercio del Putumayo. |
| Marzo 2015 | Convenio de Asociación N° 001 de 2015: "Apoyo a las organizaciones fronterizas a través de mesas de trabajo que permitan | -Mesas Técnicas Binacionales de comercio, turismo, medio | Gobernación del Putumayo - Cámara de Comercio del Putumayo |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | mejorar la productividad y competitividad en el Departamento del Putumayo. | ambiente, seguridad, transportes, productividad y cooperación internacional.<br><br>-Intercambios comerciales a través de participación en ferias empresariales y rueda de negocios.<br><br>-Jornadas informativas sobre el Convenio de Esmeraldas, Transporte transfronterizo, comercio en frontera, estatuto aduanero y zonas de exención arancelaria. | |

## 5. JUSTIFICACIÓN

Es una necesidad apremiante para la zona fronteriza binacional entre el Departamento del Putumayo y la Provincia de Sucumbíos, su reactivación socioeconómica a través de políticas públicas y proyectos visionarios que encaminen a esta región hacia estadios de sostenibilidad y desarrollo, toda vez que en el ejercicio de las políticas para el sector fronterizo en ambas naciones, esta región presenta una discreta participación, lo que conlleva a escenarios de subdesarrollo y marginación.

Por lo anterior y con el ánimo de contar con óptimos elementos de planificación para iniciar coherentes procesos de desarrollo en la frontera, se hace necesario, entre muchos otros, un trabajo documental coordinado y participativo en donde se identifique la caracterización del territorio, diagnóstico, antecedentes y se reúnan las problemáticas de los sectores estratégicos en la dinámica fronteriza, su valoración de impactos y en virtud de lo anterior, sus respectivas propuestas para la atención de dichas problemáticas, que a su vez, se constituyan en una estructura teórica para la construcción de un plan de desarrollo fronterizo.

Esta iniciativa de integración fronteriza Colombo Ecuatoriana, espera establecer mecanismo claros y eficientes de coordinación para el entendimiento en la búsqueda de problemáticas comunes y sus alternativas de solución a fin de disminuir no solo las brechas de desigualdad territorial frente a otras regiones de frontera, sino también dar a conocer los potenciales que tiene esta zona fronteriza, para que de esta manera se pueda obtener un mayor reconocimiento y participación en la toma de decisiones en políticas fronterizas a futuro.

## 6. OBJETIVO

Elaborar un documento preliminar como base para la propuesta de un plan binacional de desarrollo fronterizo, que constituya una hoja de ruta de los gobiernos locales, regionales y nacionales, para impulsar el desarrollo territorial sostenible de la zona de frontera Putumayo – Sucumbíos, a través de su inclusión en los ejes de discusión y la formulación de políticas públicas para el sector fronterizo en las Repúblicas de Ecuador y Colombia.

## 7. MESAS DE TRABAJO BINACIONALES

Para el desarrollo del presente trabajo, en la Reunión de Autoridades realizada en el mes de Enero de 2015 en la ciudad de Mocoa, se establecieron los temas a trabajar en cada mesa, submesas y la dinámica a llevar a cabo en las mismas.

Esta metodología comprende la realización de mesas técnicas con ejes temáticos sobre los cuales se desarrolla el diálogo, identificando problemáticas y a partir de ese momento el establecimiento de alternativas de solución y/o compromisos con actores responsables, tiempos y entregables, los cuales se consignarían en las respectivas actas de reunión.

**Mesas Preparatorias o submesas**

En este espacio de dialogo dividido por temas, los pares Ecuatorianos y Colombianos ponen en conocimiento del grupo la dinámica actual del tema referido en su territorio. Se identifican las principales problemáticas y de igual manera se proyectan las alternativas de solución, retroalimentándose de las experiencias que se viven a cada lado de la zona fronteriza.

Los ejes temáticos se establecieron de la siguiente manera:

### 7.1. Eje temático N°1: Seguridad y transporte

Desarrollado en las Mesas Técnicas de Seguridad y Transportes Fase I y II, llevadas a cabo en los municipios de Sanmiguel y Valle del Guamúez– Putumayo en los meses de febrero y julio de 2015 respectivamente. La complejidad de los temas tratados y la revisión de los compromisos adquiridos en la primera mesa, requirieron la realización de una nueva mesa para este eje temático, por lo que se consideró llevar a cabo la denominada fase II.

Foto 1. Mesa Binacional de Transporte y Seguridad Fase II. Valle del Guamúez.

**Problemáticas y alternativas de solución identificadas por los participantes de las Mesas Técnicas de Seguridad y Transporte Fase I y II:**

1. **Bajo nivel de comunicación institucional e insuficiente difusión de información a la comunidad en asuntos fronterizos**. Para ello se propone: **a)**. Reducir costos de telefonía móvil para comunicarse de Colombia a Ecuador y viceversa mediante convenios entre ministerios de Comunicación de ambos países, **b).** Recopilar la información sobre números de emergencia de cada región y difundirlos en entidades público-privadas y en el CEBAF, **c).** Establecer una sede de consulado y oficina de migración de Ecuador en Putumayo, **e).** Incrementar el control migratorio del CEBAF a personas y vehículos que transitan por la frontera, **f).** Solicitar a la Cancillería Colombiana y Ecuatoriana compartir la información de la mesas binacionales que están para esta región Putumayo- Sucumbíos, **g).** Tener la autorización de los órganos respectivos para realizar la reunión de pares de Policía Nacional, Ejercito y Armada de los dos países para formalizar (y avalar) la comunicación, **h).** Crear un programa radial conjunto (Putumayo- Sucumbíos) para informar asuntos fronterizos, **i).** Crear un punto de información permanente fronterizo sobre los permisos y

convenios existentes, **j).** Crear puntos de promoción y divulgación turística en ambos países y divulgarlos en sitios estratégicos.

2. **Contrabando de mercancías y combustibles (Gasolina y Gas).** Para esto, las soluciones planteadas son: **a).** Identificación de rutas en la frontera utilizadas para el contrabando, **b).** Solicitar que un delegado de la ARCH haga parte de la plenaria con el fin de que brinde información sobre los alcances acerca del combustible para turistas. **c)** Gestión ante el Ministerio competente en Ecuador para ampliar el cupo de compra de combustible de vehículos colombianos en tierras Ecuatorianas y en transporte fluvial. **d)** Promover desde la institucionalidad el realizar operativos de control conjuntos en la frontera para combatir el contrabando y la ilegalidad.

3. **Tráfico de niños, niñas y adolescentes en la frontera Colombia-Ecuador**. Las alternativas de solución son las siguientes: **a)** Control migratorio a todos los NNA (niños, niñas y adolescentes) por el CEBAF. **b)** Facilitar el flujo e intercambio de información y determinar estrategias conjuntas MIES - ICBF como el trabajo en REDES (para el Restablecimiento de Derechos- casos de Atención Inmediato) y establecer una ruta que dinamice la movilidad de entrada y salida de menores. **c)** Solicitud de una unidad técnica del ICBF en Lago Agrio y el Municipio de San Miguel. **d)** Sensibilización y socialización de la normatividad sobre la prohibición de turismo sexual.

4. **Problemas en la atención a ciudadanos en gestión del riesgo y prevención de desastres naturales.** Para ello, los participantes proponen: **a)** Fortalecer en Consulados la atención a casos de gestión del riesgo y desastres naturales. **b)** Articulación de esfuerzos de las autoridades Binacionales, cuyas actividades se relacionan con la gestión de riesgos y prevención de desastres. **c)** Elaboración de un plan de gestión de riesgos binacional en la zona de integración fronteriza. **d)** Articulación de autoridades militares de Colombia y Ecuador para entablar acciones conjuntas de luchar contra la minería ilegal.

5. **Bajo nivel de operatividad de la Comisión Binacional Fronteriza- COMBIFRON (creada mediante la resolución 501 y 502 de la CAN) en la articulación de políticas de seguridad nacional en la zona de integración fronteriza para la lucha contra delitos transnacionales.** La alternativa de solución es la siguiente: **a)** Tener la autorización de los órganos respectivos para realizar la reunión de pares de Policía Nacional, Ejército, Armada y autoridades relacionadas con niños y adolescentes de los dos países para formalizar (y avalar) la comunicación.

6. **Bajo nivel de seguridad en regiones fronterizas, especialmente en el departamento del Putumayo (atentados de grupos ilegales que afectan el ambiente y la movilidad).** La alternativa de solución se describe a continuación: **a)** Garantizar la presencia permanente de las autoridades militares y policiales de cada país, con la finalidad de precautelar la integridad de las personas, fomentar el comercio y el turismo.

7. **Baja difusión sobre la legislación para el tránsito de productos y subproductos derivados del petróleo y que van de paso por las vías terrestres y fluviales binacionales.** La solución es la siguiente: **a)** Reunión de autoridades locales y regionales (Alcalde y Prefecto) para construir estrategias que permitan difundir la legislación existente y documentación requerida para el tráfico de carga liquida.

8. **La navegación fluvial sobre el rio NAPO y Putumayo no está claramente reglamentada (Armada Ecuatoriana realiza controles que al ser desconocidos por los operarios de las embarcaciones colombianas se pueden convertir en excesivos y arbitrarios).** Se propone las siguientes soluciones: **a)** Gestión ante el Ministerio de Transporte de Colombia y Ecuador para incluir en el reglamento de transporte marítimo y fluvial la navegación sobre el rio Napo, a fin de fomentar la operatividad y productividad del transporte fluvial. **b)** Impulsar la navegabilidad de los ríos Putumayo y San Miguel, mejorando la competitividad y productividad de la ZIF.

9. **Las condiciones de infraestructura para el transporte fluvial binacional limitan la operación del mismo, afectando la movilidad de personas y mercancías.** La solución planteada radica en la construcción del muelle sobre los ríos San Miguel y Putumayo para facilitar el transporte Fluvial.

10. **Los controles de autoridades militares en la frontera en ocasiones vulneran derechos de ciudadanos (apropiación de los productos que se comercializan, sin importar que se soporte con facturas).** Ante esta situación, los participantes proponen realizar sesiones de divulgación de los protocolos de control, seguridad y convenios binacionales del sector transporte entre autoridades militares de ambos países.

11. **Limitada capacidad de atención de organismos de Socorro en accidentes fluviales sobre el Rio Putumayo y San Miguel (En el momento lo cubre la armada de cada país, y en el mejor de los casos lo cubre directamente la empresa o propietario)**. La alternativa de solución planteada es dotar de equipos y personal para la atención de emergencias a entes de socorro de ambas naciones para mejorar atención de accidentes fluviales sobre el Rio Putumayo y San Miguel.

12. **Baja participación de algunos integrantes de la mesa binacional de transporte terrestre que dificulta la toma de decisiones.** Las soluciones se describen a continuación: **a)** Gestionar reuniones entre empresas de transporte binacional con la finalidad de consolidar Convenios entre las empresas de transporte terrestre de carga y pasajeros en donde participe de manera equitativa empresas de Putumayo y Sucumbíos. Los representantes de la mesa establecerán un cronograma de actividades. **b)** El líder de cada mesa debe garantizar la asistencia suficiente para la toma de decisiones. **c)** Socializar a la comunidad y las autoridades competentes de los dos países, el trabajo que realiza la Mesa Binacional de Transporte.

13. **Bajo conocimiento sobre los procedimientos para habilitar servicios de transporte transfronterizo e internacional.** Las soluciones son: **a)** Dar capacitación a las empresas de

transporte terrestre sobre los requisitos que deben cumplir para la habilitación del servicio de transporte transfronterizo e internacional y **b)** socializar al personal de inmigración de Ecuador y Colombia la similitud de los términos.

14. **Carencia de una infraestructura necesaria para el intercambio de carga pesada y pasajeros entre empresas de transporte.** Para solucionar, se propone lo siguiente: **a)** Solicitar al gobierno nacional y a los gobiernos locales de Colombia y Ecuador un área de transferencia adecuada con su espacio e infraestructura, para el intercambio de carga pesada. **b)** Elaborar un plan binacional de infraestructura de conectividad con el apoyo de las mesas binacionales de transporte y turismo (terrestre y fluvial) en el cual se definan los proyectos que fortalezcan en comercio, transporte y turismo. **c)** Acelerar pavimentación de la vía Puente Internacional San Miguel - Pitalito y mejorar la vía Lago Agrio – Quito e Interoceánica.

15. **Tiempo de atención insuficiente en el paso de frontera en el tránsito de mercancías y pasajeros.** La solución planteada es solicitar a las autoridades competentes la ampliación del horario en el CEBAF desde las 6:00 a.m. hasta 10:00 pm.

### 7.2. Eje temático N°2: Comercio, Turismo y Medio Ambiente

Desarrollado en el mes de marzo de 2015 en el Municipio de Puerto Asís – Putumayo.

En el mes de junio de 2015, como parte de los compromisos de la Mesa Técnica de Comercio, Turismo y Medio Ambiente, se organizó una nueva mesa binacional en el tema del turismo, la cual se realizó en la ciudad de Nueva Loja en el marco del evento: “Sucumbíos Perla Amazónica 2015 “.

Foto 2. Mesa binacional de Comercio, Turismo y Medio Ambiente.

**Problemas binacionales y propuestas de solución planteados por los asistentes a la Mesa Técnica de Comercio, Turismo y Medio Ambiente**

1. **Comercio ilegal de la madera en las cuencas de los ríos san miguel y putumayo, destruye bosques.** Se formula como solución la reforestación cuencas del rio San miguel y Putumayo.

2. **Degradación de las áreas protegidas por el mal uso de los recursos naturales por la intervención de los asentamientos humanos.** Se propone como solución que entidades locales competentes de Putumayo – Sucumbíos, realicen control sobre los usos del suelo y el crecimiento urbanístico.

3. **Manejo inadecuado de los residuos sólidos en Sucumbíos y Putumayo.** Se plantea como solución estudiar la viabilidad para la construcción de un relleno sanitario para Putumayo y Sucumbíos.

4. **Inadecuado manejo de los agroquímicos en prácticas agrícolas.** Se propone como solución la aplicación de la normativa de responsabilidad compartida, capacitación y socialización a productores agropecuarios.

5. **Baja cultura de campesinos en prácticas agropecuarias responsables con el ambiente.** Las soluciones de los participantes son: Crear e implementar programas para fortalecer la cultura ambiental agrícola responsable y tecnificar la ganadería estabulada y rotación de cultivos.

6. **Afectación a cultivos y ambiente en la frontera por fumigación con Glifosato** cuya solución radica en gestionar ante entidades competentes para cambiar a un mejor método para la erradicación de cultivos ilícitos.

7. **Contaminación a las fuentes hídricas por la minería ilegal.** La alternativa para solucionar el problema es articulara a las autoridades militares de Colombia y Ecuador para entablar acciones conjuntas de luchar contra la minería ilegal.

8. **Trafico de fauna silvestre.** Se propone como solución la articulación de autoridades militares y ambientales, para el control efectivo del tráfico de fauna silvestre y desmantelación de las organizaciones dedicadas a esa actividad.

9. **Escasa información a ciudadanos sobre; vías, centros poblados, sitios turísticos y trámites para compras.** Los participantes plantean las siguientes alternativas: **a)** Actualización del Mapa en Conjunto - incluyendo las respectivas vías, centros poblados y lugares turísticos - CARTOGRAFÍA BINACIONAL - "Mapa Impreso y aplicación digital - Virtual (google mac). **b)** Crear un medio de información (página web) con información sobre los requerimientos y normatividad para comprar y vender- el cual debe incluir diseño de publicidad para que el comerciante imprima y entregue a sus clientes.

10. **Controles militares en la frontera con trato poco cordial a ciudadanos.** Se propone las siguientes alternativas de solución: **a)** Unificación de los procedimientos de verificación de antecedentes y su sistematización (Tarjeta andina obligatoria por el paso de frontera). **b)** Elaborar una política institucional de formación para el trato de la ciudadanía en zona de frontera.

11. **Falta de información sobre la reglamentación del Convenio de Esmeraldas.** Para ello se propone solicitar a los gobiernos dar agilidad en la reforma del convenio de esmeraldas, en el tema de transporte transfronterizo de servicio público y sus respectivos reglamentos.

12. **Falta de información de los empresarios por sectores – Ecuador**. Se plantea como solución cruzar bases de datos con información de empresarios de Putumayo y Sucumbíos, entre la Cámara de Comercio del Putumayo y la Prefectura de la Provincia de Sucumbíos.

13. **Escasa articulación en experiencias comerciales binacionales.** Se propone: **a)** Participar en eventos comunes - Misiones Comerciales - Ferias (compartir experiencias comerciales) y **b)** Visitar a Providencia para conocer las perspectivas y avances del Puerto Providencia.

14. **Falta de información sobre la salud del turista,** lo cual se soluciona consultando información sobre el servicio de salud del turista, la respectiva cobertura y precios.

15. **Trata de personas, y la explotación sexual de los niños y niñas de adolescentes en viajes de turismo.** Se propone las siguientes soluciones: **a)** Jornadas de sensibilización y socialización de las normatividad sobre la prohibición de turismo sexual. **b)** Solicitar la socialización de las experiencias desarrolladas en Tulcán y Nariño en la capacitación con la Policía de ambos países para la prevención y control de trata de personas. **c)** Revisar normativas de control de Ecuador y Colombia en el tema de registros obligatorios de huéspedes y establecer pertinencia para incorporarla a la normativa local. **d)** Control y seguimiento al cumplimiento del registro obligatorio de huéspedes en hoteles fronterizos para prevenir la explotación sexual de menores de edad. **e)** Solicitar al CEBAF que aplique el registro de visitantes.

16. **Señalización deficiente e información sobre los puntos turísticos.** Se plantean las siguientes alternativas de solución. **a)** Señalización en las vías principales, secundarias y

puntos de información turística. **b)** Capacitar en servicios al cliente a taxistas tanto de Ecuador y Colombia.

17. **Bajo compromiso institucional para promocionar el turismo en frontera.** Para ello se plantean las siguientes soluciones: **a)** Gestiones para incluir el sector turismo como una apuesta productiva estratégica, de las entidades públicas competentes de Putumayo y Sucumbíos. **b)** Realizar intercambio de experiencias turísticas (en sus diferentes modalidades) y rueda de negocios binacionales. **c)** Promocionar destinos turísticos de Putumayo y Sucumbíos en redes sociales de las entidades e instituciones. **d)** Ubicar material de promoción y divulgación turística en puntos estratégicos de ingreso a cada país (aeropuertos, terminales, muelles). **e)** Capacitar a los operadores turísticos, en la reglamentación del transporte trasnacional para el turismo. **f)** Vincular a instituciones de educación técnica y profesional en las reuniones de las diferentes mesas binacionales.

18. **Poca articulación turística entre operadores de Putumayo y Sucumbíos.** Para ello se plantean las siguientes soluciones: **a)** Encuentro de operadores turísticos para conocer ofertas y diseñar propuestas de alianzas estratégicas para la promoción de paquetes turísticos. **b)** Fortalecimiento de los circuitos y paquetes turísticos de las mancomunidades, como una oportunidad para el turismo binacional. **c)** Actualización de los mapas de Sucumbíos y Putumayo con respecto a las vías de acceso y puntos turísticos. **d)** Preparar a los sectores de hoteles, restaurantes, trasporte y operadores en general en atención a turistas. **e)** Formación y capacitación de guías especializados en paquetes binacionales.

19. **Carencia de vuelos comerciales de Sucumbíos y Putumayo.** La solución consiste en realizar un estudio de mercado para restablecer viabilidad de la ruta Puerto Asís- Lago Agrio - Puerto Asís.

## 7.3. Eje Temático N°3: Productividad y Cooperación Internacional

Desarrollado en el mes de abril de 2015 en la Mesa Técnica de Cooperación Internacional y Productividad llevada a cabo en la Ciudad de Nueva Loja – Sucumbíos, Ecuador.

Foto 3. Participantes activos en el desarrollo de las mesas técnicas binacionales.

**Problemas fronterizos y alternativas de solución planteados en la Mesa Técnica de Cooperación Internacional y Productividad**

1. **Riesgo de propagación de enfermedades en bovinos, por el paso irregular de mismos en la frontera**. Se propone como solución difundir los protocolos y requerimientos para el paso de ganado por la frontera e incrementar el control al paso irregular de bovinos sin el cumplimiento de los requisitos exigidos.

2. **Bajo intercambio tecnológico binacional en genética bovina.** Para ello se propone las siguientes soluciones: **a)** Gestión para utilizar los servicios del laboratorio ECOLAC (La Hormiga) avalado por el ICA para el control de enfermedades bovinas, exámenes de pastos y suelos. **b)** Intercambiar conocimiento en Sucumbíos y Putumayo, en expo ferias ganaderas en Colombia, giras educativas fincas demostrativas. **c)** Realizar un foro ganadero binacional Putumayo-Sucumbíos. **d)** Realizar intercambios de saberes a través de seminarios y talleres (Profesionales y productores).

3. **Dificultad para acceder a insumos pecuarios (vitaminas, suplementos, etc.).** Las alternativas de solución son las siguientes: **a)** Convenio binacional para abastecerse de insumos para la ganadería a precios razonables y **b)** elaborar y ejecutar estudios binacional de factibilidad para construir una planta de concentrado.

4. **Alta dependencia de dos especies (tilapia y cachama) para la producción de peces.** Se propone las siguientes soluciones: Fomentar el incremento en la producción de alevines en calidad y cantidad e investigar otras especies de peces promisorias para el consumo y ornamentales.

5. **Bajo conocimiento de los trámites en la compra y venta de productos y/o servicios binacionales (semillas, e insumos).** Los participantes proponen como alternativas de solución capacitar a organizaciones de productores agropecuarios, sobre procedimientos y certificaciones requeridas para importar o exportar, insumos y semillas y promocionar desde instituciones como el ICA y AGROCALIDAD protocolos para importar exportar granos.

6. **Insuficiente acompañamiento para el fortalecimiento empresarial y financiación en las diferentes cadenas productivas**. Para ello se proponen las siguientes alternativas de solución: **a)** fortalecer las organizaciones agrícolas que realizan actividades consideradas promisorias **b)** fortalecer a instituciones u organizaciones legalmente constituidas para fortalecer cadenas productivas; **c)** gestionar programas de acceso a créditos para estimular la producción agropecuaria; **d)** implementar programas de desarrollo productivo a largo

plazo con apoyo financiero y técnico a bajo interés; **e)** crear programas para dar asistencia técnica y financiera a una cadena productiva estratégica (interviniendo a todos los actores); **f)** fomentar la mecanización para los cultivos para el incremento de la productividad; **g)** gestionar convenios de cooperación interinstitucional (Nacionales e Internacionales); e **h)** intercambiar experiencias y paquetes tecnológicos de las diferentes cadenas productivas.

7. **Material genético nacional (plantulas) no están adaptadas a las condiciones climáticas y edafológicas de la zona.** Se plantean como soluciones: **a)** identificar materiales propios para la zona mediante alianzas de prácticas con pasantes universitarios en carreras afines y **b)** establecer parcelas de demostración de resultados con semillas que den resultados positivos en la región.

8. **Producción agrícola de baja calidad**. Los participantes de la Mesa de Productividad generan soluciones como: **a)** mejorar la calidad a través de acompañamiento técnico y transferencia de buenas prácticas; **b)** mejorar el material genético disponible de la zona; **c)** fortalecer los sistemas de transferencia de tecnología; **d)** crear incentivos a la producción, premiando a los mejores productos (concursos, fiestas, etc.) y e**)** emprender campañas de control fitosanitario para controlar la calidad de la plantulas y semillas.

9. **Alta incidencia de intermediarios agrícolas.** Las alternativas de solución planteadas son: **a)** capacitar a organizaciones de productores agropecuarios sobre asociatividad; **b)** apoyar a organizaciones de productores para hacer contacto con fábricas y disminuir los eslabones de la cadena; **c)** estudiar el tamaño de la producción y la periodicidad, con fines de determinar la viabilidad de generar valor agregado a la producción agrícola (transformación) y **d)** promover procesos de industrialización en la Zona de Integración Fronteriza Putumayo-Sucumbíos.

10. **No existe infraestructura de centros de acopio** por lo que se estudia la viabilidad para construir centros de acopio en las diferentes actividades agrícolas de la región como cacao, café, madera, sachainchi y pimienta.

11. **Dificultad para legalizar la tierra en Colombia y Ecuador.** Se proponen las siguientes soluciones: gestionar que se agilite y se adjudiquen el título de propiedad de la tierra a los campesinos y estandarizar las Unidades Agrícolas Familiares- UPAS para uso adecuado de suelos.

12. **Falta de información estadística detallada de mercados y empresas.** Los asistentes a la Mesa de Productividad plantean soluciones como:

- ✓ Construir una base de datos y un SIG para facilitar el acceso a la información.
- ✓ Realizar un estudio de mercado para consumo de café robusto tostado molido.
- ✓ Definir la vocación agrícola de la región para fortalecer proyectos estratégicos.
- ✓ Identificar paquetes tecnológicos para actividades agrícolas de la región (cacao, café, madera, sachainchi, pimienta).

13. **Falta de estrategias de inversión y comercialización.** Para ello, se propone como solución: Identificar la viabilidad de una zona franca agroindustrial y la zona especial de desarrollo económico y posicionar los productos amazónicos a través del diseño de una marca binacional.

14. **Abandono de plantaciones de Sacha Inchi en Sucumbíos, Ecuador,** para lo cual se propone coordinar con expertos en cultivo de Sacha Inchi una visita para determinar las causas de abandono del cultivo, y alternativas al problema.

15. **Bajo nivel de cooperación internacional entre las dos regiones (articulación de sus programas y políticas institucionales)**, para ello se proponen las siguientes alternativas de solución: **a)** capacitación sobre cooperación internacional y gestión de proyectos para entidades públicas y operadores turísticos; **b)** formulación de una política pública conjunta para dinamizar el comercio y el turismo en la frontera de Putumayo y Sucumbíos**; c)** construir un plan binacional de infraestructura de conectividad con el apoyo de las mesas binacional de transporte y turismo (terrestre y fluvial) en el cual se definan los proyectos que

fortalezcan en comercio, transporte y turismo y **d)** elaboración conjunta Putumayo-Sucumbíos de un Plan para la gestión de riesgos binacional.

16. **Bajo conocimiento de instrumentos jurídicos para que la educación técnica, tecnológica y profesional pueda ser válida en otro país (apostillajes y convalidación).** Los participantes plantearon las siguientes alternativas de solución: **a)** Solicitar la información sobre el avance del acuerdo de convalidación de títulos profesionales (diciembre/14); **b)** gestar convenio de alianza para la convalidación de títulos de formación técnica y tecnológica SENA-SECAP-IEPS; **c)** promover desde la institucionalidad jornadas de convalidación y apostillaje de títulos de educación.

17. **No hay articulación con las instituciones de educación superior binacionales para la promoción de los programas de educación y adelantos en ciencia y tecnología (integración de instituciones de educación superior)**. Las soluciones planteadas son las que se describen a continuación: **a)** construir programas universitarios binacionales con miras a construir una universidad internacionalización de la educación; **b)** crear una mesa técnica de Cooperación Internacional binacional para la gestión de programas o proyectos de educación, investigación, ciencia y tecnología; **c)** realizar ferias de ciencia y tecnología promovidas por las instituciones de educación binacionales Putumayo-Sucumbíos.

18. **Insuficientes espacios de articulación, participación y planeación, público y privado nacional.** Los asistentes a la mesa de Cooperación Internacional expusieron como alternativas de solución: **a)** crear una mesa técnica de cooperación internacional para realizar planificación anual entre organizaciones de Colombia- Putumayo y Ecuador-Sucumbíos en; educación, producción, ambiente (hacer un mapeo de actores claves de cooperación); **b)** solicitar la participación de los actores de Putumayo - Colombia y Sucumbíos - Ecuador, en el proceso de reforma del convenio de esmeraldas y su reglamentación; **c)** gestionar para que en la modificación del Convenio de Esmeraldas entre Ecuador y Colombia, se incluyan las propuestas relevantes recogidas en las mesas de la agenda de prioridades Putumayo –Sucumbíos.

19. **Desconocimiento de la normativa laboral que garantiza la Visa Mercosur y la de refugiados (a causa de bajos niveles de difusión).** Para ello, se proponen las siguientes alternativas de solución: **a)** Jornadas de promoción sobre procedimientos para acceder a la visa Mercosur; **b)** promoción de información a turistas en el CEBAF sobre visa Mercosur y **c)** socialización de la normatividad de visa Mercosur y de refugiados a funcionarios a quienes corresponde su expedición.

### 7.4 Plenaria General de Mesas Técnicas

En la ciudad de Nueva Loja, con la participación de las autoridades que encabezaron el proceso desde la Gobernación de Putumayo, Cámara de Comercio y la Prefectura de Sucumbíos, otras instituciones público-privadas invitadas que participaron en el ejercicio de las mesas técnicas, gremios de los diferentes sectores productivos, empresas del sector transporte en sus diferentes modalidades y representantes de la sociedad civil, se llevará a cabo la *Plenaria General de Mesas Técnicas Binacionales*, en donde se exponen las principales conclusiones del trabajo binacional y se socializa el documento final que se presentará ante la Mancomunidad del Norte de Ecuador, las Gobernaciones de Nariño, Putumayo y autoridades de Cancillería de ambos países.

## 8. METODOLOGIA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

### 8.1 Proceso para la identificación de problemas estratégicos.

Bajo la teoría general de sistemas del Austriaco Ludwig Von Bertalanffy, los problemas de las organizaciones son considerados como procesos complejos, que interactúan entre sí dentro de un sistema abierto, es decir que tienen influencia y dependencia entre ellos. Con el propósito de maximizar los impactos en la construcción de la política púbica, se recurrió a la metodología MICMAC[10], para identificar las variables o problemas más estratégicos[11].

[10] Metodología utilizada en procesos de prospectiva, para la sistematización e identificación de las variables estratégicas de un sistema complejo

**Metodología (MICMAC) Matriz de Impactos Cruzados-Multiplicación Aplicada a una Clasificación**: Los pasos para la aplicación de la metodología se describen a continuación[12].

**Fase 1: Listado de las variables.** La primera etapa consiste en ennumerar el conjunto de variables que caracterizan el sistema estudiado y su entorno. Finalmente, se obtiene una lista homogénea de variables internas y externas al sistema considerado, para el caso específico son 29 variables. La descripción detallada de las variables es indispensable, facilita el seguimiento del análisis y se le asigna un código.

Cuadro 7. Problemas estratégicos identificados en las Mesas Binacionales de trabajo

| NOMBRE DE LA MESA | CÓDIGO VARIABLE | DETALLE DEL PROBLEMA |
|---|---|---|
| Seguridad | V1 | Problemas de comunicación y falta de información de asuntos fronterizos |
| | V2 | Actividades lucrativas de carácter ilegal que afectan el recurso hídrico y la economía. (minería ilegal y contrabando) |
| | V3 | Migración de niños, niñas y adolescentes sin el cumplimiento pleno de los requisitos. |
| | V4 | Bajo nivel de articulación entre entidades encargadas de la gestión del riesgo ambiental que no permiten atender la problemática a comunidades con alto grado de vulnerabilidad. |
| | V5 | Bajo nivel de operatividad de la Comisión Binacional Fronteriza- COMBIFRON (creada mediante la resolución 501 y 502 de la CAN) en la articulación de políticas de seguridad nacional en la zona de integración fronteriza para la lucha contra delitos transnacionales. |
| | V6 | Alta movilidad humana como producto del conflicto armado en Colombia (migración desde Putumayo hacia Sucumbíos) |
| | V7 | Bajo nivel de seguridad en regiones fronterizas, especialmente en el departamento del Putumayo. (atentados de grupos ilegales que afectan el ambiente y la movilidad) |
| Transporte y turismo | V8 | Deficiente infraestructura vial terrestre, aérea y fluvial para pasajeros y carga. |
| | V9 | Desconocimiento del Convenio de Esmeraldas y sus Reglamentos, especialmente en información referente a transporte en sus diferentes modalidades. |
| Medio Ambiente | V10 | Bajo nivel de regulación y control por parte de las entidades en lo referente al crecimiento urbano y demográfico con un fuerte impacto sobre el medio ambiente (Ordenamiento territorial) |
| | V11 | Desarrollo de actividades productivas con prácticas poco amigables con el medio ambiente. (sobreexplotación de recursos, monocultivos, manejo de residuos, consumo innecesario de recursos). |

[11] En las submesas de trabajo binacionales se recopilaron diversas problemáticas comunes a las regiones fronterizas (Putumayo-Sucumbíos). El total de problemas identificados fue de doscientos catorce (214) y con el ejercicio de depuración y fusión por su carácter de similitud resultaron veintinueve (29) problemáticas.
[12] Información tomada del sitio webhttp://www.prospectiva.eu/curso-prospectiva.

| | | |
|---|---|---|
| | V12 | Método inadecuado de la erradicación de los cultivos ilícitos. |
| **Comercio y productividad** | V13 | Falta de información estadística detallada de mercados y empresas. |
| | V14 | Bajos niveles de articulación para la promoción del comercio; como misiones empresariales, ruedas de negocios, muestra empresarial, capacitaciones. |
| | V15 | Bajo conocimiento de los trámites en la compra y venta de productos y/o servicios binacionales. |
| | V16 | Barreras arancelarias que desestimulan el comercio internacional como medida de protección de la fluctuación del dólar. |
| **Transporte y turismo** | V17 | La información de recursos turísticos en sus diferentes modalidades y destinos turísticos se encuentra segmentada e incompleta. |
| | V18 | Baja promoción turística en sus diferentes modalidades. |
| | V19 | Bajo compromiso institucional para fomentar la articulación de operadores turísticos en la promoción del turismo. |
| **Comercio y productividad** | V20 | Ausencia de articulación publico privado entre los diferentes sectores de la economía (sector primario, producción, distribución y comercialización). |
| | V21 | La producción agropecuaria no abastece la demanda de las zonas de integración fronteriza. (las pocas industrias no abastecen el consumo interno) |
| | V22 | Insuficiente acompañamiento para el fortalecimiento empresarial y financiación en las diferentes cadenas productivas |
| | V23 | Bajo nivel de aplicación de conocimientos adquiridos por parte de los productores |
| **Cooperación internacional** | V24 | Bajo nivel de cooperación internacional entre las dos regiones (articulación de sus programas y políticas institucionales) |
| | V25 | Bajo conocimiento de instrumentos jurídicos para que la educación técnica, tecnológica y profesional pueda ser válida en otro país. (apostillajes y convalidación) |
| | V26 | No hay articulación con las instituciones de educación superior binacionales para la promoción de los programas de educación y adelantos en ciencia y tecnología. (integración de instituciones de educación superior) |
| | V27 | Insuficientes espacios de articulación, participación y planeación, público y privado nacional. |
| | V28 | Desconocimiento de la normativa laboral que garantiza la Visa Mercosur y la de refugiados.(a causa de bajos niveles de difusión) |
| | V29 | No se encuentra habilitado el paso en la frontera las 24 horas del día, y limitado horario de atención al público del CEBAF. |

**Fase 2: Descripción de relaciones entre las variables.** Bajo un prisma de sistema, existe una relación de las variables en un tablero de doble entrada o matriz de relaciones directas. Un grupo focal o panel de expertos con conocimientos en las áreas relacionadas con los problemas, evalúa influencias y dependencias en la matriz Vester[13].

[13] Metodología planteadas por el alemán Frederic Vester.

La pregunta es cualitativa y la evaluación cuantitativa. Por cada pareja de variables, se plantean las siguientes cuestiones: ¿existe una relación de influencia directa entre la variable (a) y la variable (b)? si la respuesta es No, anotamos 0, en el caso contrario, nos preguntamos si esta relación de influencia directa es, débil (1), mediana (2), fuerte (3) o potencial (4). Para las 29 variables son 812 las celdas a calificar.

**Fase 3: Identificación de las variables clave con la MICMAC.** Esta fase consiste en la identificación de variables clave, es decir, esenciales a la evolución del sistema, mediante la elevación en potencia de la matriz, se obtiene en el eje (x) la dependencia y en eje (y) la influencia. Una vez se cuenta con las parejas ordenadas de cada variable, se grafica en el plano cartesiano.

**Fase 4. Interpretación de resultados**. Los resultados de la evaluación permiten identificar cuatro grupos de variables, según su grado de influencia y dependencia; motrices, enlace, dependientes y excluidas.

- ✓ **Variables motrices.** Cualquier transformación en éstas tendrá repercusiones en todo el sistema. Al ser las que efectúan mayores efectos sobre las demás conviene tener en cuenta si se dispone de instrumentos para actuar sobre ellas, es decir, son las variables que se requiere identificar para construir la política pública y se ubican en la parte superior izquierda del plano (zona de poder).

- ✓ **Variables de Enlace**. Son a la vez muy motrices y muy dependientes. Esto significa que sus cambios producen fuertes impactos pero que a la vez son muy receptivas a los cambios en las otras variables. Es evidente, entonces, su importancia estratégica, pues alrededor de ellas se desarrollan los conflictos surgidos entre todas y se ubican en la parte superior derecha del plano (zona de conflicto).

- ✓ **Variables dependientes.** Dependen fuertemente de las variables motrices, y por el contrario, sus efectos ejercidos sobre las otras variables son mínimos. En este grupo de variables se manifiesta el resultado de la estructura y se ubican en la parte inferior derecha del plano (zona de salida).

- ✓ **Variables excluidas**. Sus efectos, tanto recibidos como impulsados son poco relevantes para la evolución del sistema y se ubican en la parte inferior izquierda (zonas autónomas).

## 8.2 Resultados de la evaluación de la MICMAC

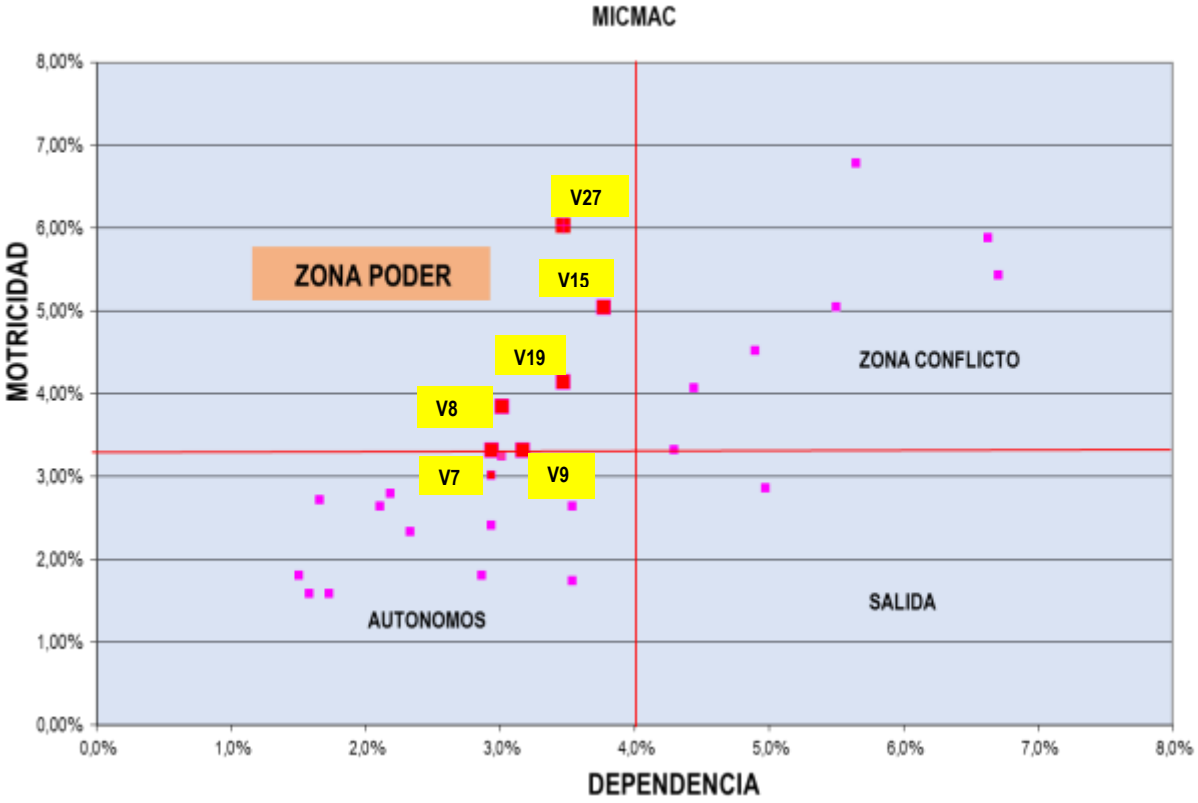
Una vez se agruparon los problemas de cada sub-mesa resultaron 29, con ellos el grupo de expertos[14] calificó una matriz Vester. El resultado de dicha evaluación se resume en las siguientes gráficas:

**Grafica 1**. Proceso de calificación matriz Vester

| | V1 | V2 | V3 | V4 | V5 | V6 | V7 | V8 | V9 | V10 | V11 | V12 | V13 | V14 | V15 | V16 | V17 | V18 | V19 | V20 | V21 | V22 | V23 | V24 | V25 | V26 | V27 | V28 | V29 | | | DEP X | INFLU Y |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| V1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1,5 | 1 | 2 | 0,5 | 2 | 1 | 1 | 1,5 | 2,5 | 3,5 | 1,5 | 1,5 | 2 | 1,5 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0,5 | 2 | 1,5 | 1,5 | 1 | 1,5 | 0 | | 39 | 6,6% | 5,88% |
| V2 | 0 | 0 | 1 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2,5 | 1,5 | 0 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | | 17,5 | 3,5% | 2,64% |
| V3 | 1,5 | 0,5 | 0 | 0,5 | 2 | 1,5 | 1,5 | 0 | 0 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,5 | 0 | 0 | 1 | 0,5 | 0 | | 11,5 | 3,5% | 1,73% |
| V4 | 0,5 | 1,5 | 1,5 | 0 | 0,5 | 1 | 1 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0,5 | 2 | 0 | 0,5 | 0,5 | 1,5 | 0 | | 15,5 | 2,3% | 2,34% |
| V5 | 2 | 3 | 2 | 0,5 | | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 1 | 0 | 1,5 | 0,5 | 1 | 0 | 2,5 | 0 | 0,5 | 0,5 | 1 | 1,5 | | 27,5 | 3,5% | 4,14% |
| V6 | 1 | 0,5 | 3,5 | 1,5 | 1,5 | | 1,5 | 0 | 0,5 | 2 | 2 | 1 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | | 20 | 2,6% | 3,01% |
| **V7** | 2,5 | 1,5 | 3 | 1 | 1,5 | 2,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,5 | 0 | 1,5 | 1 | 0,5 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1,5 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | | 20,5 | 2,6% | 3,09% |
| **V8** | 1 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0,5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1,5 | 0 | 0 | 1,5 | 2,5 | 0,5 | 2,5 | 1,5 | 1,5 | 0 | 1,5 | 0 | 1 | 1 | 0,5 | 0,5 | | 22 | 2,9% | 3,32% |
| **V9** | 1,5 | 0,5 | 0,5 | 0 | 1 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0,5 | 0 | 0,5 | 1 | 1,5 | 1 | 1 | 0,5 | 2,5 | 0,5 | 0,5 | 2 | 2 | 1,5 | | 21,5 | 3,0% | 3,24% |
| V10 | 1 | 1,5 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 1,5 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | | 10,5 | 1,6% | 1,58% |
| V11 | 1 | 3 | 0 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1,5 | 1 | 0,5 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | | 12 | 2,9% | 1,81% |
| V12 | 1,5 | 1,5 | 1 | 0,5 | 1 | 1,5 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2,5 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 18,5 | 2,2% | 2,79% |
| V13 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2,5 | 2,5 | 1,5 | 0,5 | 0,5 | 0 | 2 | 1,5 | 2,5 | 1,5 | 1,5 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | | 22 | **4,3%** | **3,32%** |
| V14 | 2,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 1 | 1,5 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 2,5 | 0 | 2 | 1,5 | 2 | 3 | 2 | 2,5 | 2 | 2,5 | 1,5 | 2 | 0,5 | 1,5 | 1,5 | 0 | 1,5 | | 36 | 6,7% | 5,43% |
| **V15** | 3 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 2 | 0 | 0,5 | 0 | 2,5 | 3 | 0 | 2 | 3 | 2,5 | 1,5 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1,5 | 0 | 1,5 | 1 | 0 | 0,5 | | 33,5 | 3,8% | 5,05% |
| V16 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2,5 | 3 | 2 | 0 | 0,5 | 1,5 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0,5 | 1 | 0 | 0 | | 18 | 1,7% | 2,71% |
| V17 | 2 | 1 | 0,5 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 1 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 1,5 | 2 | 2 | 0,5 | 0 | 2 | 2 | 1,5 | 0 | 1 | 0 | 0,5 | 0 | 0,5 | 1 | 0 | 0 | | 20 | 2,9% | 3,01% |
| V18 | 1,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0,5 | 1 | | 19 | 5,0% | 2,86% |
| **V19** | 1,5 | 0 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0 | 0 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 1,5 | 2,5 | 0,5 | 1 | 2 | 3,5 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1,5 | 0 | 1 | | 22 | 3,2% | 3,32% |
| V20 | 2,5 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 2,5 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1,5 | 0 | 2 | 2,5 | 1,5 | 2 | 0,5 | 1,5 | 1,5 | 0 | 1 | | 33,5 | **5,5%** | **5,05%** |
| V21 | 1 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1,5 | 1,5 | 2,5 | 2 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 2,5 | 0 | 2,5 | 2 | 1,5 | 1 | 1 | 0,5 | 0 | 1 | | 27 | 4,4% | 4,07% |
| V22 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0,5 | 0 | 1,5 | 0 | 1,5 | 2 | 1 | 0 | 0,5 | 2,5 | 3 | 3 | 2,5 | 0 | 2 | 1,5 | 1 | 1,5 | 1,5 | 0 | 1 | | 30 | 4,9% | 4,52% |
| V23 | 0,5 | 1 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,5 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,5 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0,5 | 1 | 0,5 | 0 | 0 | | 16 | 2,9% | 2,41% |
| V24 | 3 | 1,5 | 2 | 3 | 3,5 | 1,5 | 2,5 | 2 | 1,5 | 0,5 | 0 | 0,5 | 2 | 2,5 | 1,5 | 0 | 1,5 | 2,5 | 1,5 | 2 | 1 | 1,5 | 1 | 0 | 1,5 | 2 | 1,5 | 0,5 | 1 | | 45 | 5,7% | 6,78% |
| V25 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 1,5 | 1,5 | 1 | 1 | 0 | 1,5 | 1 | 0 | 0 | | 10,5 | 1,7% | 1,58% |
| V26 | 1,5 | 0 | 0,5 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0,5 | 1 | 0 | 1,5 | 2 | 0,5 | 0 | 1 | 0,5 | 1,5 | 2,5 | 1 | 1,5 | 2 | 2 | 2,5 | 0 | 1 | 0,5 | 0 | | 25,5 | 3,0% | 3,84% |
| **V27** | 1,5 | 2 | 1,5 | 1,5 | 3,5 | 0 | 1,5 | 2 | 1 | 0,5 | 0 | 1,5 | 1,5 | 2 | 0,5 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1,5 | 2 | 1 | 2,5 | 1,5 | 2 | 0 | 0,5 | 2,5 | | 40 | 3,5% | 6,03% |
| V28 | 1 | 0 | 1,5 | 1 | 2 | 0,5 | 0 | 0 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0,5 | 1 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 12 | 1,5% | 1,81% |
| V29 | 1,5 | 0 | 1,5 | 0,5 | 1 | 0 | 0 | 0,5 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1,5 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | | 17,5 | 2,1% | 2,64% |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 44 | 24 | 24 | 16 | 23 | 17 | 17 | 20 | 20 | 11 | 19 | 15 | 29 | 45 | 25 | 11 | 20 | 33 | 21 | 37 | 30 | 33 | 20 | 38 | 12 | 20 | 23 | 10 | 14 | | 664 | | |
| DEP | 7% | 4% | 4% | 2% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 2% | 3% | 2% | 4% | 7% | 4% | 2% | 3% | 5% | 3% | 6% | 4% | 5% | 3% | 6% | 2% | 3% | 3% | 2% | 2% | | | | |
| EJES DE ZONAS | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 3,4 | | | |

[14] Con conocimiento en cada una de las siete submesas: transportes, turismo, seguridad, cooperación internacional, producción, comercio y medio ambiente.

**Grafica 2**. Resultado de calificación matriz Vester




Los puntos rojos son las variables estratégicas identificadas o motrices, puesto que tienen mucha influencia sobre todo el sistema y baja dependencia, es decir tienen bajo nivel de influencia por el resto del sistema. Para el caso de análisis son seis (6) variables, las cuales se describen a continuación.

1. **V7**: Bajo nivel de seguridad en regiones fronterizas, especialmente en el departamento del Putumayo (atentados de grupos ilegales que afectan el ambiente y la movilidad).

2. **V8**: Deficiente infraestructura vial terrestre, aérea y fluvial para pasajeros y carga.

3. **V9**: Desconocimiento del Convenio de Esmeraldas y sus Reglamentos, especialmente en información referente a transporte en sus diferentes modalidades.

4. **V15**: Bajo conocimiento de los trámites en la compra y venta de productos y/o servicios binacionales.

5. **V19**: Bajo compromiso institucional para fomentar la articulación de operadores turísticos en la promoción del turismo.

6. **V27**: Insuficientes espacios de articulación, participación y planeación, público y privado nacional.

### 8.3 Proceso para la clasificación de alternativas a los problemas Estratégicos

Una vez identificadas las seis variables motrices o problemas estratégicos, se recurre a las actas recopiladas en las submesas, con las alternativas de solución aportadas por los diversos participantes. Para depurar y clasificar las alternativas más adecuadas a los problemas se realizó un grupo focal, en el cual se definieron criterios para valoración y se evaluaron alternativas.

### Criterios para la selección de alternativas de solución

Para la selección de los criterios de evaluación de alternativas consideradas como estratégicas en la calificación de la Micmac, se definieron los siguientes criterios:

- ✓ Dinámica económica.
- ✓ Solución al problema.
- ✓ Competencias locales.
- ✓ Sostenibilidad/sustentable.
- ✓ Costo.

El peso porcentual de los criterios se establecieron por consenso en un grupo focal binacional[15] (ver cuadro 7):

- ✓ Dinámica económica: 20%
- ✓ Solución al problema:30%
- ✓ Competencias locales:20%
- ✓ Sostenibilidad/sustentable:25%
- ✓ Costo:5%

[15] Reunión binacional realizada el 26 de Octubre de 2015 en Valle del Guamúez, con la participación de autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos (Prefectura), Gobernación del Putumayo y Cámara de Comercio del Putumayo.

El total de los pesos porcentuales es del 100%.

La calificación por alternativa es oscilante entre 0 a 5[16], siendo cero (0) de influencia nula o mala y cinco (5) la máxima influencia o excelente.

**Cuadro 7.** Formato de calificación de alternativas.

| V26: XXX | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No | Alternativas | Dinámica económica | Solucion problema | Competencias locales | Sostenibilidad/ sustentable | Costo | Puntaje |
| | | 20% | 30% | 20% | 25% | 5% | 0-5 |
| 1 | A | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 2 | B | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 3 | C | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 4 | D | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |

**Fuente:** Reunión con panel de expertos para ponderar variables

**Dinámica económica:** Las alternativas seleccionadas deben influir positivamente en las importaciones y exportaciones en la zona de integración fronteriza.

**Solución al problema:** Las alternativas deben cumplir con las condiciones de lograr reducir la situación problemática, es decir relacionarse directamente con el cumplimiento del objetivo.

**Competencias locales:** Las alternativas preferiblemente deben ser realizables por instituciones locales, es decir que sean de competencia de la Gobernación del Putumayo en Colombia o la Prefectura de Sucumbíos en Ecuador.

**Sostenibilidad/ Sustentabilidad:** Los resultados alcanzados deben ser perdurables, es decir que logren permanecer en el tiempo a fin de incidir positivamente perpetuándose, de tal manera que los esfuerzos institucionales se articulen proyectándose en el mediano y largo plazo. Además contar con viabilidad; técnica, ambiental, legal, etc.

[16] El formato está configurado como semáforo en la columna correspondiente al puntaje total, en el cual resaltara con colores las alternativas; viable (verde), inviables (rojo) y posible (amarillo).

**Costo:** La alternativa debe propender por optimizar los recursos, es decir que razonablemente tenga costos bajos, dentro de lo posible.

**Evaluación y selección de alternativas.**

En la ejecución de los parámetros previamente establecidos (dinámica económica, solución al problema, competencias locales, sostenibilidad/sustentable y costo) y la matriz construida en el numeral anterior (Cuadro 7) se calificó cada una de las alternativas de solución a fin de identificar las que cuentan con mayor viabilidad en ser adoptada con posibilidad de éxito, las cuales se detallan a continuación.

**Cuadro 8**. Calificación de alternativas.

**Mesa de Comercio y Productividad**

| V15: Bajo conocimiento de los trámites en la compra y venta de productos y/o servicios binacionales. | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No | Alternativas | Dinámica económica | Solucion problema | Competencias locales | Sostenibilidad/ sustentable | Costo | Puntaje |
| | | 20% | 30% | 20% | 25% | 5% | 0-5 |
| 1 | Crear un medio de información (página web) con información sobre los requerimientos y normatividad para comprar y vender- el cual debe incluir diseño de publicidad para que el comerciante imprima y entregue a sus clientes. | 5 | 4 | 5 | 5 | 5 | 4,7 |
| 2 | Crear punto de información sobre trámites | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 4,5 |
| 3 | Realizar jornadas de informacion presencial | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4,05 |

**Mesa de Seguridad.**

| V7: Bajo nivel de seguridad en regiones fronterizas, especialmente en el departamento del Putumayo (atentados de grupos ilegales que afectan el ambiente y la movilidad) | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No | Alternativas | Dinámica económica | Solucion problema | Competencias locales | Sostenibilidad /sustentable | Costo | Puntaje |
| | | 20% | 30% | 20% | 25% | 5% | 0-5 |
| 1 | Garantiza la presencia permanente de las autoridades militares y policiales de cada país, con la finalidad de precautelar la integridad de las personas y dar seguridad en general | 3 | 4 | 3 | 4 | 3 | 3,5 |
| 2 | Tener la autorización de los órganos respectivos para realizar la reunión de pares de Policía Nacional, Ejercito, Armada y autoridades relacionadas con niños y adolescentes de los dos países para formalizar (y avalar) la comunicación | 3 | 4 | 3 | 5 | 4 | 3,9 |

# Mesa de transporte y turismo

| V8: Deficiente infraestructura vial terrestre, aérea y fluvial para pasajeros y carga. | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No | Alternativas | Dinámica económica | Solucion problema | Competencias locales | Sostenibilidad /sustentable | Costo | Puntaje |
| | | 20% | 30% | 20% | 25% | 5% | 0-5 |
| 1 | Dotar de equipos y personal a entes de socorro de Colombia y Ecuador para atender las emergencias y accidentes fluviales. | 3 | 3 | 5 | 4 | 4 | 3,7 |
| 2 | Requerir a las autoridades competentes de cada país, la gestión necesaria para habilitar la frontera las 24 horas de día, y ampliar el horario de atención al público del CEBAF para la atención oportuna | 5 | 4 | 3 | 4 | 3 | 3,95 |
| 3 | Elaborar un plan binacional de infraestructura de conectividad con el apoyo de las mesas binacional de transporte y turismo (terretre y fluvial) en el cual se definan los proyectos que fortalezcan en comercio, transporte y turismo | 5 | 4 | 5 | 5 | 4 | 4,65 |

| V9: Desconocimiento del Convenio de Esmeraldas y sus Reglamentos, especialmente en información referente a transporte en sus diferentes modalidades | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No | Alternativas | Dinámica económica | Solucion problema | Competencias locales | Sostenibilidad /sustentable | Costo | Puntaje |
| | | 20% | 30% | 20% | 20% | 10% | 0-5 |
| 1 | Gestionar aumentos de cupo para embarcaciones fluviales previa acreditación de la actividad | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2,7 |
| 2 | Solicitar la participación de los actores de Putumayo - Colombia y Sucumbíos - Ecuador, en el proceso de reforma del Convenio de Esmeraldas y su Reglamentación | 3 | 5 | 5 | 3 | 3 | 4 |
| 3 | Realizar sesiones de divulgación de los protocolos de control, seguridad y convenios binacionales del sector transporte | 3 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4,55 |

| V:19 Bajo compromiso institucional para fomentar la articulación de operadores turísticos en la promoción del turismo. | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No | Alternativas | Dinámica económica | Solucion problema | Competencias locales | Sostenibilidad /sustentable | Costo | Puntaje |
| | | 20% | 30% | 20% | 25% | 5% | 0-5 |
| 1 | Fortalecimiento de los circuitos y paquetes turísticos de las Mancomunidades como una oportunidad para el turismo binacional | 5 | 4 | 5 | 4 | 2 | 4,3 |
| 2 | Actualización de los mapas de Sucumbios y Putumayo con respecto a las vías de acceso y puntos turísticos. | 4 | 4 | 5 | 5 | 4 | 4,45 |
| 3 | Realizar capacitaciones a los sectores de hoteles, restaurantes, trasporte y operadores en general en atención a turistas. | 5 | 4 | 5 | 3 | 3 | 4,1 |

| V27: Insuficientes espacios de articulación, participación y planeación, público y privado nacional. | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| No | Alternativas | Dinámica económica | Solucion problema | Realizable | Sostenibilidad | Costo | Puntaje |
| | | 20% | 30% | 20% | 20% | 10% | 0-5 |
| 1 | Crear una mesa tecnica de cooperación internacional para realizar planificación anual entre organizaciones de Colombia-Putumayo y Ecuador- Sucumbíos en; educación, producción, ambiente (hacer un mapeo de actores claves de cooperación) | 3 | 5 | 5 | 4 | 3 | 4,25 |
| 2 | Vincular al SENA e instituciones educativas para el intercambio de conocimientos y capacitaciones. | 4 | 3 | 1 | 2 | 1 | 2,45 |
| 3 | Proceso de homologacion de estudios tecnicos, universitarios y superior | 4 | 3 | 2 | 3 | 1 | 2,9 |
| 4 | Construir programas universitarios binacionales con miras a construir una universidad internacionalización de la educación | 4 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2,65 |

Fuente: Reunión con panel de expertos para ponderar variables

## 9. LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA CONJUNTA COLOMBIA, PUTUMAYO- ECUADOR, SUCUMBÍOS

La construcción de la política pública debe contemplar y abordar los seis (6) problemas estratégicos identificados y construir un plan de acción con las once (11) alternativas viables, las tres (3) posibles y tres (3) poco viables, como se describe en el cuadro 9:

## CUADRO 9. INSUMOS PARA LA CONTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

| Submesa | Problema estratégico | Alternativas de solución | Calificación |
|---|---|---|---|
| **Seguridad** | **V7**: Bajo nivel de seguridad en regiones fronterizas, especialmente en el departamento del Putumayo (atentados de grupos ilegales que afectan el ambiente y la movilidad) | • Tener la autorización de los órganos respectivos para realizar la reunión de pares de Policía Nacional, Ejército, Armada y autoridades relacionadas con niños y adolescentes de los dos países para formalizar (y avalar) la comunicación.<br>• Garantizar la presencia permanente de las autoridades militares y policiales de cada país, con la finalidad de precautelar la integridad de las personas y dar seguridad en general. | **POSIBLE**<br>**POSIBLE** |
| **Transporte** | **V8**: Deficiente infraestructura vial terrestre, aérea y fluvial para pasajeros y carga. | • Requerir a las autoridades competentes de cada país, la gestión necesaria para habilitar la frontera las 24 horas de día, y ampliar el horario de atención al público del CEBAF para la atención oportuna.<br>• Construir un plan binacional de infraestructura de conectividad con el apoyo de las mesas binacional de transporte y turismo (terrestre y fluvial) en el cual se definan los proyectos que fortalezcan en comercio, transporte y turismo.<br>• Dotar de equipos y personal a entes de socorro de Colombia y Ecuador para atender las emergencias y accidentes fluviales. | **VIABLE**<br>**VIABLE**<br>**POSIBLE** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | **V9**: Desconocimiento del Convenio de Esmeraldas y sus Reglamentos, especialmente en información referente a transporte en sus diferentes modalidades. | • Incidir mediante la participación de los actores de Putumayo - Colombia y Sucumbíos - Ecuador, en el proceso de reforma del Convenio de Esmeraldas y su Reglamentación.<br>• Realizar sesiones de divulgación de los protocolos de control, seguridad y convenios binacionales del sector transporte. | **VIABLE**<br>**VIABLE** |
| **Comercio** | **V15**: Bajo conocimiento de los trámites en la compra y venta de productos y/o servicios binacionales. | • Crear un medio de información (página web) con información sobre los requerimientos y normatividad para comprar y vender- el cual debe incluir diseño de publicidad para que el comerciante imprima y entregue a sus clientes.<br>• Crear punto de información sobre trámites.<br>• Realizar jornadas de información presencial | **VIABLE**<br>**VIABLE**<br>**VIABLE** |
| **Cooperación internacional** | **V19**: Bajo compromiso institucional para fomentar la articulación de operadores turísticos en la promoción del turismo. | • Fortalecimiento de los circuitos y paquetes turísticos de las mancomunidades como una oportunidad para el turismo binacional.<br>• Actualización de los mapas de Sucumbíos y Putumayo con respecto a las vías de acceso y puntos turísticos.<br>• Preparar a los sectores de hoteles, restaurantes, trasporte y operadores en general en atención a turistas. | **VIABLE**<br>**VIABLE**<br>**VIABLE** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | **V27**: Insuficientes espacios de articulación, participación y planeación, público y privado nacional. | • Crear una mesa técnica de cooperación internacional para realizar planificación anual entre organizaciones de Colombia-Putumayo y Ecuador- Sucumbíos en; educación, producción, ambiente (hacer un mapeo de actores claves de cooperación). | **VIABLE** |
| | | • Vincular al SENA e instituciones educativas para el intercambio de conocimientos y capacitaciones. | **POCO VIABLE** |
| | | • Facilitar el proceso de homologación de estudios técnicos, universitarios y superior | **POCO VIABLE** |
| | | • Construir programas universitarios binacionales con miras a construir una universidad internacionalización de la educación | **POCO VIABLE** |

## 10. BIBLIOGRAFIA


- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC 2010. Fascículo Provincial Sucumbíos, Resultados del censo 2010 de población y vivienda.
- Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia 2014 – 2022 Fronteras para la prosperidad y el buen vivir. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Departamento Nacional de Planeación. 1era edición Quito 2014.
- Ley 191 de 1995, Diario oficial 41.903 del 23 de junio de 1995.
- Plan Fronteras para la Prosperidad, resumen ejecutivo del proyecto 2014, cod. BPIN 2011011000466.
- Plan de Desarrollo Departamental "Putumayo Solidario y Competitivo 2012 2015", Mocoa. 2012.
- Agenda zonal para el buen vivir. Propuestas de Desarrollo y Lineamientos para el Ordenamiento Territorial. Zona de Planificación 1, Provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos. SENPLADES, Quito 2010.
- Diagnóstico, propuesta y modelo de gestión, ventajas comparativas, potencialidades y visiones de los ejes; 1.- Bogotá – Nueva Loja – Providencia – Iquitos – Manaos, 2.- Convenio de Hermanamiento binacional; 3 Reuniones Binacionales para el impulso de las mesas de comercio, turismo, ambiente, seguridad, transporte y cooperación internacional entre la Provincia de Sucumbíos y el Departamento de Putumayo. GADPS, Nueva Loja. 2015.
- www.comunidadandina.org/desarrollofronterizo

## 11. LISTA DE ANEXOS

**11.1 ANEXO 1.** Acta Mesa de Turismo, Comercio y Ambiente.

**11.2 ANEXO 2.** Acta Mesa de Cooperación Internacional y Productividad.

**11.3 ANEXO 3.** Acta Mesa Binacional de Turismo.

**11.4 ANEXO 4.** Acta Mesa de Seguridad y Transporte Fase II.