



**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN**

**ESCUELA DE DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**PROYECTO DE TESIS PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
INTERNACIONALISTA**

**ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DE LA COMISIÓN  
BINACIONAL FRONTERIZA (COMBIFRON) FRENTE A LAS AMENZAS EN  
LOS TERRITORIOS DE FRONTERA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA  
DURANTE 2008 – 2018**

**LEONELA ALEJANDRA TRUJILLO JIMÉNEZ**

**DIRECTOR:**

**EMBAJADOR ALEJANDRO SUÁREZ**

**QUITO, ABRIL 2019**

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA

Yo, **Leonela Alejandra Trujillo Jiménez**, con Cédula de Identidad **1003113147**, estudiante/egresada de la **Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, de la Escuela de Diplomacia y Relaciones Internacionales**,

DECLARO QUE:

El tema, **ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DE LA COMISIÓN BINACIONAL FRONTERIZA (COMBIFRON) FRENTE A LAS AMENZAS EN LOS TERRITORIOS DE FRONTERA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA DURANTE 2008 – 2018**, presentado como trabajo de tesis de fin de carrera en la Universidad Internacional del Ecuador, para optar el título de **Internacionalista**.

Es de autoría exclusiva como producto de mi esfuerzo personal, que las ideas, enunciados, citas integrales e ilustraciones diversas; obtenidas de cualquier documento, obra, artículo, memoria, entre otros (versión impresa o digital), serán citadas de forma clara y estricta tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Al no respetar esta declaración, estoy plenamente informada de que será objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

Quito DM, 15 de abril de 2019

## **AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL**

Yo, **Leonela Alejandra Trujillo Jiménez**, con Cédula de Identidad **1003113147**, en calidad de autora del trabajo de investigación: **ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DE LA COMISIÓN BINACIONAL FRONTERIZA (COMBIFRON) FRENTE A LAS AMENZAS EN LOS TERRITORIOS DE FRONTERA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA DURANTE 2008 – 2018**, autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), a hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de lo que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autor me corresponde, con excepción de la presente autorización seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5,6,8,19 y; demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador.

Quito DM, 15 de abril del 2019

## **AGRADECIMIENTO**

Agradecer es uno de los actos nobles del cual el ser humano puede nutrir su alma; por ello agradezco a Dios y a mi familia por acompañarme en cada paso, a mis maestros que guiaron mi conocimiento y valoraron mis ideas, entre ellos, al Embajador Alejandro Suárez, un ejemplo del profesionalismo de la Diplomacia Ecuatoriana, quien ha sido un referente a lo largo de mi carrera y que además fue mi tutor en este trabajo.

Agradezco también a mis compañeros quienes en todo el tiempo de estudio se convirtieron en parte de mi vida, mi segunda familia y que con sus consejos, chistes y anécdotas alegraron cuatro años y medio de mi carrera, y que hoy orgullosamente son mis colegas.

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo que ha sido fruto de mi esfuerzo y pasión a personas excepcionales que forman parte de mis días. A Dios que ha llenado mi camino de buenos y malos momentos, y que ha permitido que en mi vida estén seres humanos increíbles que supieron apoyarme y guiarme.

A mi padre por siempre apoyar mis sueños y alimentar mi esperanza con su sonrisa, su tiempo, ternura y cariño. A mi madre por mantener mis pies en la tierra y mi vista en la meta, siempre exigiendo más de mí en cada acto con su amor y entrega.

A mis hermanos menores, Romina y Estefano por recordarme que la vida se debe celebrar a pesar todo y que ellos son uno de los motivos para cumplir mis objetivos. A una persona muy especial en mi corazón, Juan Carlos, por ser mi mejor amigo, por acompañarme en momentos difíciles con su amor y mostrarme de que soy capaz de lograr lo que me proponga. A mis tíos Cecilia y Guido por sus consejos siempre valiosos y a mi prima Elena, por sus hermandad y lealtad, gracias por ser parte de mi familia.

A todas las personas que leerán este trabajo, y que apreciaran la información que aquí se les ha presentado; siendo necesario siempre conocer y aprender de nuestro pasado y presente para prospectar un futuro en el que la paz en nuestras fronteras sea una realidad.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA .....</b>	<b>i</b>
<b>AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL.....</b>	<b>ii</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>iii</b>
<b>DEDICATORIA .....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>2</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
A. ÁMBITO O CONTEXTO .....	4
B. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN:.....	6
C. OBJETIVOS.....	6
a. Objetivo General .....	6
b. Objetivos Específicos.....	6
D. JUSTIFICACIÓN .....	7
F. METODOLOGÍA.....	12
a. Tipo y Diseño de Estudio .....	12
b. Técnicas y Recolección de Datos.....	12
c. Garantizar la Calidad de Investigación.....	13
d. Consideraciones Éticas.....	13
<b>CAPITULO 1 .....</b>	<b>14</b>
<b>GENERALIDADES DE LA FRONTERA ECUADOR Y COLOMBIA .....</b>	<b>14</b>
1.1 Análisis de la Frontera Ecuador y Colombia .....	14
1.1.1 Antecedentes de las Relaciones Bilaterales Ecuador- Colombia.....	15
1.1.2 Breve Descripción del Conflicto Armado Colombiano.....	18
1.2 Relaciones Bilaterales Ecuador – Colombia.....	22
1.2.1 Acuerdos y Mecanismos de Acción Conjunta y Cooperación.....	22
1.2.2 Políticas Binacionales de Seguridad Fronteriza.....	27
1.2.3 Políticas de Defensa, Seguridad y Desarrollo de Ecuador en la Frontera Norte. .....	29
1.3 Comparación Actual del desarrollo entre las fronteras de Ecuador y Colombia. .	33
1.3.1 Frontera Ecuador – Colombia: Escenario Actual. ....	33
<b>CAPITULO 2 .....</b>	<b>37</b>
<b>LA COMISIÓN BINACIONAL FRONTERIZA ECUADOR- COLOMBIA.....</b>	<b>37</b>
2.1 Antecedentes de la Comisión Binacional Fronteriza entre Ecuador y Colombia .	37

2.2 Funciones de la Comisión Binacional Fronteriza .....	42
2.2.1 Descripción General de Funciones .....	42
2.2.2 Cartilla de Seguridad: .....	44
2.3 Activación de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador- Colombia.....	47
2.4 Eficiencia e impacto de COMBIFRON Ecuador- Colombia.....	48
2.4.1 Acciones en la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador y Colombia.....	49
2.5 Resoluciones y Acuerdos Establecidos en el Marco de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador- Colombia:.....	51
2.5.1 Reuniones Mantenedas en el Marco de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia .....	51
2.5.2 Avances Destacados en el Marco de la Comisión Binacional Fronteriza .....	58
2.6 Comisión Binacional Fronteriza, antes y después de la Firma de la Paz en Colombia.....	59
<b>CAPITULO 3 .....</b>	<b>63</b>
<b>ACTUALES RIESGOS EN LA FRONTERA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA</b> .....	<b>63</b>
3.1 Evolución del Conflicto Armado .....	63
3.2 El Actual Escenario Fronterizo Ecuador y Colombia.....	68
3.2.1 Riesgos y Amenazas a la Seguridad Fronteriza .....	69
3.3 Frontera Ecuador y Colombia una mirada al futuro; .....	72
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>75</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>78</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>89</b>
Anexo 1 .....	89
Anexo 2.....	90
Anexo 3.....	91
Anexo 4.....	92
Anexo 5.....	93
Anexo 6.....	94
Anexo 7.....	95
Anexo 8.....	96
Anexo 9.....	97
Anexo 10.....	98
<b>ENTREVISTAS.....</b>	<b>98</b>



## **RESUMEN**

A la luz del conflicto colombiano y las implicaciones de él en el Ecuador, se han creado algunas herramientas de cooperación y acción conjunta para enfrentar a los grupos ilegales que operan en el área fronteriza.

Una de esas herramientas ha sido la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), concebida como un esquema de acción conjunta y mecanismo de fomento de confianza entre los Estados a nivel ministerial y con sus respectivas fuerzas armadas y policiales, a fin de desarrollar acciones tendientes a enfrentar las amenazas de los grupos armados irregulares como las FARC o el ELN, así como también de otras bandas delictivas dedicadas, especialmente, al tráfico de estupefacientes.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de los dos Estados para contrarrestar la influencia de los grupos ilegales en zonas de frontera, no se han alcanzado todavía resultados satisfactorios. De ahí la necesidad de hacer un análisis de las acciones adoptadas por la COMBIFRON, que desde 1996 ha sido un marco de referencia de Ecuador y Colombia en cuestiones de lucha contra la inseguridad en la frontera, defensa y búsqueda de la paz.

Este trabajo se enfoca en comprender cuál ha sido el papel de la COMBIFRON en el conflicto, y de qué manera el proceso de paz y la firma de los acuerdos con las FARC plantean un nuevo escenario para la seguridad de la Zona de Frontera entre ambos Estados.

### **PALABRAS CLAVE**

COMBIFRON, Estados, seguridad, acción conjunta, grupos ilegales, amenazas.

## **ABSTRACT**

In the light of the Colombian conflict and its implications in Ecuador, some tools of cooperation and joint action have been created to confront the illegal groups that operate in the border area.

One of these tools has been the Border Binational Commission (COMBIFRON), conceived as a scheme of joint action and confidence-building mechanism between the States at the ministerial level and with their respective armed and police forces, in order to develop actions to face the threats of irregular armed groups such as the FARC or the ELN, as well as other criminal bands dedicated, especially, to the trafficking of narcotics.

However, and despite the efforts of the two States to counteract the influence of illegal groups in border areas, satisfactory results have not yet been achieved. Hence the need to make an analysis of the actions adopted by COMBIFRON, which since 1996 has been a frame of reference for Ecuador and Colombia in matters of struggle against insecurity in the border, defense and search for peace.

This work focuses on understanding what has been the role of COMBIFRON in the conflict, and how the peace process and the signing of agreements with the FARC pose a new scenario for the security of the border zone between the two states.

### **KEY WORDS**

COMBIFRON, States, security, joint action, illegal groups, threats.

## INTRODUCCIÓN

### A. ÁMBITO O CONTEXTO

El conflicto interno que enfrenta Colombia desde hace más de 50 años no ha significado solo un problema a nivel nacional de este país, sino una amenaza para la región latinoamericana, principalmente para estados que comparten fronteras con este país.

Las cifras que ha dejado este conflicto son alarmantes. Los datos oficiales registran “Más de 260.000 muertos, decenas de miles de desaparecidos, casi siete millones de desplazados, violaciones, secuestros e incontables tragedias personales” (Cosoy, 2016) . Se debe tomar en cuenta, que se trata de un conflicto que ha trascendido las fronteras, siendo Ecuador uno de los países afectados a nivel social, económico, migratorios y de seguridad.

El conflicto colombiano nació en el siglo pasado, entre 1957 y 1964, cuando un grupo de campesinos de ideología liberal decide establecer una organización que luche contra los conservadores, que en ese momento detentaban el poder y que habían desatendido el desarrollo de áreas rurales. Inició de este modo un devenir de protestas contra el Estado Colombiano en la búsqueda de una reforma agraria.

La influencia del comunismo, entonces presente en algunos países de América Latina, generó en Colombia las llamadas “Repúblicas Independiente”, establecidas bajo la dirección del Ex Comandante Guerrillero Manuel Marulanda Alias “Tiro Fijo”. Esto dio lugar a la formación, a partir de 1964, de grupos armados subversivos a los que se es denominó de manera general como “guerrillas”. Sobresalieron de entre estos grupos por su mayor protagonismo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Movimiento 19 de abril (M19) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013)

Se destaca, pues, el conflicto armado entre las Fuerzas Armadas de Colombia y estos grupos al margen de la ley, conflicto que se complica con el control de territorios que tales grupos llegan a tener y se recrudece con la transformación de ellos cuando, a su lucha ideológica y a sus reivindicaciones políticas y económicas, juntaron prácticas y delitos asociados al narcotráfico y todo lo que este sistema implica.

A partir del año 2000, la frontera colombo-ecuatoriana se convierte en uno de los casos de estudio más importantes en América Latina, ya que las estrategias gubernamentales colombianas determinan la agudización de las tensiones en las zonas de frontera sobre todo con Ecuador. De ahí que, se implementan varias estrategias para reducir la violencia y el crimen en la frontera, como el “Plan Colombia” para combatir a los grupos subversivos y al narcotráfico que además afectan a la seguridad de Ecuador, el cual se ve obligado a diseñar y construir políticas para hacer frente a los efectos de ese Plan en su territorio.

Como se señala en el primer informe presentado por el Observatorio Internacional por la Paz (OIPAZ) en 2002, si bien la presencia de las guerrillas colombianas, sobre todo las FARC, en el cordón fronterizo ha sido histórica “con la implementación del Plan Colombia ésta adquiere una nueva connotación ya que se genera una “guerra transfronteriza”, lo que desencadena un clima de violencia y temor en la población civil”. (González, 2010, pág. 6)

Actos como, “secuestros, extorsión, amenazas, reclutamiento y vinculaciones de la población ecuatoriana a la economía del narcotráfico” (González, 2010, pág. 7), han presionado para que el Estado ecuatoriano y colombiano implementen nuevas formas legales, normativas y cooperativas, para evitar y bloquear hechos de violencia y otros actos que cometen agentes armados en la frontera.

En este contexto y a fin de cumplir los requerimientos de la población de los territorios fronterizos, además de preservar las buenas relaciones de todo orden que mantiene con Ecuador. Tanto Colombia como Ecuador han suscrito una serie de compromisos que buscan facilitar la convivencia y el desarrollo de los países en estos sectores y en sí en el correcto manejo de la problemática fronteriza. Así pues, una de estas importantes herramientas es la “Declaración Conjunta de Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia”<sup>1</sup> del 21 de noviembre del 1996, que determino el establecimiento de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador- Colombia. (COMBIFRON, 2018), la cual

---

<sup>1</sup> Declaración Conjunta es una herramienta para establecer voluntad y respecto en las acciones de cada Estado. La declaración conjunta del 21 de noviembre del 1996 en Santa Fe de Bogotá, establecieron compromisos entre los Jefes de Estado, para con la COMBIFRON. Luego se establecieron otras declaraciones conjuntas como la del 2003 entre el presidente Alvaro Uribe y Lucio Gutiérrez, para tratar temas de inteligencia, entre otros, esta es una dinámica interesante en las relaciones bilaterales.

va de la mano de otros mecanismos que se generan como por ejemplo El Plan Binacional de Integración Fronteriza.

En virtud de estas cuestiones, y el evidente desarrollo y evolución de todos los elementos que componen la frontera, su mutación y en sí las nuevas amenazas que se han generado, tanto Ecuador como Colombia deben prepararse y trabajar en conjunto en la búsqueda de paz en las fronteras y al interior de sus Estados respectivos, usando mecanismos que les permitan llegar a objetivos reales y sobre todo permanentes.

## **B. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN:**

¿Cuál ha sido la influencia de la COMBIFRON, como mecanismo de cooperación y acción conjunta en seguridad, en los nuevos desafíos que impone un conflicto armado que ha evolucionado a otro tipo de acciones como la narco-guerrilla y otras, en la frontera entre Ecuador y Colombia, luego del proceso de paz y el constante desarrollo de riesgos latentes?

## **C. OBJETIVOS**

### **a. Objetivo General**

Establecer la importancia de la Comisión Binacional Fronteriza y los procesos binacionales, desde el análisis del estado actual de la frontera entre Ecuador y Colombia, los mecanismos empleados para preservar la paz y la seguridad, así como la eficiencia, eficacia e impacto de la Comisión Binacional Fronteriza en la frontera entre Ecuador y Colombia, frente a las nuevas amenazas y riesgos que enfrentan los Estados en un escenario aparente de posconflicto.

### **b. Objetivos Específicos**

Describir la situación actual de la frontera colombo - ecuatoriana, a nivel político, social, seguridad y en relaciones internacionales, enunciando los mecanismos de cooperación y acción conjunta que giran en torno a la problemática en el escenario de las relaciones internacionales.

Mencionar los mecanismos y herramientas de cooperación y acción conjunta binacional, pero principalmente el desarrollo de la Comisión Binacional Fronteriza, señalando su eficacia, eficiencia e impacto en la situación de la frontera.

Enunciar los posibles riesgos a los que se enfrenta la Comisión, bajo la amenaza de nuevos actores, que actúan con otra dinámica al margen de la ley en fronteras poco atendidas por el Estado.

#### **D. JUSTIFICACIÓN**

El análisis de este tema es importante pues permitirá tener una perspectiva general acerca de cómo el conflicto escaló a consecuencias y actividades tan graves para convertirse en una prioridad a nivel de seguridad fronteriza para el Estado ecuatoriano, y dar lugar una cooperación bilateral fuerte entre Colombia y Ecuador, una de cuyas manifestaciones más importantes es la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia.

El análisis de la COMBIFRON Ecuador - Colombia permitirá comprender la dinámica con la que trabaja, su eficacia, eficiencia e impacto en el conflicto colombiano, así como establecer su importancia en la resolución de conflictos a nivel binacional en la zona de integración fronteriza que comparten Ecuador y Colombia.

Hasta donde se ha podido establecer este trabajo es uno de los primeros a nivel académico acerca de la Comisión Binacional Fronteriza entre Ecuador y Colombia. Aborda, por lo demás, temas de una problemática actual y que sin duda ocupará a los gobiernos ecuatoriano y colombiano por mucho más tiempo y que se considera a futuro como un conflicto en evolución.

Justifica también el presente trabajo la conveniencia de conocer otros mecanismos de cooperación binacional en los cuales Ecuador y Colombia han establecido acuerdos para enfrentar amenazas y riesgos a la seguridad en la frontera común.

## **E. MARCO TEÓRICO**

Esta investigación se aborda desde la teoría del constructivismo social de las relaciones internacionales, ya que busca explicar a través de ella los procesos de cooperación, acción conjunta y mecanismos de confianza dentro del sistema internacional establecidos entre estructuras y agentes, en este caso referido a los Estados. (Onuf, 2016)

El constructivismo social de las relaciones internacionales es un enfoque teórico que nace de la necesidad de explicar fenómenos en el sistema internacional que las teorías realistas y liberalistas, el neorealismo y neoliberalismo; y posteriormente el positivismo y postpositivismo sobre todo luego a partir del fin de la segunda guerra fría, la globalización y la interdependencia de los Estados, no podían explicar y de este modo conservar su existencia. Esta teoría va más allá de explicar las acciones de las estructuras y agentes por medio del materialismo o el idealismo, sino que se enfoca en una reconstrucción de las formas del sistema internacional luego de un quiebre, tomando como referencia conceptos como la anarquía.

El constructivismo se revela ante las discusiones acerca del nuevo funcionamiento del mundo, que está marcado por intereses comunes, desarrollo de una identidad común, y en donde el comportamiento del Estado se vuelven la piedra angular de las relaciones, en este caso el poder material queda en otro plano. Lo principal son los intereses que se demuestran desde la identidad e ideales que los Estados hayan desarrollado. Onuf y Wendt son las principales figuras de esta teoría polisémica, la premisa básica es “los seres humanos viven en un mundo que construyen, en el cual son protagonistas principales, producto de su propia decisión” (Sanchez, 2012), con ello podemos afirmar, desde el constructivismo, que nuestras creencias y cultura definen el poder y valor que se le da a lo material e inmaterial.

Para Wendt, las discusiones acerca del sistema internacional deben ir desde el análisis de las ideas y los valores que ofrecen los agentes dentro de los Estados, ya que al final son ellos los que toman las decisiones de acuerdo a su condición. Para esta perspectiva el mundo está socialmente en construcción. Es así que para Finnemore y Sikkink (2001), en el constructivismo las relaciones humanas como las relaciones internacionales consisten, para esta teoría, en pensamientos e ideas y no simplemente en fuerzas materiales, las creencias intersubjetivas son un elemento ideológico central y de

esta manera poder expresar la manera en la que ocurren y expresan estas relaciones. (Sánchez, 2010 )

Para Wendt (1994), entonces esta teoría se considera como un “término medio” o una “vía intermedia”, es decir, no un idealista radical. Otra de las importantes premisas es que se debe entender que esta corriente no es homogénea, para esta el sistema político internacional “puede ser construido, deconstruido, reconstruido o modificado por las prácticas de los agentes de distintas formas” (Sánchez, 2010 , pág. 7), es decir, tiene una variedad de acercamientos que este posibilita. Como por ejemplo la importancia del discurso ante los hechos materiales.

Ahora bien, se puede en este punto identificar algunos pilares de este enfoque y son: la identidad del agente con respecto a si mismo y otros, las ideas – discursos, la cultura – sociedad y significados colectivos (interpretaciones estimadas de y en el mundo donde viven); que se acogen a cuatro variables como son la interdependencia, destino común, homogenización y auto- restricción.

La anarquía es otro de los conceptos que se comprenden importantes dentro de esta teoría y es esencial para esta investigación, ya que este concepto sufre un cambio estructural siendo que para Wendt es “cultural o imaginaria antes de material” (Schouten, 2007 , pág. 7), es decir, el significado y uso que le den a la anarquía depende de los Estados y sus intereses, siendo que los Estados, para el constructivismo, actúan en base a las creencias sobre su ambiente y los otros.

Conviene de este modo retomar la relación del constructivismo con esta investigación. Luego de explicar brevemente el origen del constructivismo y sus principales enfoques, es importante establecer que este es un elemento importante para comprender como Ecuador y Colombia como Estados soberanos e independientes han convenido ajustarse en el marco del sistema internacional a medidas de cooperación y acción conjunta a través de herramientas de confianza mutua como es la Comisión Binacional Fronteriza.

En primer lugar, se puede exponer una perspectiva histórica, Ecuador y Colombia han desarrollado un lazo social, cultural e histórico muy fuerte en razón de compartir un pasado similar, ser colonias de España, luego parte de Gran Colombia y finalmente países colindantes que enfrentan a una misma amenaza a su integridad y que también se establecen en un marco de interdependencia que ofrece el comercio y las bases del

desarrollo en cuanto a una identidad común. En segundo, se enfrentan a una reestructuración de sus ideales e intereses, como es la búsqueda de la paz desde sus capacidades como agentes dentro de una estructura, sistema internacional, muy exigente; “Las continuidades estructurales como los procesos de cambio están basados en la acción, la cual, por su parte, está influenciada por el contexto social, espacial e histórico. Se trata de la tan mentada mutua constitución entre el agente y la estructura” (Vitelli., 2014).

Esta constitución entre agente y estructura marcada por la cultura, ideas y los discursos que se establecen forman nuevas perspectivas para entender las estructuras que ya estaban establecidas dentro del sistema internacional, pero que para el constructivismo han cambiado, una de ellas son la definición de fronteras y sus significados para los Estados, mismos que deben evolucionar para afrontar dificultades como las que viven Ecuador y Colombia, en este marco la frontera ya no se observa como rígida, sino es porosa y flexible, esto reafirmado por importantes procesos de cooperación y acción conjunta de los que son parte los Estados al darse de cuenta de la interdependencia que existe.

La Comisión Binacional Fronteriza, ha sido construida desde la interpretación de una relación histórica, una memoria colectiva e intereses individuales y comunes de cada uno de los Estados. Se ha establecido en ese punto una clara necesidad de materializar desde este mecanismo un concepto necesario y es el de la “paz fronteriza”, tomando en esencia muchas estrategias que promulguen estos acercamientos como es el de la formación de agendas conjuntas.

La visión del constructivismo apunta a la búsqueda de una sociedad más igualitaria (Pauselli G., 2013), es de este modo que cita a Wendt (1999) y Finnemore y Sikkink (2001) quienes establecen que:

El constructivismo se ha concentrado en la influencia que las ideas y normas poseen en el comportamiento de los Estados, en especial aquellas compartidas a las cuales ajustan su comportamiento los diferentes actores del sistema internacional. (Wendt A. , 1999); (Finnemore M, Sikkink K, 2001)

Esta influencia de ideas y de normas está dada por objetivos similares a los que tanto el Estado ecuatoriano como colombiano quieren llegar a tener, ya que, aunque las definiciones de amenazas y riesgos son diferentes estos confluyeron en la necesidad de la

Comisión como una identidad común que posibilite la solución total o parcial de las necesidades que tienen a nivel fronterizo.

Al ser Estados colindantes, es imprescindible que en estas regiones de los países se proponga la creación de objetivos comunes a nivel político, social y económico; además de normas, acuerdos, convenios e incluso planes conjuntos para el desarrollo de las zonas de frontera. Se espera que el resultado sea la implementación de políticas de todo género que protejan a las comunidades y perpetúen la presencia del Estado, al mismo tiempo que fortalezcan el desarrollo y ampliación de fronteras vivas. De esta forma a ampliar la voluntad de cooperación y acción conjunta para evitar episodios como el de Angostura en 2008<sup>2</sup>. Establecer un sistema de creencias comunes como es la idea de la paz.

Por ello ha sido menester para los dos Estados establecer procesos que lo permitan como los procesos de paz, “Un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, mediante negociaciones que pueden requerir la mediación de terceros” (Fisas, 2010).

De esta forma se muestra que, las acciones de los dos Estados están llevadas desde su construcción social y la que han generado sus agentes al interior de ellos, y las expectativas que se generan alrededor, la mayor de ellas claro esta terminar con las amenazas principalmente las que representan las guerrillas y sus mutaciones.

La guerrilla, entendida como “término utilizado habitualmente para designar la guerra llevada a cabo por bandas de manera irregular y desorganizada (...) equivocadamente escrita “guerrilla”, es el diminutivo del español guerra.” (Lawrence, 2007, pág. 9). Las guerrillas han significado un reto para los gobiernos ya que representan una forma de acción armada no convencional, en la que frecuentemente se ve involucrada la población civil.

Es así que constituye una amenaza inminente que puede, como bien se ha observado en el caso colombo-ecuatoriano, traspasar el territorio, espacio geográfico que, para Milton Santos (1997), se debe concebir como un conjunto indisociable de objetos y de sistemas de acciones “Los sistemas de objetos no ocurren sin los sistemas de acciones

---

<sup>2</sup> Angostura en 2008, se refiere al ataque de Fuerzas Militares Oficiales colombianas con el apoyo de Estados Unidos en territorio ecuatoriano para abatir a Raul Reyes, conocido como el canciller de la FARC, quién descansaba en el territorio de Ecuador

y estos últimos no suceden sin los primeros. El espacio es construido históricamente” (O. Delgado Mahecha y G. Montañez, 1998, pág. 121), al traspasar al territorio esta amenaza se vuelve de interés común y se establece una construcción de ideas, conceptos y acciones que permitan alcanzar acciones comunes y necesarias, es decir, que por el hecho de enfrentar estos conflictos ya se establece una relación constructivista, en donde solo importan la identidad que se construya uno del otro, acciones que involucran a la frontera y enfrentamientos de poder, pero que han localizado un enemigo colectivo (tercer actor), que los obliga a construir un discurso de hermandad y seguridad para la población de los países, es decir establecer creencias intersubjetivas alrededor de esta crisis y mientras esta se esté desarrollando.

## **F. METODOLOGÍA**

### **a. Tipo y Diseño de Estudio**

El tipo de estudios que se pretende usar en la investigación es el diseño cualitativo. Se trata de un diseño descriptivo, que permitirá establecer la importancia de la Comisión Binacional Fronteriza y los procesos binacionales, entre Ecuador y Colombia, tomando en consideración variables institucionales e ideacionales.

El tipo de muestreo es teórico ya que se hará una recolección de información real, que se extraerá de fuentes confiables y reconocidas, para posteriormente analizar los datos obtenidos en las fuentes bibliográficas que se han establecido para la investigación, tales como el uso del estatuto de la COMBIFRON, sus funciones, su organización y funcionamiento.

### **b. Técnicas y Recolección de Datos**

Uso de la técnica de análisis documental escrito y audiovisual. Información que se encuentra en el análisis de otros trabajos similares de investigación, uso de revistas de seguridad, además de material periodístico y documentos oficiales de Ecuador y Colombia, y de ser necesario uso de estadísticas sobre la situación actual de la frontera.

Información y documentación emitida por el gobierno nacional, Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas. Otra técnica de recolección de datos será el uso de entrevistas realizadas por la investigadora a expertos /as o de fuentes que ya se encuentren disponibles sobre el tema.

#### c. Garantizar la Calidad de Investigación

Al establecer las estrategias de la investigación se ha tomado en cuenta que es necesario triangular los datos que se obtengan, y constatar su veracidad dentro de la documentación dónde se garantiza su validez. En cuanto a las entrevistas, estas serán detalladas haciendo un análisis del discurso, tomando en cuenta la calidad de su conocimiento acerca del tema.

#### d. Consideraciones Éticas

En la presente investigación se tratarán temas de interés general y estratégico dentro de la seguridad nacional del Ecuador y el desarrollo de la frontera en todos los niveles. El propósito es obtener una valoración y análisis objetivo de los hechos, para comprender las dinámicas de este mecanismo (COMBIFRON), e identificar la posible actuación de este frente a las nuevas amenazas en la frontera.

El material que se obtenga de todas las fuentes será debidamente citado y, para el caso de las entrevistas se usará el principio de consentimiento informado, para que la legalidad de toda la información quede documentada.

## CAPITULO 1

### GENERALIDADES DE LA FRONTERA ECUADOR Y COLOMBIA

#### 1.1 Análisis de la Frontera Ecuador y Colombia

Ecuador y Colombia fueron desde antes de la colonia un territorio que compartió sus formas sociales, culturales, religiosas y económicas. Luego de la independencia formaron parte de la Gran Colombia. Disuelta esta pasó a ser independientes y después de disputas entre neogranadinos y quiteños para entre el siglo XIX y XX se establecen finalmente una frontera entre lo que había sido un territorio común. De ahí que se desarrollan varios instrumentos internacionales relacionados con la temática limítrofe, de ello se destacan “convenios como el de Pasto en 1832, el Tratado de Pombo en 1856; luego de la derrota de Ecuador en 1863 se firma el Tratado de Písaqui, luego de 40 años finalmente se establece el Tratado Muñoz Vernaza – Suárez que finalmente resuelve el tema limítrofe” (Vasco, 2016), en 1916.

Ahora bien, a pesar de la insistencia que impone el poder en la división territorial para establecer control en los territorios, es decir, el establecer fronteras y límites estos ya no son comprendidos como estrictos e identificados como literales, así lo menciona Raffesin (1993) y que es necesario traer a colación para entender la frontera entre Ecuador y Colombia:

Los límites y las fronteras no solo se desarrollan en el espacio, sino también en el tiempo. La complejidad de la categoría frontera está dada porque cambia su sentido dependiendo del momento de su historia internacional. Por ejemplo, la concepción de frontera en las guerras mundiales, es diferente a la comprensión dada en la globalización, pues el primer momento entiende al vecino como factor de conflicto y, al mismo tiempo, usa las fronteras como mecanismo de defensa, mientras la segunda hace flexible la concepción de fronteras rígidas, con el presupuesto de que el sistema económico internacional necesita de menos barreras físicas. (Londoño, 2015, pág. 193)

Considerando esta definición es claro que la flexibilización del concepto frontera y límites se ajusta a la realidad de la frontera que comparten Ecuador y Colombia, debido a que la población que ahí se desarrolla comparte una historia, cultura y actividad económica. Actividades que varían entre legales o ilegales, mismas que se enmarcan en el conflicto. En este caso es claro que los límites físicos o imaginarios están demarcados desde otros objetivos y necesidades propios de cada Estado como por ejemplo la barrera que ha establecido Ecuador desde su política hacia Colombia; El Estado ecuatoriano, “ha

buscado mantenerse al margen del conflicto colombiano por la propia incapacidad del Estado para intervenir recursos económicos y políticos en un problema que consideran ajeno, y por intencionalidad deliberada de no injerencia en los asuntos internos de otro país” (Moreano, H., 2008, pág. 4).

Sin embargo, y en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de frontera y en el objetivo de lograr una identidad internacional como países que luchan contra actividades ilegales y la guerrilla, se ha reconocido la necesidad de establecer una frontera que evolucione desde relaciones bilaterales estables, pero que no han generado un gran impacto por la falta de una presencia real de los gobiernos en estos sectores periféricos.

Las políticas para mejorar la calidad de vida en estas zonas de cada Estado ha sido diferente, por ejemplo, Ecuador ha insistido en el desarrollo de sus fronteras, para que las actividades ilícitas como la plantación de la hoja de coca, o el transporte del producto final conocido como “cocaína” por territorio ecuatoriano, sea dejado de lado, siendo que Ecuador ha sido un país que tradicionalmente se especializó en la producción agrícola y textil, que terminó reemplazando a la producción cocalera al interior del territorio nacional. (Moreano, H., 2008), así lo corrobora un informe de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), el cual muestra que Ecuador es uno de los países de la región Andina que representa menos del 0,04%, ya que de 51.100 hectáreas que existen como promedio de cultivo en la región en Ecuador no se cultivan menos de 25 hectáreas. (Ministerio del Interior , 2018)

### **1.1.1 Antecedentes de las Relaciones Bilaterales Ecuador- Colombia.**

Para establecer el punto de partida de este trabajo se ha considerado indispensable el exponer los antecedentes sobre las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia.

En primera instancia es necesario exponer que Ecuador, ha sido un Estado que frente al conflicto ha impuesto los principios de no -intervención en los asuntos internos en Colombia, y “el principio de soberanía para identificar las amenazas a su seguridad y a su vez establecer cómo se actúa frente a estas” (Lasso, 2009, pág. 21).

Ahora bien, dentro del archivo histórico “Alfredo Pareja Diescansco”, que está adscrito a la Dirección de Gestión Documental y Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, se establece una referencia muy importante,

La Asamblea de Notables de Quito el 13 de mayo de 1830 de separarse de la Gran Colombia y conformar un Estado Independiente llamado Ecuador, empezó un proceso de cambios, ajustes y ordenamiento institucional en el territorio de la nueva República. Este proceso incluyó dar los primeros pasos para consolidar su territorio y líneas de fronteras, así como buscar el reconocimiento internacional como Estado. Se sumaría el interés del Gobierno ecuatoriano para formalizar e incrementar las relaciones comerciales con los países vecinos y otros que consideró estratégicos en América y Europa. (Archivo Histórico y Biblioteca Central de la Cancillería del Ecuador, 2016, pág. 4)

A pesar de sus diferencias por la división territorial, Ecuador y Colombia han mantenido buenas relaciones diplomáticas. Son prueba de ello los numerosos instrumentos que han suscrito a lo largo de los siglos XIX y XX, por ejemplo, el Tratado de Paz y Amistad entre Ecuador y Nueva Granada el 14 de diciembre del 1832, así como el Tratado de Límites entre Colombia y Ecuador del 15 de julio de 1916. (Archivo Histórico y Biblioteca Central de la Cancillería del Ecuador, 2016)

En este contexto es necesario recalcar como el bagaje histórico de los países ha contribuido a formar lazos fuertes de aceptación y colaboración, es decir, “mutuo entendimiento”; fruto de la cercanía de los países ambos tuvieron la oportunidad de establecer un desarrollo económico interesante, se establecieron interacciones sociales especialmente en ciudades de frontera estableciendo otras formas de comercio, e incluso se puede decir que la dinámica de convivencia fue casi natural en ciertos territorios todo ello.

En esta búsqueda de desarrollo en las fronteras comunes de Ecuador y Colombia<sup>3</sup>, se han establecido una serie de tratados, mecanismos y herramientas que favorecen un acercamiento entre los países. Sin embargo y a pesar de estos intentos, es claro que las relaciones de construcción y desarrollo de políticas conjuntas entre estos Estados ha sido de poca exigencia.

Actualmente, existen factores no tradicionales que han cambiado las características y la visión de estos países entre sí, pues hasta la década pasada el problema colombiano relacionado con la guerrilla y el narcotráfico no se había regionalizado y la política exterior de Ecuador estaba condicionada a la tensión territorial con Perú. (Viera, 2006)

Otro de los factores que se deben exponer es la influencia de uno de los mayores problemas a nivel regional que se han gestado desde hace más de 50 años en territorio

---

<sup>3</sup> Anexo 1

colombiano, que es el auge del narcotráfico y la guerrilla colombiana uno de cuyos centros de irradiación ha sido la frontera sur del país. Esto, obviamente, ha afectado en primer lugar a los países fronterizos de Colombia. Estos grupos armados, insurgentes o terroristas<sup>4</sup> (términos usados por el gobierno colombiano para estos grupos irregulares), han sido a lo largo del tiempo el principal objetivo a abatir para Colombia.

Debido a los actos de violencia que se han venido ejecutando desde hace varios años en sectores urbanos y rurales de Colombia se da el interés de combatir a las FARC, al ELN y a las AUC, y más aún cuando los tres grupos han sido catalogados como grupos terroristas por los gobiernos de Colombia, Estados Unidos y la Comunidad Europea. (Hernan Morenao, 2005)

Otro factor importante y que debe ser mencionado es la contraposición que han tenido Ecuador y Colombia para el combate del conflicto. Para Ecuador la militarización del conflicto en el marco del llamado “Plan Colombia” y el apoyo que reciben del Gobierno de Estados Unidos que agravó la situación en la zona fronteriza, siendo el principal problema lo que se conoce como políticas de “seguridad preventiva”. La Fumigación con glifosato, por otro lado, irritó las relaciones bilaterales debido a las afectaciones que, según el Ecuador, provocaron las aspersiones en su territorio: “afectación al medio ambiente, de los cultivos de supervivencia y de las fuentes de agua, además del daño en la salud de las personas que habitaban esas zonas” (Pezzano, Luciano; Zerene, Ruth , 2011, pág. 5). Todo lo anterior, sumado a la disputa entre los actores y las agresiones a la población civil, es decir, aumento de la violencia por parte de la guerrilla, forzaron una situación de desestabilidad poblacional en todos los niveles.

Para poner en contexto esta cuestión, es importante y es visibilizar algunas cifras, para el 2008 según “Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR, existen más de 600.000 refugiados, de los cuales 135.000 estarían en territorio ecuatoriano” (Pezzano, Luciano; Zerene, Ruth , 2011).

La tensión entre Ecuador y Colombia evolucionó a una crisis con el ataque a Angostura el 1 de marzo del 2008<sup>5</sup>. Fue sin duda una clara violación a la soberanía e integridad territorial de Ecuador que dio lugar a la ruptura de las relaciones diplomáticas, en el cual se palpó una fuerte discrepancia entre los Estados, a pesar de los múltiples

---

<sup>4</sup> Terrorismo urbano y rural. “FARC como el ELN están tratando de adaptarse tácticamente para convertirse en guerrillas móviles muy bien entrenadas, conocedoras del terreno y combatiendo a través del terrorismo rural, que no es otra cosa que infringir el mayor daño posible al enemigo, en el menor tiempo y con la menor pérdida y obteniendo un mayor despliegue publicitario” (Saumeth, 2010, pág. 6)

<sup>5</sup> Anexo 2

acuerdos y convenios que se han establecido entre estos Estados. Colombia sustentó su posición aludiendo a “la importancia de combatir el terrorismo y la obligación de los Estados de abstenerse a apoyar a organizaciones terroristas” (Pezzano, Luciano; Zerene, Ruth , 2011, pág. 9). A pesar de que este acto significaba una violación al derecho internacional, ya que la construcción de las relaciones de amistad y cooperación entre Estados se construyen desde principios fundamentales contenidos en “Declaración de principios de amistad y cooperación entre los Estados, definidos en la Carta de Naciones Unidas (1945); uno de ellos, la prohibición del uso y amenaza de la fuerza armada, el cual se encuentra reglamentado por la Carta de Naciones Unidas en su capítulo VIII” (Trujillo, 2010 , pág. 18), aunque para el gobierno colombiano, en ese momento, primo una necesidad militar, que genero desconfianza entre los países. Aparece un término interesante, la seguridad preventiva, “doctrina que permite una forma de actuación militar sin que sus supuestos estén sujetos a parámetros consagrados en el derecho internacional público; constituye sus propias condiciones de legalidad y credibilidad en el entorno” (AA.VV, 2009).

Como se ha expuesto en estos antecedentes, las relaciones entre Ecuador y Colombia han estado marcada por diferentes agendas, en que las prioridades en algunos casos han sido diferentes y hasta contrapuestas. Desde el gobierno colombiano se ha buscado la “securitización del tema” con el Plan Colombia, primero, y con el Plan Patriota, después. Por parte de Ecuador se estableció en 2007 el “Plan Ecuador”, intento fallido de orientar esfuerzos “en base a un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial, que apunta a solucionar los graves problemas derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia” (Plan Ecuador , 2007)

### **1.1.2 Breve Descripción del Conflicto Armado Colombiano**

Desde hace más de 50 años convive con un conflicto violento y sin precedentes que ha sido capaz de mutar a través del tiempo, ajustarse a nuevas realidades, establecer objetivos y metas distanciados de la motivación ideología original y finalmente constituir uno de los más graves de la región latinoamericana.

Sustentados inicialmente en motivaciones político-ideológicas, los grupos irregulares colombianos derivaron finalmente hacia estructuras con poder armado asociadas a actividades ilícitas, particularmente el narcotráfico. Este hecho es el que ha determinado que Colombia sea considerada el “país con el conflicto sin negociar más

antiguo del mundo” (Colombia, 2010), o que por lo menos en el presente no ha desarrollado un verdadero acuerdo que convenga a las partes involucradas, mostrando que existe aún debilidad al interior del Estado para resolver estos conflictos por la vía pacífica.

En el conflicto armado colombiano han incidido muchos factores entre ellos “la persistencia del problema agrario, la irrupción y propagación del narcotráfico; las limitaciones y posibilidades de la participación política; las influencias y presiones del contexto internacional; la fragmentación institucional y territorial del Estado. Finalmente, también han estado relacionados, con los cambios y transformaciones del conflicto, los resultados parciales y ambiguos de los procesos de paz y las reformas democráticas” (Grupo Nacional de Memoria Historica , 2013, pág. 2).

Es necesario precisar los periodos en el que se desarrollado el conflicto armado con lo cual se comprenderá y ampliará lo que conocemos de su evolución como tal. Según la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas<sup>6</sup>, del 2010 existen cuatro periodos que es pertinente sean resumidos;

- Primer periodo (1958-1982) marca la transición de la violencia bipartidista a la subversiva, caracterizada por la proliferación de las guerrillas que contrasta con el auge de la movilización social y la marginalidad del conflicto armado.
- Segundo periodo (1982-1996) se distingue por la proyección política, expansión territorial y crecimiento militar de las guerrillas, el surgimiento de los grupos paramilitares, la crisis y el colapso parcial del Estado, la irrupción y propagación del narcotráfico, el auge y declive de la Guerra Fría junto con el posicionamiento del narcotráfico en la agenda global, la nueva Constitución Política de 1991, y los procesos de paz y las reformas democráticas con resultados parciales y ambiguos.
- El tercer periodo (1996-2005) marca el umbral de recrudescimiento del conflicto armado. Se distingue por las expansiones simultáneas de las guerrillas y de los grupos paramilitares, la crisis y la recomposición del Estado en medio del conflicto armado y la radicalización política de la opinión pública hacia una solución militar del conflicto armado. La lucha contra el narcotráfico y su imbricación con la lucha contra el terrorismo renuevan las presiones

---

<sup>6</sup> La Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas es una herramienta establecida en el marco de los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, está constituido por doce expertos y el objetivo es ofrecer una visión multilateral, plural y neutral sobre la violencia armada que ha sufrido Colombia y la Región, han sido productores de información sobre el tema y han elaborado informes pertinentes. (RCN, 2014)

internacionales que alimentan el conflicto armado, aunado a la expansión del narcotráfico y los cambios en su organización.

- El cuarto periodo (2005-2012) marca el reacomodo del conflicto armado. Se distingue por una ofensiva militar del Estado que alcanzó su máximo grado de eficiencia en la acción contrainsurgente, debilitando, pero no doblegando la guerrilla, que incluso se reacomodó militarmente. Paralelamente se produce el fracaso de la negociación política con los grupos paramilitares, lo cual deriva en un rearme que viene acompañado de un violento reacomodo interno entre estructuras altamente fragmentadas, volátiles y cambiantes, fuertemente permeadas por el narcotráfico, más pragmáticas en su accionar criminal y más desafiantes frente al Estado.<sup>7</sup> (Grupo Nacional de Memoria Historica , 2013)

En estos periodos se evidencia que el Estado colombiano no es una figura completa que goce del reconocimiento, la legitimidad y autonomía para actuar en las zonas periféricas del país y así reafirmarse frente a los grupos irregulares y el narcotráfico, debilitando sus activadas e influencia, es decir, tener el control del país en todas las zonas conflictivas.

Una de las apreciaciones más importantes para comprender la difícil y crítica situación de América Latina frente a su institucionalidad y capacidad de manejar la violencia, dominio territorial e incluso en temas de tributación es la que describe Peter Waldman (1997), quien establece que la situación de la siguiente forma: “Si bien en casi ningún país latinoamericano el Estado ha logrado imponer el monopolio de la coacción hasta en sus últimas consecuencias, en Colombia la crisis de autoridad y de legitimidad estatales han ido agravándose periódicamente hasta causar una verdadera disolución del Estado” (Waldman, 1997, pág. 437)

Existe un contexto social y político colombiano, que está marcado por la presencia “diferenciada” del Estado colombiano en el territorio. Por ello es necesario hacer un acercamiento a lo que “presencia estatal” significa en forma general y que no tiene que ver solamente con una “instalación física”, sino que es “el cumplimiento permanente de las obligaciones primarias del Estado, tales como: impartir justicia, brindar seguridad y garantizar la prestación y acceso a servicios públicos básicos a todos sus ciudadanos” (Trejos, 2013, pág. 56). Es decir, tener un Estado que preste funciones desde sus instituciones, ya que si estas cuestiones no se establecen se crea una deslegitimación política en el territorio. En Colombia mientras se integran dinámicas de orden jurídico,

---

<sup>7</sup> Anexo 9

político, económico y social en los centros urbanos, ya en las periferias como por ejemplo la frontera sur de este país, estas son marginadas y excluidas de servicios básicos, posibilitando la consolidación de poderes paralelos, basados en fuerza y violencia. (Schelenker, J. e Iturralde, M, 2006)

Al respecto, Salazar y Castillo establecen que: En los niveles tan bajos de orden y en las condiciones de anarquía extensa reinantes en muchas regiones de Colombia [...] las organizaciones paramilitares [...] guerrilleras se convierten en gérmenes de orden [...] al quedar todo cubierto con el manto de la ilegalidad, el Estado renuncia a ser garante de las interacciones de los habitantes. Los derechos de propiedad, los contratos, los intercambios quedan en el limbo. Sin ellos no puede haber vida social. Es apenas natural que un nuevo tipo de orden primitivo surja en esas condiciones. (Salazar, B y Castillo, M, 2001, pág. 43)

Ahora bien, una de las interrogantes que ha prevalecido a lo largo de toda la historia del conflicto es la definición de este. Varios expertos han ensayado diferentes tipologías o características del conflicto armado; sin embargo, no existe una teoría única que explique claramente la naturaleza y características de esta lucha interna (Trejos, 2013). Como establece Trejos (2013), una de las razones es la complejidad y longevidad del caso, además de las cambiantes dinámicas político-militares de sus actores, no hace posible el encuadre en una sola categoría. Es claro que para el Estado y la sociedad estratégicamente no es lo mismo enfrentarse a una organización político –militar en el marco de un conflicto bélico interno que incluye a grupos terroristas y otros que cometen varios tipos de delitos en un escenario de paz.

Para Rangel (1999), el desconocimiento de manera consciente o inconscientemente de la naturaleza, pretensiones y estrategia de los actores en cuestión, conduce a “equivocar la definición de la naturaleza de la confrontación y, lo que es más grave a no poder acertar en la definición de las estrategias para resolverla” (Rengel, 1999). Esta errada definición del conflicto hace imposible que se tomen las medidas correctas para combatirlo. Sin embargo, desde la perspectiva académica se puede concluir, entre otras cosas, que se trata de un conflicto en el que confluye una complicada red de elementos en los que juegan un papel determinante los intereses del narcotráfico y su enorme poder económico, en primer lugar, un conflicto interno contemporáneo, que se motiva por fuentes nacionales de financiamiento esto quiere decir, secuestro, ejecuciones extrajudiciales, plantación de hoja de coca etc., en segundo lugar, que esta es una guerra a pequeña y media escala, cuyas consecuencias afectan seriamente a la población civil, lo

cual lo hace más difícil la aplicación legítima de la fuerza por parte del Estado. (Trejos, 2013)

Los principales grupos armados que han sido parte del conflicto en Colombia son el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC- EP), Ejército Popular de Liberación (ELP), y lo que se conocen como organizaciones paramilitares o nuevas bandas criminales<sup>8</sup>. (Trejos, 2013, pág. 75)

## **1.2 Relaciones Bilaterales Ecuador – Colombia**

Ecuador y Colombia comparten una frontera de 603 km cuadrados que recorren los territorios vecinos de los departamentos el de Nariño y Putumayo en Colombia, mismas que limitan con tres provincias en Ecuador: Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Estos territorios han sido históricamente los que abarcan la zona de integración fronteriza, como la que se ha impulsado desde los primeros “Tratados Comerciales de 1942, Acuerdos sobre las Relaciones Económicas y Comerciales de 1958, la creación de la Secretaría Técnica de Cooperación Económica en 1959, Programas de Integración Fronteriza Colombo – Ecuatoriana” (Vasco, 2016), otros acuerdos en materia de educación, salud, seguridad, migración, es decir varios mecanismos con el fin de fortalecer la integración bilateral e incluso multilateral.

### **1.2.1 Acuerdos y Mecanismos de Acción Conjunta y Cooperación**

Desde la Globalización y la división del mundo en bipolar, las relaciones internacionales fueron la base de la construcción de confianza y conectaron los Estados para que desde allí dentro del mundo hubiera un balance, mismo que ofrece el constructivismo.

Uno de las formas en las que se podrían analizar los acuerdos y mecanismos de cooperación binacionales entre Ecuador y Colombia es tomando al constructivismo. Wendt propone que “la anarquía es lo que los Estados hacen de ella” (Wendt A. , 1992). Es así que en la construcción del poder el Estado es capaz de hacer lo que desea en el momento en el que lo necesita llevado por un cúmulo de motivaciones. En este caso la creación de estos acuerdos y mecanismos nacen desde un lenguaje constructivista que simboliza para Wendt (1999) que, “para conseguir una coordinación desde acciones por parte de diferentes actores, es necesario que no solo los actores crean en algún resultado

---

<sup>8</sup> Anexo 3

particular, sino que todos los actores deben creer que el resto cree en ese mismo resultado” (Velosa, 2012), en este caso es el concepto de paz en el territorio de los dos países.

La construcción de la estructura internacional es tan fuerte que los sistemas de cooperación y acción conjunta tienen relevancia en todos los niveles entre Estados o actores que enfrentan el mismo problema, siendo un efecto coordinador lo más trascendental, que se eleva a partir de relaciones de amistad que ya fueron nombradas y se formaron en la historia, es decir, se ha construido una identidad entre estos Estados una basada en relaciones de confianza sobre intereses mutuos o propios.

Ahora bien, dentro de este marco de desarrollo y globalización, es necesario destacar que los principales agentes de cooperación y acción conjunta son los Estados. Ecuador y Colombia han establecido sólidas relaciones bilaterales, construidas sobre mecanismos de acción conjunta, planes de desarrollo y el tratamiento de un tema medular y crítico como es la frontera, que enfrenta desafíos en su desarrollo, funcionalidad, fortalecimiento y defensa.

Es importante hacer un recuento de los principales mecanismos que Ecuador y Colombia han establecido para desarrollar positivamente sus relaciones vecinales.

En primera instancia tenemos a la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), figura establecida en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, “Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada” (CAN, 2018 ). Establecida desde muchos años atrás, esta Zona se redefinió en el año 2002, mediante la Notas Revérsales<sup>9</sup> DM/DDF-44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y 54679/02 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador en el año 2003.

Se establece con el Convenio entre Ecuador y Colombia sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronave. La ZIF fue redefinida geográficamente en noviembre de 2002, mediante el Canje de Notas entre las Cancillerías, con la conveniencia de focalizar las acciones gubernamentales en beneficio de las comunidades asentadas en frontera.

---

<sup>9</sup> Las Notas Revérsales son una figura diplomática para establecer acuerdos, “es un mecanismo que opera cuando dos partes han alcanzado un acuerdo y desean constar hacerlo escrito” (Jara, 1989)

Resultado de esta medida se establecieron para la ZIF las áreas estratégicas de desarrollo: Andina, Amazónica y del Pacífico” (Bermei, D & Pabón, N, 2008, pág. 13)

Esta es una de las muestras de voluntad y entendimiento entre los dos gobiernos, aun así, no es la única, ni la más antigua en materia de definición los límites de influencia dentro del conflicto y su anhelada resolución, ya que ambos países tienen diferentes grados de participación en el mismo. Está claro que, los dos países tienen la presión de solucionar las diferentes crisis en sus respectivas fronteras. Por ello la relevancia de la ZIF, siendo un ejemplo del esfuerzo y la disposición de los Estados en establecer una relación binacional sólida y continuar con el desarrollo.

En 2006 los dos países resolvieron ampliar la ZIF, “contemplando en Colombia los municipios del Departamento de Nariño no mencionados en las Notas Revérsales de 2002, y en Ecuador la provincia de Imbabura” (Bermei, D & Pabón, N, 2008), finalmente en enero del 2008, se establece la suscripción del Acuerdo Bilateral de Desarrollo de la ZIF. Cabe recalcar que la ZIF es una definición geográfica espacial, sin embargo, es necesario nombrarlo por el hecho de que constituye actos de buena fe binacional.

A pesar de que aún esta iniciativa no se ha concretado completamente, es claro que a nivel comercial las relaciones han sido contantes, sin importar la crisis diplomática en ese momento:

En el 2007 Colombia exportó a Ecuador US\$ 1.272 millones; a julio del 2008 US\$ 850 millones, presentando una variación positiva del 20,02% con respecto al mismo período en el 2007. Es claro que para Colombia su tercer destino de las exportaciones es Ecuador; y es uno de proveedores más importante para este mercado. Los productos más exportados a Ecuador son vehículos, cosméticos, productos de aseo, artículos para el hogar, energía eléctrica, papel, industria gráfica, calzado, cuero, bebidas, confitería, productos de molinera y panadería, petróleo y carbón. Las importaciones de Ecuador hacia Colombia sumaron en el 2007 un total de US\$ 732 millones y reportó a julio del 2008 un total de US\$ 412 millones, presentando una variación del positiva 12,7% comparado con el mismo período en el 2007. Los productos más importados desde Ecuador son vehículos, artículos metalúrgicos, hierro, telecomunicaciones, autopartes, cosméticos, productos procesados de mar, cereales, confitería, aceites y calzado; ubicando a Colombia como el segundo destino de las exportaciones ecuatorianas. (Consultorio de Comercio EXterior , 2009)

Los Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF), forma parte de los instrumentos de cooperación entre los dos países suscritos en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Su propósito prestar servicios ágiles, eficientes y

coordinados por parte de los gobiernos y las respectivas autoridades que están en la frontera, “ mediante la aplicación de un sistema yuxtapuesto donde el país que controla una operación de ingreso o egreso, transmite de manera electrónica la documentación correspondiente al otro país” (Bermei, D & Pabón, N, 2008, pág. 14), hasta que se concluya este proyecto en su reemplazo se encuentran los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (CENAF), unos están ubicados en San Miguel de Putumayo (Colombia) y en el lado ecuatoriano en el puente del Rio San Miguel en Sucumbíos y puente Rumichaca en la provincia del Carchi.

Otro de los mecanismos es la Comisión de Vecindad e Integración Colombiana – Ecuatoriana (CVICE), la cual está “encargada de impulsar las acciones que promuevan la cooperación y el desarrollo binacional, privilegiando las acciones en el área fronteriza, es un mecanismo bilateral de carácter político y representativo” (Bermei, D & Pabón, N, 2008). Esta Comisión fue creada mediante una Declaración Conjunta en el 20 de junio de 1989 y reestructurada mediante un Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de Colombia, fue suscrito el 28 de noviembre de 2002 en Quito.

Se compone de un Capítulo Nacional Colombiano y un Capítulo Nacional Ecuatoriano, seis Subcomisiones Binacionales de Infraestructura, Asuntos Ambientales y Cuencas Hidrográficas; Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Educación, Ciencia y Cultura; Derechos Humanos y Asuntos Judiciales. Si bien este mecanismo ha dado buenos resultados, no ha llegado a activarse en la manera en que fue originalmente concebido.

El otro mecanismo binacional -el que constituye objeto del estudio- es la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON). “Fue creada para evaluar, coordinar y supervisar el cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, suscritos por Colombia y Ecuador a fin de evitar incidentes que afecten a la seguridad y estabilidad de las naciones” (Bermei, D & Pabón, N, 2008).

Fue establecida el 21 de noviembre de 1996, luego de la “Declaración Conjunta” de Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia, que da lugar a lo que se conoce como la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador- Colombia. En una de las primeras reuniones de la COMBIFRON se dio en agosto de 1997, en la cual se implementó un sistema de reuniones ordinarias semestrales.

Estos son algunas de las principales Medidas de Confianza Mutua<sup>10</sup> entre Ecuador y Colombia, de acuerdo con el Libro Blanco de Defensa de 2006, “constituyen los mecanismos más importantes que fueron creadas como medidas de fomento de la confianza; en ellas se tratan a profundidad temas que van desde la protección del ambiente, comercio, transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, servicios agropecuarios, de salud, incluso temas delicados como el control del orden público y seguridad” (Nuñez C. J., 2015, pág. 43)

Adicionalmente y en los últimos años se creó otro mecanismo ecuatoriano-colombiano que es el de los Gabinetes Binacionales, “mecanismo político bilateral del más alto nivel que congrega anualmente a los jefes de Estado y a sus respectivos gabinetes ministeriales, se viene desarrollando un nuevo y prometedor instrumento de Cooperación Sur-Sur (CSS) entre los Estados, que tiene como principal objetivo impulsar y concretar diversos proyectos de cooperación binacional” (León G. , 2018).

Estas constituyen una nueva forma muy directa de ejercer la diplomacia bilateral, para Fernando Carrión existen tres razones por las que este mecanismo es de alto nivel, innovador y además logró desestimar al resto de acciones anteriores que se han estado dando, “primero, porque se las sube al nivel más alto de las relaciones (presidentes), segundo, porque tiende a generar un enfoque integral (no solo militar o aduanero) y tercero, establece el mecanismo de cooperación entre los dos países para enfrentar la temática (no a la unilateralidad)” (Carrión F. , Los Gabinetes Binacionales, 2012)

El Gabinete Binacional, nace dentro de la necesidad de analizar los ejes que componen el marco de trabajo para el desarrollo en este caso de Ecuador y de Colombia, los siguientes ejes: seguridad y defensa; infraestructura y conectividad; asuntos fronterizos, asuntos ambientales; eje de asuntos sociales y culturales; y el eje asuntos económicos y comerciales. (Gabinete Binacional Ecuador- Colombia, 2018)

Los gabinetes binacionales, como se dijo antes, asumen el tratamiento de la relación bilateral de una forma integral y busca coordinar de manera adecuada acciones de los dos gobiernos. Los temas específicos a cargo de los otros mecanismos, la

---

<sup>10</sup> Medidas de Confianza Mutua, consideradas un instrumento propicio para promover un ambiente en donde exista integración y seguridad cooperativa, son acuerdos entre dos o más Estados que se destinan a acciones para atenuar las amenazas que son mutuas o entre los Estados. Fueron establecidas en la conferencia de Dipoli-Helsinki de 1972-1973, como propuesta de Bélgica e Italia en el marco de consultas preparatorias para la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). (R. Schanzer y A.Bárbaro, 2014)

COMBIFRON entre ellos, se integran en la globalidad del escenario de las relaciones bilaterales, pero mantienen su funcionamiento autónomo y desarrollan su trabajo en el marco de las políticas generales adoptadas por los gabinetes

Finalmente, todas estas acciones generan un malestar y reprimen las capacidades de los mecanismos dejando de funcionar como deberían y el sentido de cumplimiento se limita, es una forma en la que se desgastan los recursos ya que cada una de las herramientas están especializadas, pero al seguir creando más de ellos los esfuerzos no se concentran en el objetivo principal.

### **1.2.2 Políticas Binacionales de Seguridad Fronteriza**

En el marco de la realidad compleja que viven las regiones fronterizas de Ecuador y Colombia establecer en los límites territoriales, y en si en el interior de estos Estados Políticas de desarrollo que salgan al encuentro de las demandas y necesidades básicas de las poblaciones de esas regiones según la comprensión de la frontera “un espacio de actuación compartida” (Moreano, Hernan, 2009), es un reto, en un escenario que consta de una trama de realidades económicas, sociales y culturales.

Existen a nivel regional políticas binacionales de seguridad fronteriza, las cuales están alineadas a las necesidades concretas de los territorios en ambos lados de la frontera. Como menciona Moreano (2009),

Se entiende como política pública al conjunto de sucesivas respuestas del Estado, estructuradas a manera de plan permanente con directrices generales para hacer frente a situaciones problemáticas de desarrollo y seguridad, sobre las cuales se deben tomar decisiones, que traducidas en planes de acción conduzcan en la solución de los problemas. (Moreano, Hernan, 2009, pág. 39)

Las políticas tienen en esencia contemplar y cumplir con objetivos y prioridades. Tiene que haber una adecuada coordinación vertical para que estos puedan ser concretados. En el caso de Ecuador y Colombia, una coordinación que amerita establecer una coexistencia, los planes y proyectos de desarrollo buscan verificarse a través de la, generación de “unidades operativas de desarrollo” (Moreano, Hernan, 2009).

Los dos países han enfocado sus esfuerzos en la creación de un Programa Binacional de Integración Fronteriza; en primera instancia nos muestra la Localización de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador y Colombia, influenciado por la planificación binacional fronteriza, una convergencia de la planificación binacional,

tomando como referencia base el Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo de Colombia y principios de planificación binacional. Dentro de este existen cinco ejes; el primero que se relaciona con equidad, cohesión social y cultural; segundo, seguridad integral y movilidad humana; el tercero de complementariedad productiva y comercial; el cuarto, conectividad e infraestructura y finalmente, el que se refiere a sostenibilidad ambiental. (Senplades - DNP - PFP, 2014)

Se pueden mencionar planes y programas más específicos en cuanto a su funcionalidad y efectividad, por ejemplo: Programa Nacional de Desarrollo Económico, Programa Nacional de Gestión Ambiental, Programa Nacional de Desarrollo Social y Cultural y el Programa Nacional de Infraestructura; todos estos programas están dentro de los documentos de lo que comprende la ZIF entre Ecuador y Colombia.

Conviene en este punto hacer una aclaración; y es que debido a los constantes conflictos en zona de frontera los proyectos, planes y programas que se han insistido en crear a nivel binacional, no han tenido la incidencia que deberían, y es que la coordinación entre los países en la frontera debe ser más fuerte y concreta, como por ejemplo iniciativas de desarrollo productivo y proyectos de inversión. Sin embargo, es evidente que las iniciativas han sido principalmente de securitizar sus acciones y que prime una necesidad militar.

El establecer políticas binacionales en temas de defensa y seguridad ha sido una tarea difícil. La misma realidad fronteriza, comenzando por la geografía, ha planteado dificultades para emprender en algunas iniciativas y para articular proyectos. En algunos casos, la planificación desde las oficinas ha chocado con la contundencia de los hechos en territorio, sin una planificación prospectiva o inmediata de la realidad situacional, es decir, no se tiene una mirada objetiva del problema.

Desde estas perspectivas se podría decir que el enfoque de “securitización” que primó en las políticas de defensa en la frontera inspirado en los planes Colombia y Patriota y que se supone tienen proyectos de desarrollo social, pero que sin embargo, ha concentrado sus esfuerzos en combatir a los actores transnacionales involucrados, en temas ilícitos, condicionando a que las relaciones en cualquier tema se vean implícitas en el “factor violencia” (Viera, 2006, pág. 156). Objetivos principales del gobierno de Colombia desde la construcción de sus estrategias de seguridad con el presidente Álvaro Uribe, han sido “la desmovilización de los grupos armados paramilitares – proceso que

inició en 2003- y la recuperación de los territorios ocupados por las guerrillas” (Vallejo, 2010), todo ello bajo la dirección que provee la Política de Seguridad Democrática, uno de cuyos propósitos ha sido que “posicionar y justificar a través del discurso la lucha contra los grupos al margen de la ley, especialmente las guerrillas y su principal forma de financiamiento, el narcotráfico, catalogados por el gobierno como las principales amenazas a la seguridad” (León C. , 2011), aumentando el gasto militar.

El denominado “Plan Ecuador” buscó marcar una diferencia sustancial con respecto a los planes colombianos mencionados, priorizando los componentes de desarrollo social y económico con una inversión de 40.000.000. Sus ejes fueron:

1.- Consolidar la seguridad y una cultura de paz centradas en el ser humano, la satisfacción de necesidades y la potenciación de capacidades y libertades; 2.- Mantener una política de relaciones internacionales solidaria y equitativa, y 3.- Afirmar políticas de defensa basada en la protección de la población, de los recursos naturales, del patrimonio nacional y el control efectivo del territorio. (Vallejo, 2010, pág. 33).

### **1.2.3 Políticas de Defensa, Seguridad y Desarrollo de Ecuador en la Frontera Norte.**

Es importante hacer referencia a las políticas de defensa, seguridad y desarrollo que el Ecuador ha implementado en su territorio para enfrentar el conflicto armado colombiano y las múltiples incursiones de este hacia este territorio. Si bien es cierto que las incidencias de la violencia en el vecino país se manifestaron en el Ecuador desde hace ya muchos años, también lo es que, desde la aplicación del Plan Colombia los efectos fueron muchos más drásticos y peligrosos para las poblaciones ecuatorianas del borde fronterizo. Ello se complicó aún más cuando los grupos al margen de la ley empezaron a financiarse con dinero proveniente del narcotráfico y a extender sus actividades delictivas hacia territorio ecuatoriano, ampliando sus zonas de influencia y asegurando rutas para el paso de la droga.

El incremento de la presencia de las fuerzas armadas no llevó al aumento de la seguridad, sino por el contrario trajo como resultado atropellos a los derechos de la población ecuatoriana y asesinatos, lo que dificulta la situación para los campesinos pues obstaculiza la movilización, y comercialización de los productos. (León C. , 2011, pág. 2)

Al contrario de lo planificado, este tipo de acción dificultó la vida de esta población, en donde se manifiesta que “entre el 2004 y el 2008, su población asegura que hubo 67 campesinos asesinados” (Voltaire.org, 2010), por las dos fuerzas armadas.

Dado que la ofensiva de las Fuerzas Militares de Colombia, ha sido muy fuerte sobre la zona debido a la aparición de nuevas amenazas, que ven en Ecuador un lugar para descansar y reabastecerse, dejando en evidencia la falta de control y comunicación a nivel binacional, y que luego desencadena en una población susceptible a ser parte del conflicto.

La frontera con el Ecuador de 586 kilómetros es una de nuestras fronteras más activas y porosas, siendo este vecino, un país muy sensible y vulnerable a los efectos del Plan Colombia y del Plan Patriota. No sólo los grupos al margen de la ley que se desplazan al Ecuador... sino también la presencia de refugiados, crea malestar en las autoridades ecuatorianas. (Universidad Militar Nueva Granada, 2018, pág. 21)

Ahora bien, para Ecuador el conflicto colombiano no ha sido una prioridad, sino el mantener las relaciones estables con Perú que históricamente han sido difíciles, y hacia lo que se ha enfocado la política de defensa y seguridad, dejando de lado la amenaza que representa el conflicto en Colombia y que el acto de ignorar ha acarreado varios problemas presentes en la actualidad.

Como menciona el Ministro de Defensa, Gral. Oswaldo Jarrín en el Foro Académico Internacional: *La Defensa Nacional y Seguridad Nacional. Retos ante la Problemática Actual*, las agendas de seguridad que no han constituido una fuerte política de defensa nacional y que debilitan las acciones futuras del Estado frente a cualquier riesgo o amenaza (Jarrín, 2018), se debe contar con perspectivas de orden nacional e internacional, ya que lo que se busca es quebrar la incertidumbre, con visión estratégica. En el Libro Blanco de 2006 se establece que entre los principales objetos son “reflejar las relaciones y condiciones regionales y subregionales en las que se inserta el Ecuador y las proyecciones para la cooperación interestatal y la seguridad” (Ministerio de Defensa Nacional Ecuador, 2006), se debe considerar que la política de defensa nacional está estrechamente ligada a la política exterior y esta debe tener una guía para que los objetivos nacionales tengan concordancia con el derecho internacional, siendo que la búsqueda de la paz puede estar ligada a estrategias de cooperación o de acción conjunta.

La actualización de la política de defensa nacional responde a la necesidad de la sociedad y el Estado ecuatoriano de reinsertarse en los nuevos escenarios mundiales y regionales, a fin de afrontar las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales establecidas por el proceso de globalización y los actuales reordenamientos estratégicos en la seguridad hemisférica y subregional. (Libro Blanco del Ecuador, 2006, pág. 12)

Una política de defensa nacional debe promover la cooperación dentro de agendas de seguridad integral, que responde a reconocer las amenazas, preocupaciones y posibles desafíos en problemas intersectoriales. Debe tomar en cuenta las complejidades que plantean las fronteras y los fenómenos de todo orden que allí se producen.

Entre 2007 y 2017, durante el régimen de Rafael Correa, la situación de la frontera norte ecuatoriana experimentó un serio deterioro. La falta de políticas integrales de desarrollo y el incremento de las actividades delictivas, favorecidas con una visible tolerancia frente a la presencia de la FARC, fueron agudizando problemas con la irrupción, inclusive, de elementos vinculados a los carteles mexicanos de droga. Para hacer frente a todo eso se inició, en junio del 2018, la aplicación de la “Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo”.

La construcción de esta política se ha articulado en la necesidad de desarrollo social, económico y productivo de la población que está en frontera y con la política que mantiene el Estado Ecuatoriano en materia de relaciones internacionales. Su fundamento metodológico descansa en planteamientos originados en la Organización de Estados Americanos OEA (Documento OEA CP/RES 829 del 6 de noviembre del 2002<sup>11</sup>), y de la Organización de Naciones Unidas ONU, y en lo establecido en los Lineamientos Básicos de Libros Blancos de Defensa, así como el uso del instrumento nacional de formulación de políticas públicas emitido por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). (Ministerio de Defensa Nacional, 2018)

El contexto estratégico en la mencionada política toma en cuenta la globalización y cómo ella ha cambiado la forma de ver el mundo, principalmente en tres áreas: “la transnacionalización, interdependencia y la conformación de nuevos tipos de conflictos que se caracterizan por la presencia de nuevos actores y grupos que pretenden controlar espacios geográficos, que inadvertidamente se consideran como “in-gobernados”, específicamente en zonas fronterizas” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 4)

Una de las cuestiones que se evidencia dentro de la política y constituye un factor a considerar en la construcción de fronteras que pretenden ser desarrolladas, es la interdependencia, la cual no debe ser vista solo como una vulnerabilidad, como se

---

<sup>11</sup> Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa. OEA/Ser.G. CP/RES.829(1342/02).  
<http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/html/res829.htm>

menciona en la política, sino también como una oportunidad para que los Estados creen espacios propicios para el desarrollo de la población de las zonas de frontera. Es interesante cuando se menciona en este texto a los “fenómenos intermesticos”<sup>12</sup>, término acuñado por Manning y Víctor de Cha, se refiere a cómo los conflictos internos domésticos se proyectan al exterior.

La interdependencia y la transnacionalización, sumadas a una situación conflictiva, vuelve a las zonas de frontera difíciles de controlar por los Estados, lo cual plantea la necesidad de crear acuerdos conjuntos y establecer compromisos de colaboración, sin comprometer, por cierto, la soberanía de los Estados y la libre determinación de los pueblos. El documento sobre construcción de políticas de defensa de Ecuador afirma que “las políticas de Estado para la seguridad y defensa son más difíciles de implementar debido a una proximidad geográfica” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018). Acaso esta afirmación podría cuestionarse si se plantea el hecho de que las proximidades geográficas pueden bien ser oportunidades que deberían ser aprovechadas.

En la construcción de una seguridad cooperativa, la presencia del Estado es imperativa y el apoyo de los actores estatales implicados una necesidad. Es preciso también revisar y actualizar las formas de intervención estatal y la naturaleza de los acuerdos binacionales, ya que la situación en la frontera ha experimentado cambios sustanciales en las últimas dos décadas.

Dentro del concepto político estratégico de la seguridad, se considera que el Ecuador “reconoce el derecho internacional y las medidas de confianza mutua, como un mecanismo para la resolución de conflictos, sin desestimar el uso del poder nacional cuando los intereses del Estado se vean afectados” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 14). Además, para que los fines y propósitos del Estado se cumplan, se debe implementar mecanismos que en donde integren las instituciones del Estado, evitar la sectorización en la planificación estatal y fomentar la ejecución de planes, acuerdos y proyectos, tomando en cuenta el bienestar de la sociedad.

---

<sup>12</sup> Intermestico es un término usado por los académicos en ciencias sociales para describir un fenómeno que está constituido por expresiones domésticas y ramificaciones internacionales. Ver (Bobeá, 2011)

Los objetivos de seguridad y desarrollo se enfocan en varios puntos:

1. Ejercer un control efectivo del territorio y de su ordenamiento en los espacios terrestre, acuático y aéreo; así como, de los recursos, infraestructura, y áreas estratégicas.
2. Proteger a la población en la frontera norte y garantizar el ejercicio de sus derechos, libertades y de la confianza para el desarrollo integral y evitar su desplazamiento.
3. Generar mecanismos de articulación intersectorial y multinivel que armonicen los objetivos y políticas del Consejo Sectorial de Seguridad, Comité Nacional de Seguridad Integral Fronterizo para el desarrollo integral de la población en la frontera norte.
4. Incrementar los mecanismos de control para contrarrestar las actividades económicas y financieras ilegales que sustentan las acciones ilícitas en la frontera norte.
5. Incrementar la cooperación internacional de conformidad con los intereses nacionales y lineamientos de la política exterior del Estado.
6. Reducir la vulnerabilidad socioeconómica mediante la reactivación productiva.
7. Fortalecer la identidad nacional, tejido social, de pueblos y nacionalidades y conservación ambiental.
8. Generar mecanismos de control para una migración ordenada y segura.
9. Fortalecer la capacidad de los sistemas de vialidad, telecomunicaciones y comunicación social de la población. (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 18)

Un punto muy importante es el quinto, que se refiere a mejorar la cooperación internacional con un espacio de diálogo y cooperación. Este intercambio de experiencias, información e incluso de conocimiento estratégico no solo a nivel militar, sino en otros ámbitos, será lo que marque la diferencia en esta lucha frente amenazas que evolucionan y se vuelven irreconocibles y peligrosas.

### **1.3 Comparación Actual del desarrollo entre las fronteras de Ecuador y Colombia.**

El desarrollo de la frontera entre Ecuador y Colombia, no ha sido homogénea en lo social, económico, político y en seguridad. La infraestructura, por ejemplo, es diferente y la integración de esas zonas en sus respectivos espacios nacionales es distinta. Vale la pena establecer un breve diagnóstico de las zonas de frontera que comparten Ecuador y Colombia.

#### **1.3.1 Frontera Ecuador – Colombia: Escenario Actual.**

El actual escenario en la frontera Norte de Ecuador y Sur de Colombia, y el amplio territorio que abarca ha sido marcado por encuentros y desencuentros sociales, políticos y físicos, entre nuevos actores no-estatales y estatales, produciendo fenómenos que obligan

a los Estados a crear mecanismos complejos que, por igual, no influyan en la soberanía, pero que al mismo tiempo mantengan a raya a grupo ilegales, que se ajustan a necesidades económicas o en sí a una satisfacción de “poder” que les da el enfrentar a un Estado y su fuerza pública.

Los niveles de desarrollo que han tenido las dos fronteras han sido diferentes en cuestiones de infraestructura (construcción de vías y carreteras; edificación de edificios hospitales y escuelas), una estructura poblacional (presencia de individuos o comunidades), implementación de servicios básicos (agua, luz, teléfono y alcantarillado) y seguridad, básicamente establecer derechos dentro de este territorio y que los Estados tengan presencia como instituciones de confianza y reconocimiento, ya que por la falta de pericia e influencia en la zona los grupos y organizaciones ilegales han tenido cabida, tomando por la fuerza o persuasión la institucionalidad que desde los diferentes gobiernos a lo largo de la historia no se ha podido sostener y ratificar.

Ahora bien, en el caso de Ecuador es clara la búsqueda de un desarrollo con expectativas muy altas como las que se establecen en el Plan Nacional del Buen Vivir de 2013-2017, en relación a las fronteras;

Las relaciones bilaterales de Ecuador buscan articular las sociedades de frontera en dinámicas comunes del Buen Vivir, que garanticen la plena vigencia de sus derechos, de las leyes y de las instituciones en los territorios tanto del país cuanto de los estados vecinos; en un marco de corresponsabilidad binacional que suponga hacer de las fronteras espacios de complementariedad, de paz y no de conflicto. (Constitución, arts. 7, 57, 423).

En la actualidad, esta búsqueda de desarrollo fronterizo debe ir de la mano con una visión estratégica, desde organizaciones del Estado como el Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador y el Ministerio de Relaciones Exteriores, como sus pares en Colombia, ya que las instituciones tienen que desarrollarse en planos estratégicos. Como se ha mencionado antes una política de defensa es un paso idóneo hacia la construcción de una paz que pueda sostenerse en el tiempo.

La construcción de estas políticas no debe ser vistas en un marco tradicional, como menciona el Ministro de Defensa, Gral. Jarrín, “Para elaborar esta política se necesita iniciativa y voluntad tomando como punto de referencia lo internacional, pero basándose en lo nacional, siendo una de las referencias las Naciones Unidas, que plantea directrices para los lineamientos, como también de la Organización de Estados Americanos (OEA). Tomando aportes internacionales se forja la política exterior del país para poder así

elaborar también la planificación nacional basado en el Plan Toda una Vida, así como las leyes de la República” (Jarrín, 2018).

En un contexto socio-demográfico, el desarrollo de las dos fronteras no ha sido uniforme. Son tres las regiones que comparten Ecuador y Colombia: Amazonía, Andes y la costa del Pacífico. En la región amazónica existen varias subregiones, para Colombia está el “bajo Putumayo” y en el caso ecuatoriano esta una amplia llanura selvática hasta la sierra, que cuentan con riqueza geográfica e hidrográfica; en el territorio Andino que constituye una zona montañosa con diversidad climática y condiciones similares de productividad en las dos fronteras, y finalmente, el del Pacífico, que es parte de la selva húmeda costera marcada en ambos lados por el abandono e aislamiento, como menciona Socorro Ramírez;

Las economías legales e ilegales y los grupos irregulares han estimulado la deconstrucción del mangle para producir camarónes y de la selva para la extracción irregular de madera y el reemplazo por la palma africana o por cultivos de coca. La respuesta gubernamental a ambos lados de la línea limítrofe ha sido fundamentalmente militar. (Ramírez, 2011, pág. 232)

La frontera Andina es una de las más dinámicas. Cuenta con la mayor población a diferencias de las dos regiones anteriores (48.4%); ya que en los dos lados en el Carchi en Ecuador e Ipiales en Colombia siendo las dos zonas de notable desarrollo urbano. Ello ha determinado que se verifique lo más intenso del intercambio comercial y de la interacción social.

Existen dos líneas divisorias, la primera es terrestre y la segunda marítima. De este a oeste desde el río Guepí hasta la desembocadura del río Mataje en la bahía de Ancón de Sardinas, 250km pertenecen a Nariño y 292 km a Putumayo; la misma extensión corresponde en el lado ecuatoriano a las provincias de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas

Actualmente el departamento de Nariño cuenta con una población proyectada para 2015 de 1.744.228 personas de los cuales el 49,36% viven en el sector urbano 860.986 y el 50,64% viven en el sector rural. 883.242.1 Por parte del departamento de Putumayo, son cuatro los municipios fronterizos con Ecuador: San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Asís y Puerto Leguízamo. El departamento del Putumayo de acuerdo a cifras proyectadas por el DANE cuenta con una población de 305.204 habitantes.

Del lado ecuatoriano, en zona limítrofe se encuentran las siguientes entidades territoriales denominadas cantones (equivalente a los municipios en Colombia): Cantón Tulcán (Provincia de Carchi), Cantón Sucumbíos, Cantón Cáscales, Cantón Lago Agrio, cantón Putumayo (Provincia de Sucumbíos) y Cantón San Lorenzo (Provincia de Esmeraldas), cerca de 900.000 personas viven

en estas provincias fronterizas ecuatorianas. ( José Luis Arango & Randolph Laverde Tamayo, 2015).

Con estos datos podemos afirmar que a población que se encuentra en el territorio fronterizo es abundante y requieren que sus necesidades sean satisfechas. Uno de los pasos importantes en este marco se ha dado en encontrar las convergencias entre los sistemas de planificación de Ecuador y Colombia, desde el Plan Nacional para el Buen Vivir y el Plan Prosperidad para Todos, Pabel Muñoz, señala que: “ este trabajo permite una visión conjunta de planificación binacional que apunta a la paz, la erradicación de la pobreza y el cambio productivo para el desarrollo, así como el fortalecimiento de la capacidad regulatoria de los estados y los objetivos planteados por el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Agenda Mundial Post 2015” (SEMPLADES, 2018).

A nivel de defensa, es claro el descuido del Ecuador, lo sistemas de inteligencia y detección temprana de amenazas no han funcionado como se desearía y la cooperación entre los países sigue siendo un anhelo para confluir en nuevas formas de ver los peligros y contrarrestar a los actores ilegales. En el caso de Ecuador, este se ha concentrado en desarrollar a la población, sin considerar políticas de securitización para la protección de las fronteras.

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos de Colombia por erradicar el conflicto de su país y reducir la acción del narcotráfico esta se mantiene, por ejemplo, en los resultados que obtuvo la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en 2017 aún existen altos índices de cultivo de coca, por ejemplo, el área neta con cultivos de coca calculada ha sido en 2016 de 146.000 hectáreas y para el 2017 es de 171.000 hectáreas. ( Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - Oficina de las Nacionales Unidas contra la Droga y el Delito, 2017)<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Anexo 4

Resumen de Resultados: Censo de Cultivos de Coca en Colombia 2017 (SIMCI y UNODC. 2018)

## CAPITULO 2

### LA COMISIÓN BINACIONAL FRONTERIZA ECUADOR- COLOMBIA

#### 2.1 Antecedentes de la Comisión Binacional Fronteriza entre Ecuador y Colombia

La construcción de relaciones bilaterales ha estado marcada por la necesidad implícita y común de contrarrestar amenazas, desde un nuevo concepto de seguridad global. Al referirse a un nuevo concepto de “seguridad global”, comprendemos que luego de la desaparición del conflicto bipolar, el fin de la Guerra Fría y el auge del capitalismo, desde el poder económico y militar, se han configurado Mecanismos de Fomento de Confianza Mutua (MFCM)<sup>14</sup>, en el centro de influyentes foros multilaterales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y otros como la Conferencia sobre Cooperación y Seguridad Europea (CSCE). De estos y en sus regiones se ha visto el desarrollo de convenios, foros, reuniones, entendimientos, comisiones o gestiones políticas importantes. Ecuador y Colombia, al igual que el resto de los países han sido parte de esta nueva visión de la cooperación y relaciones internacionales.

Los MFCM, entre Ecuador y Colombia constituyen obligaciones mutuas contraídas por ambos Estados, cuyo cumplimiento ha sido concientizado por los intereses compartidos como, el fortalecimiento de la democracia, el respeto a la libertad, la integración económica, la promoción de los derechos humanos, la preservación de la justicia social, el desarrollo de sus economías, con el principal objetivo de alcanzar el bienestar de sus pueblos y la preservación de la paz entre sus naciones, para lo cual existen instrumentos fundamentales como la Comisión de Vecindad e Integración y la Comisión Binacional Fronteriza que están basados en los intereses binacionales. (Nuñez J. , 2015, pág. 26)

Se ha construido entre Ecuador y Colombia un sistema de confianza que aún tiene mucho por evolucionar. De todos modos, los mecanismos que se han evidenciado son muy interesantes y de algún modo han impactado en la mejora de las relaciones bilaterales y el desarrollo del territorio fronterizo, siempre en la búsqueda de una paz.

Uno de estos mecanismos de confianza que se han establecido en el marco de la seguridad y defensa de ambas naciones, es la Comisión Binacional Fronteriza entre Ecuador y Colombia, siendo uno de los proyectos históricos dentro de las relaciones, pero

---

<sup>14</sup> Para Vargas 1997 (como se citó en Moreano,2004) que establecen que los Mecanismos de Confianza Mutua (MCM) también se refieren “a aquellas acciones que eliminan o disminuyen las percepciones de peligro en cada situación geo-estratégica específica” (Hernan Morenao, 2005)

que al mismo tiempo no ha tenido la incidencia que debería en la búsqueda de seguridad dentro de los sectores fronterizos problemáticos.

La Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia (COMBIFRON), se formó el 21 de noviembre de 1996 para discutir y tratar temas de defensa y seguridad fronteriza, suspendidos dentro de un ambiente amenazante y peligroso como fue la anterior década violenta con las guerrillas, el narcotráfico y los grupos criminales.

Uno de los principales antecedentes fue la Comisión Binacional entre Colombia y Venezuela “creada el 28 de marzo de 1989, como resultado de la Declaración Presidencial de Ureña, con el nombre de Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos, exclusivamente para trabajar en los temas de seguridad y defensa de los territorios de Colombia y Venezuela” (Ortiz, 2012)

Es una herramienta de confianza mutua, que evalúa y supervisa el cumplimiento de compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza. Busca “generar medidas de confianza mutua y fortalecer las relaciones entre las Fuerzas Públicas a fin de solucionar conjuntamente los problemas fronterizos” (Hidalgo, 2011, pág. 19); el documento que propicia su creación es la “Declaración Conjunta”, establecida por los Ministerios de Defensa de Ecuador y Colombia.

Lo crearon los ministros de Defensa Nacional y delegaron a los Jefes de Inteligencia Conjunta de cada Estado para su desarrollo cada semestre, a través de reuniones ordinarias o extraordinaria, con el propósito de evaluar y diagnosticar la seguridad en la zona de frontera y con ellos crear mecanismos binacionales que permitan atender los factores de atención e inestabilidad en la frontera. (Gnrl.Garzón, 2018)<sup>15</sup>

En el mes de junio de 2004, se establece la directiva para la Organización y Funcionamiento de la COMBIFRON Ecuador-Colombia, “Instructivo de Procedimientos Operativos Vigentes (Manual POV); la Cartilla de Seguridad y el Sistema de Comunicaciones para Unidades Fronterizas (SICOMFRON)” (Fundación Plone, 2018). Todo ello con el fin de ser un mecanismo de acción inmediata para tratar los temas de defensa y seguridad fronteriza.

---

<sup>15</sup> Entrevista número dos: 14 de octubre del 2018, al General Luis Garzón en Servicio Pasivo, quien estuvo presente y colaboro en varias reuniones de la COMBIFRON cuando fue jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Para el 2006, la aplicación de los compromisos militares y policiales en vigencia estaban teniendo resultados. Se estandarizó el uso de imágenes de radares para controlar el tráfico aéreo y los procedimientos internacionales para el procesamiento de acciones delictivas o personas que han estado involucrados. “Se crearon tres subcomisiones asociadas al combate al crimen transnacional, al contrabando de armas, municiones, combate a los grupos subversivos, capacitación y cooperación entre ambos países” (Hidalgo, 2011), además en este año se aprobó el Reglamento de Funcionamiento de la COMBIFRON.

Hasta el 2007, en el marco de la COMBIFRON se mantuvieron 18 Reuniones Ordinarias y ocho reuniones Extraordinarias, para cumplir las evaluaciones pertinentes en relación a las funciones detalladas de la Comisión, siendo uno de los objetivos superar las limitaciones registradas en la relación a las actividades que se podían realizar, ya que;

La Comisión estaba facultada solamente para investigar incidentes fronterizos –post facto-, su reglamento no preveía la cuantificación de los daños personales y materiales y la entrega de reparaciones a las víctimas y/o sobrevivientes. La recurrencia y gravedad de los incidentes fronterizos rebasó la capacidad de gestión de la COMBIFRON. (Hidalgo, 2011)

Dentro del Libro Blanco de defensa, también se menciona de una forma mucho más objetiva la esencia de COMBIFRON, entre Ecuador y Colombia: “tiene como propósito, la evaluación y supervisión del cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, la solución oportuna de problemas que se presenten en la zona de frontera y el fortalecimiento de las relaciones entre las Fuerzas Públicas. (...), se convirtió en un instrumento de confianza mutua y prevención de conflictos mediante acción inmediata” (Libro Blanco del Ecuador, 2006)

Es interesante como desde la política nacional de defensa se conceptualiza a la comisión y la visión que contrasta desde los diferentes autores que analizan su concepto como un mecanismo de confianza mutua. Aunque esta no es un mecanismo que cuente con todas las competencias para actuar ante la amenaza, su presencia es decisiva dentro del conflicto para que las tensiones a nivel binacional en temas de seguridad y político puedan ser discutidas en este espacio, compuesto para la toma de decisiones y estrategias en el combate de una amenaza y riesgos comunes.

En la búsqueda de un desarrollo de los mecanismos de confianza mutua y de la actualización de las acciones para proteger las fronteras de las amenazas que aquejan a

ambos Estados, se acuerda en 2008, poner en vigencia de manera provisional la Cartilla de Seguridad (la cual se expondrá a largo del documento),

El 21 de mayo del 2008, se acordó poner en vigencia de manera provisional la Cartilla de Seguridad y en el 2009 inició un proceso de reactivación de la COMBIFRON a través del establecimiento del Sistema Binacional sobre Cooperación, Evaluación y Seguridad (SIBCES), para un mejor manejo institucional y para establecer mecanismos de reparación a personales y materiales. (Hidalgo, 2011)

Antes de seguir adelante es conveniente recordar uno de los eventos que marcaron las bilaterales entre Ecuador y Colombia, y es el incidente de Angostura de 2008, el cual interrumpió muchas de las actividades que se realizaban dentro de la COMBIFRON, incluso la periodicidad de las reuniones, una cuestión que es clara de ocurrir debido a la magnitud de los hechos. Esta suspensión se mantuvo hasta el 12 de noviembre de 2009, ya que mediante el desarrollo de la IX Reunión Extraordinaria de la COMBIFRON en Bogotá -Colombia, se accionó el Sistema Binacional sobre Cooperación, Evaluación y Seguridad (SIBCES), ya que su puesta en marcha fue considerada en 2008 y tiene relevancia en las acciones conjuntas entre la fuerza pública de los Estados que podrían darse posteriormente, la dirección de este sistema está bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Cuenta con el “apoyo de experto militares y civiles pertenecientes a países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), “para constatar los incidentes en el terreno y que contemple, además mecanismo de reparación para atender pasados y futuros daños personales y materiales” (Hidalgo, 2011, pág. 45), es decir, que existe una visible y permanente intención de evolucionar los mecanismos de acción.

Sin embargo, y a pesar de la importancia histórica de la Comisión para ambas naciones se decidió dar por terminado el convenio de la COMBIFRON, proceso que estuvo al cargo de la canciller ecuatoriana María Fernanda Salvador, siendo solo la Cartilla de Seguridad el único instrumento de confianza vigente a partir de este momento en el año 2008. (Ortiz, 2012, pág. 83); Cuestión que denota la baja relevancia de la Comisión en cuanto a su alcance y capacidad.

En noviembre del 2009 en la búsqueda de superar los roces entre los Gobiernos del Ecuador y Colombia, se reactiva la COMBIFRON,

Ecuador y Colombia reactivaron la COMBIFRON, designando agregados Militares y Policiales en Quito y Bogotá, con el propósito de tener representación oficial de la fuerza

pública y facilitar la comunicación entre ambas naciones, en temas de seguridad, desarrollo fronterizo, y asuntos sensibles para la comunidad. (Ortiz, 2012, pág. 85)

Al final de todos estos procesos y en la *IX Reunión Extraordinaria* de la COMBIFRON se acordó:

- Realizar la VII SICOMFRON en la ciudad de Ipiales en diciembre 2009,
- Reactivar las Reuniones Bilaterales de Inteligencia de las Fuerzas,
- Reactivar las Reuniones Regionales de Inteligencia,
- Realizar la XX Reunión Ordinaria en la ciudad de Cali, Colombia en el mes de enero de 2010. (Nuñez J. , 2015, pág. 43)

En el marco de la VII SICOMFRON, formalmente se establece que los Gobiernos de Ecuador y Colombia tienen el deseo de avanzar en el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas y relativas propiamente a la COMBIFRON, para que tengan una mayor operatividad institucional y eficiencia de resultados.

Como se ha evidenciado, la COMBIFRON es parte de un sistema amplio de Mecanismos de Confianza Mutua, el cual se ha establecido para sortear y contrarrestar las amenazas en la frontera como una especie de complemento importante de las actividades de la Comisión de Vecindad Ecuatoriano-Colombiana (COVIEC), que representa un gran avance en las relaciones bilaterales. En este punto es necesario hacer una referencia a lo que significa la COVIEC;

Se maneja en base a un enfoque sistémico binacional que toma en cuenta la territorialidad, la participación y el proceso organizativo, opera conjuntamente con organismos de consejería y consultoría de los dos gobiernos, estudia aspectos centrales de la problemática de la integración y plantea soluciones comunes en forma de recomendaciones. (Hidalgo, 2011, pág. 13)

Quedan definidos los antecedentes en relación a la Comisión Binacional Fronteriza, su razón de existir, y el sistema sobre el que se ha desarrollado dentro de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia, y el conflicto que afecta sus fronteras. Este es un sistema muy complejo y que se ha venido desarrollando por más de 20 años en el marco de un periodo histórico caótico y cambiante dentro de la región latinoamericana y que ha involucrado a varios actores que tienen diferentes responsabilidades, diferentes posiciones o como menciona Torrijos (2017), un enfrentamiento que involucra a una democracia perfectible, entendido como los Estados colombiano y ecuatoriano, y un autoritarismo subversivo que desafía los valores

profundos sobre los que se ha ido consolidando el Estado de forma tradicional, (Torrijos, 2017), es decir, un constante combate en situación de desventaja entre las “fuerzas del Estado y las agrupaciones subversivas cuya principal característica es que han privilegiado la rapacidad y el terrorismo como método de lucha revolucionaria e interacción política” (Torrijos, 2017)

Ahora bien, llegado a este punto es necesario impulsar la comprensión acerca de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador y Colombia, ya que esta se ha ido desarrollando conforme nacen las amenazas que enfrentar y se generan nuevas necesidades a las cuales responder, sin embargo, el hecho de que esté constituida y tenga en su marco una hoja de ruta sobre cómo debe actuar esto no significa que siempre se haya cumplido o que esté funcionando de la forma como debería.

## **2.2 Funciones de la Comisión Binacional Fronteriza**

### **2.2.1 Descripción General de Funciones**

Las Funciones de la COMBIFRON, se definen dentro de los ejes temáticos del Gabinete Binacional, siendo parte de una agenda binacional que busca impulsar las actividades que demanda el desarrollo integral de las zonas de frontera. La agenda binacional referida es la que se desarrolló en 2017, llamada Agenda Regulatoria Binacional Ecuador- Colombia, nace como una necesidad de identificar “medidas, acciones, alternativas u opciones regulatorias con el objetivo de dinamizar el desarrollo de la frontera, generando impactos positivos en las actividades cotidianas de la zona de frontera”. (Senplades, Ecuador; DNP, Colombia , 2017, pág. 2).

Es uno de los mecanismos más importantes y reconocidos a nivel binacional entre Ecuador y Colombia, y consta como uno de los puntos más relevantes en los ejes de seguridad y defensa que trabajan tanto Ecuador como Colombia, en sus agendas respectivas, por ello y reafirmando el compromiso se ha reconocido en el III Gabinete Binacional Ecuador y Colombia, el 15 de diciembre de 2014, en Rioverde; siendo que se reconoce a la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador y Colombia,

Como el mecanismo rector para el intercambio de información e inteligencia entre la Fuerza Pública de ambos países, así mismo, instruimos a que se continúe articulando la información de forma permanente con los Mandos Regionales de Frontera para desarrollar operaciones militares y policiales sostenidas en el tiempo, en contra de todas las amenazas y factores de riesgo comunes en las zonas de frontera. ( III Gabinete Binacional Ecuador- Colombia, 2014)

En este contexto de reconocimiento a este mecanismo, también se debe exaltar la importancia y su papel decisivo en las relaciones entre Ecuador y Colombia, para la investigadora Socorro Ramírez, la COMBIFRON es un medio de comunicación constante entre las Fuerzas Militares y de Policía entre Ecuador y Colombia, en un escenario que se ha tornado mucho más peligroso e impredecible, ya que los grupos ilegales, el contrabando, los desplazamientos, el narcotráfico y otras acciones agravan la situación de frontera, por ello un mecanismo como la Comisión es necesario para mantener canales constantes de comunicación (Paredes, 2009). Sin embargo, y como todo mecanismo binacional o internacional, este debe estar correctamente definido y delimitado por cuanto el respeto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados.

Por ello se han definido las siguientes funciones para la Comisión Binacional Fronteriza entre Ecuador y Colombia, mismas que se establecen en el marco de una relación de cooperación bilateral entre estos países, todo ello bajo las políticas y directrices de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores de los dos países:

1. Coordinar la actividad de inteligencia de las agencias de ambos países, y de ser necesario, el de las entidades gubernamentales que dispongan de información de interés para el sector de seguridad y defensa.
2. Garantizar el intercambio permanente de información e inteligencia sobre las amenazas y factores de riesgo presentes en la frontera, en forma oportuna.
3. Analizar los hechos e incidentes que ocurran en la frontera, recomendando a las instancias pertinentes las posibles soluciones de aquellos que alteren la seguridad en la frontera común, para su prevención.
4. Proponer la conformación de mesas de trabajo binacionales permanentes o temporales, sobre temas coyunturales que afecten la seguridad.
5. Verificar la aplicación de la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas de la República de Colombia y la República del Ecuador. (Fundación Plone, 2018)

Al mismo tiempo estas se han ido mutando y se han agregado funciones adicionales a la COMBIFRON desde el Ministerio de Defensa de Ecuador y Colombia:

- 1) Analizar la situación de seguridad fronteriza para la prevención de conflictos; 2) Proponer medidas de fomento de confianza mutua y seguridad; 3) Supervisar el cumplimiento de los acuerdos y entendimientos militares y policiales de seguridad fronteriza, suscritos entre ambos

países; 4) Proponer soluciones oportunas a los problemas de seguridad que puedan presentarse en el área de frontera; 5) Revisar y conocer permanentemente la situación de seguridad de los pasos de frontera y recomendar las medidas que permitan optimizar su control en los respectivos territorios; 6) Realizar el diagnóstico post facto de hechos que alteren la seguridad en la frontera común; 7) Verificar la actualización y aplicación de la Cartilla de Seguridad y el instructivo de procedimientos para Unidades Militares y de Policía fronterizas; 8) Fortalecer las relaciones entre las Fuerzas Armadas y Policiales de Ecuador y Colombia; y 9) Cumplir las disposiciones emanadas de los Ministros de Defensa de ambos países en el ámbito de la COMBIFRON. (Ortiz, 2012, pág. 81)

Al conformarse las primeras funciones de la COMBIFRON, estas parecen ser un tanto ambiguas y carecer de los elementos necesarios para enfrentar las amenazas, sin embargo, ya en la reestructuración que se da en una de las reuniones entre Ministros de Defensa de ambos Estados, las cuestiones comienzan a ser mucho más claras, cabe recalcar que este cambio se da el día 6 de octubre de 2011.

En 2012 se establecen también, mesas de trabajo bajo relevantes líneas de acción: en la mesa 1: Seguimiento a las acciones de apoyo y a la lucha contra ilícitos transfronterizos y desarrollo de la normatividad; mesa 2: prevención del reclutamiento/enrolamiento forzado a grupos armados; mesa 3: control del tráfico de armas; mesa 4: acciones de apoyo al desarrollo; y mesa 5: tráfico de bienes patrimoniales y explotación ilegal de minería y otros recursos naturales. (Nuñez J. , 2015, pág. 58)

### **2.2.2 Cartilla de Seguridad:**

La Cartilla de Seguridad<sup>16</sup> es un instrumento adoptado por la COMBIFRON como uno de los canales de comunicación más importantes en la relación bilateral entre Ecuador y Colombia en materia de seguridad, “instrumento castrense que permite evitar incidentes o cruce de fuego entre unidades militares en la línea de frontera” (El Universo , 2009)

Forma parte de las medidas de confianza mutua entre Ecuador y Colombia. Como se describe en el documento oficial, su propósito esencial es “evitar y superar hechos eventuales entre las Fuerzas Públicas coadyuvando al incremento en la seguridad fronteriza, siempre con criterios de absoluta independencia y respeto por la soberanía de los dos Estados” (Fuerzas Militares de Colombia, 2006). Siendo claramente la línea limítrofe una de las zonas más delicadas para este instrumento y la cual debe majarse con absoluta discreción para cumplir con las premisas y objetivos de la Comisión y de los

---

<sup>16</sup> Anexo 5

Acuerdos bilaterales dispuestos en materia de seguridad y defensa entre Ecuador y Colombia.

Superar problemáticas que se desarrollen dentro de la frontera tanto con grupos subversivos como con la delincuencia conocidos como bandas criminales, las cuales contienen en sí un sentido de mutación y evolución. Razón por la cual se debe estar preparado y por ende flexibilizar los instrumentos. Es importante que se tomen en cuenta los criterios de independencia y respeto a la soberanía, conceptos que deben ser intrínsecos dentro de la relación de cooperación que llevan dos Estados colindantes.

Ahora bien, es pertinente enfatizar el alcance que tiene el instrumento, para fines de la Comisión, este es de carácter obligatorio, es decir que todas las Unidades Militares y de Policía Nacional con responsabilidad en línea de frontera en los dos países deben cumplirlo sin excepciones ; “ el personal de las Fuerzas Públicas con esa responsabilidad, debe recibir en su fase de inducción, instrucción y reentrenamiento, la capacitación en el uso y aplicación de la presente Cartilla de Seguridad” (Fuerzas Militares de Colombia, 2006, pág. 3).

Los siguientes son los procedimientos generales que prevé la Cartilla de Seguridad:

A. Todas las actividades y medidas adoptadas en el ámbito de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), deberán ser informadas a través de los canales de mando correspondientes y paralelamente a los presidentes de la COMBIFRON.

B. En caso de que se presenten hechos que afecten la seguridad de la frontera, la Unidad Militar o Policial comprometida, informará de la situación y de las acciones tomadas al escalón superior y por su conducto a los presidentes de la COMBIFRON.

C. Está prohibido, el ingreso y transporte de armas de fuego y/o material de guerra, dentro del otro país.

D. Cumplir con las normas de ayuda humanitaria, consignadas en los tratados internacionales.

E. Todos los miembros de las Fuerzas Militares o de Policía Nacional, deben dar estricto cumplimiento a las normas de comportamiento y cortesía.

F. Para el intercambio de información en el ámbito de la COMBIFRON, se utilizará el Sistema de Comunicaciones Fronteriza (SICOMFRON), desde el nivel Brigada hasta Unidades Operativas Mayores.

G. Se usará el uniforme en el país vecino, únicamente en cumplimiento de visitas oficiales. (Cartilla de Seguridad para las Fuerzas Públicas de Ecuador y Colombia. , 2006)

Es necesario remarcar la importancia que tiene el establecer reglas y normas a las cuales se acogen cada uno de las Fuerzas Públicas tanto de Ecuador como de Colombia. Sin embargo, se requiere reflexionar si estas pautas son suficientes para regular la relación entre pares y asegurar los objetivos propuestos.

Como ya se ha mencionado es un instrumento esencial para manejar cualquier situación que se suscite, incluso detalla los posibles escenarios, sin embargo, y debido a los nuevos sistemas delictivos en la frontera no es suficiente, es decir, los escenarios que pueden darse se amplifican y complican, en la Cartilla de Seguridad solo se mencionan dos:

- A. En las áreas donde la línea de frontera no es claramente identificable y se dé un encuentro fortuito.
- B. En las áreas donde la línea de frontera es claramente identificable por accidentes naturales y se dé un ingreso. (Cartilla de Seguridad para las Fuerzas Públicas de Ecuador y Colombia. , 2006, pág. 5)

Estos son escenarios ambiguos y que no determinan acciones frente a otros posibles, como la incursión de fuerzas armadas ecuatorianas o colombianas que estaban realizando una operación en caliente a integrantes de grupos guerrilleros, o a individuos que forman parte de bandas criminales, y otros escenarios más que pueden darse. Por ello el establecer desde la cooperación y la acción conjunta entre Ecuador y Colombia una Cartilla de Seguridad actualizada y perfeccionada y hacer lo mismo con los demás mecanismos dispuesto en la COMBIFRON, y que de esta forma los estados ya no sean vulnerables o estén en desventaja frente a grupos irregulares o bandas criminales.

La Cartilla de Seguridad también establece otras pautas para realizar acciones que impliquen a fuerzas militares y policiales de los dos países. Entre otras, el ingreso de personal militar y policial nacional a otro país; el procedimiento para apoyo mutuo y cooperación en la solución de emergencias; los procedimientos de seguridad para las naves y/o embarcaciones de la Armada y Ejército del Ecuador y de la Armada y Ejército de Colombia y también procedimientos para identificar aeronaves; procedimientos para la Policía Nacional del Ecuador y Colombia y finalmente las Reglamentaciones para mantener Comunicaciones oficiales.

### **2.3 Activación de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador- Colombia**

Los procesos de activación de la Comisión Binacional Fronteriza entre Ecuador y Colombia constan en su reglamento y se ajustan de acuerdo a las necesidades de la frontera o en el momento en que se genere un conflicto que los mandos bajos del escalafón no pueden resolver desde sus medios y con su autoridad, sino que necesitan un criterio de más alto nivel.

La COMBIFRON entre Ecuador y Colombia se activa en el tiempo en que se está desarrollando un problema o ya se haya dado una crisis, si esta no se puede resolver entre las autoridades locales a nivel fronterizo, es decir, el momento en que la crisis no se resuelva desde los estratos bajos y esta escala a niveles de tensión mayores en la frontera, esta se activa. Por ello se creó la figura de mandos, quienes en sus diferentes niveles se ocupan de las crisis, según la tensión de esta.

Al ser el principal objetivo de la COMBIFRON “el coordinar, evaluar y supervisar el cumplimiento de entendimientos militares y policiales en materia de seguridad fronteriza” (El Espectador , 2009); también se deben a la solución oportuna de los problemas en las materias que causen desacuerdos. Tradicionalmente su activación se da cuando los problemas ya se han desencadenado y no son contenibles dentro de la autoridad local de cada parte de la frontera sean de Ecuador o de Colombia. Por ejemplo, en la Provincia del Carchi se encuentra el Batallón número nueve “Galo Molina”, el cual a su vez tiene comunicaciones con el Batallón de Caballería número tres “José María Cabal”, en Ipiales provincia de Nariño, estas son las que se constituyen como autoridades locales (tomando en cuenta un solo sector de la región andina de la frontera) y que forman parte de una cadena de mando o un escalafón para mantener comunicaciones y si es pertinente evaluar posibles soluciones, que finalmente serán aprobadas desde los centros poder que son Quito y Bogotá respectivamente.

Al momento de convocar reuniones extraordinarias de la COMBIFRON, estas pueden estar compuestas por elementos ministeriales, autoridades judiciales, etc., la participación de actores estatales depende del nivel de la crisis y que aspectos esta se ve implicada, es decir, si es política, económica o de seguridad que es uno de los temas que por excelencia trabaja la Comisión.

## **2.4 Eficiencia e impacto de COMBIFRON Ecuador- Colombia**

La eficiencia y el impacto de la COMBIFRON, como una herramienta de acción conjunta, cooperación y mecanismo de confianza han sido más bien reducidos. Ha tenido escaso éxito en la búsqueda contener el conflicto y reducirlo paulatinamente a pesar de que este mecanismo está vigente desde hace más de 20 años. Esta se ha construido como una herramienta con el objetivo de acercar a las capacidades de los Estados y mejorar sus acciones frente a nuevos escenarios, violentos, desconcertantes e inciertos en todos los sentidos.

Las acciones conjuntas que se han tomado en el marco de la COMBIFRON, se limitan a una estructura securitizadora; es decir, las reuniones que se han efectuado han tratado temas meramente de seguridad y defensa, que buscan en muchos de los casos establecer una idea de cómo está la frontera y un intercambio de información muy incipiente, ya que en el centro de todo está la llamada securitización, siendo este un término que se desarrolla en la Escuela de Copenhague que intenta explicar la naturaleza de la seguridad, “sobre el término securitización se puede decir que consiste en un proceso mediante el cual se pretende darle calidad o estatus de asunto de seguridad a un problema que puede atentar contra la supervivencia de un ente, ya sean individuos, conglomerados, Estados o la humanidad” (Orozco, 2015)

Ahora bien, la eficiencia de la COMBIFRON es posible determinarla gracias al grado de comprometimiento de cada Estado, su preparación y la voluntad política que estos estén dispuestos a ofrecer para generar iniciativas reales y acordes a la realidad del sector fronterizo.

Como se enuncia en la revista “*Policy Paper*” (2006), en el artículo *Relaciones Colombia-Ecuador: retos y oportunidades para el restablecimiento de la confianza*, desde la creación de la COMBIFRON entre Ecuador y Colombia, este ha sido un mecanismo que se ha “quedado corto frente a la agudización del conflicto armado colombiano” (Friedrich Ebert Stiftung, 2006). Desde el inicio del conflicto armado y en especial desde la puesta en marcha del Plan Colombia, las relaciones bilaterales han estado tensionadas tanto por las fumigaciones en la zona fronteriza para erradicar el cultivo de la hoja de coca, y en si la producción de elementos base para fabricar una de las drogas muy importante en el mercado como es la “cocaína”, y también por las constantes “persecuciones en caliente” desde el lado colombiano a Ecuador, mismas que

se dan en un ambiente hostil donde las repuestas con solo en el ámbito militar, “por estas razones, los traspasos militares inevitablemente constituyen un problema político para el Ecuador, así parezcan beneficiosos a la hora de combatir la Farc: el país siempre se verá en necesidad de reaccionar” (Friedrich Ebert Stiftung, 2006).

Existieron múltiples denuncias de autoridades ecuatorianas sobre el ingreso de militares colombianos, a pie o por aire, mismas que tienen mucho auge entre los años 2000 al 2008. Por ejemplo:

(...) en noviembre de 2005, con la denuncia formal de la cancillería ecuatoriana de que, por un lado, aeronaves y efectivos colombianos habían incursionado en su territorio, y por otro, era indispensable que Colombia respondiera a la emergencia humanitaria que estaba generando la llegada masiva de desplazados de la violencia a la frontera común. (Bonilla, 2010 , pág. 262)

El año 2008 es el punto clave en donde las relaciones bilaterales terminan por romperse totalmente, lo que limitó hasta la actualidad la acción de mecanismos de confianza por la debilidad a la que se enfrentan las relaciones bilaterales.

Es claro que la COMBIFRON no cumplió a carta cabal con los objetivos que se supone constituyen el corazón de este mecanismo y que al parecer ha sido ignorado en la búsqueda inquieta de obtener resultados desde el gobierno colombiano en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En lo suscitado entre el 2002 y el 2006, por ejemplo, la COMBIFRON aportó muy poco para desactivar las tensiones relacionadas con la fumigación y los traspasos, debido a la desconfianza y la ausencia de una guía política estratégica a las conversaciones militares, uno de los puntos significativos que intento levemente realzar la importancia de la COMBIFRON fue los ajustes que se hicieron mediante la *Cartilla de Seguridad*- presentado anteriormente- y el reglamento de procedimientos. (Friedrich Ebert Stiftung, 2006)

#### **2.4.1 Acciones en la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador y Colombia**

Es necesario en este orden mostrar algunas de las acciones conjuntas que se han creado en el marco de la COMBIFRON. La primera es el Programa Binacional para Fortalecer la Seguridad Fronteriza entre los Ministerios de Defensa de Ecuador y Colombia. Se suscribió el 10 de junio del 2010, para dar respuestas a las amenazas comunes en la zona divisoria, además “fortalecer los mecanismos de intercambio de información y apoyar la implementación y funcionamiento de centros de atención de frontera para robustecer la integración bilateral en esa región” (Útima Hora , 2011). En

este marco también se adoptaron protocolos de actuación de las fuerzas armadas e instituciones pertinentes al tema de seguridad, procurando la protección de la ciudadanía especialmente a pueblos indígenas y afrodescendientes, este fue un documento articulado a la Comisión Binacional Fronteriza, misma que se encarga de atender asuntos de seguridad en los kilómetros que componen la longitud de la línea divisoria.

El Programa de Acción Binacional tiene 21 líneas de acción, de las cuales tres se relacionan con el objeto de estudio, COMBIFRON, “presentar un informe trimestral sobre la situación de seguridad en las zonas de frontera; proporcionar políticas y directrices para el trabajo de la COMBIFRON en temas específicos cuando la situación lo amerite; intercambio de información referente al tráfico de armas, municiones y explosivos (...) y todo tipo de contrabando” (Nuñez J. , 2015, pág. 52)

Una de las tareas importantes que se ha abordado la Comisión Binacional Fronteriza, que se reconoció en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en el 2011, en el tema de seguridad y defensa reconocen el trabajo de la COMBIFRON, misma que ha dinamizado la cooperación e intercambio de información, y del Programa de Acción Binacional que se construyó en este espacio para fortalecer la seguridad fronteriza; se ha resaltado la acción referida a los intercambios de información sobre seguridad, ya que se ha implementado un sistema de intercambio en cuestiones políticas y de migración que también son asuntos competentes para conservar la seguridad y sobre todo la paz en la frontera. Uno de los puntos relevantes también fue comparar información sobre los pasos de frontera, para incrementar la seguridad.

La identificación de amenazas y a su vez de los pasos ilegales son parte de las acciones más importantes de la Comisión. En las tres regiones que abarca la línea fronteriza ecuatoriano-colombiana – costa, sierra y región amazónica- se había venido evadiendo el control migratorio a través de pasos ilegales por los que circulan el contrabando, drogas y armamento. Los dos países conformaron, en el marco de la COMBIFRON, un grupo binacional de inspección que llegó a identificar 43 pasos de ilegales en tres regiones de la frontera. Por tanto, se acordó destruir 12; legalizar 4 y fortalecer 27 pasos, cifras del Ministerio de Defensa de Ecuador, (Ganuzza, 2015, pág. 12)

Los documentos oficiales binacionales, entre ellos la Declaraciones Presidencial Ecuador-Colombia, con el fin de fortalecer las relaciones bilaterales en diversos mecanismos institucionales, y se ha destacado la labor de COMBIFORN en materia de

control de pasos fronterizos ilegales, como una de las tareas importantes para incrementar la seguridad en términos de cooperación para siendo la herramienta principal el intercambio de información. (Nuñez J. , 2015, pág. 54)

La última reunión de la COMBIFRON fue en 2018 el 24 de marzo, luego de ataques ocurridos en el territorio fronterizo ecuatoriano, perpetrados por grupos identificados como disidentes de las FARC en enero de ese mismo año. Se acordó en esta oportunidad lo siguiente: “estrechar la seguridad en la frontera norte y de sus pobladores, especialmente de Nariño, Esmeraldas y Carchi” (El Telegrafo, 2018). Uno de los acuerdos que maneja la Comisión Binacional Fronteriza es el de brindar capacitación por parte de las Fuerzas Militares colombianas a los elementos de las Fuerzas Armadas de Ecuador, siendo el objetivo principal mejorar las medidas de seguridad y operacional.

De aquí, que es clara la desventaja que existe entre las fuerzas militares de ambos países, es decir, Colombia al ser aliado de Estados Unidos en la guerra contra el narcotráfico ha desarrollado una carrera militar y armamentística de alto nivel, que está por encima de Ecuador, incluso en cuestiones de inteligencia y desarrollo de operativos son totalmente superiores, lo que supone una desventaja que puede bien solventarse con las herramientas adecuadas en este caso la COMBIFRON, al ser una plataforma que ayuda a que se establezcan acuerdos, mismos que son la base para el desarrollo de planes que se direccionen en pro de la paz en la frontera sin amedrentar contra la soberanía de cada Estado, manteniendo las buenas relaciones, “Enlaces específicos para integrar las unidades de ambos lados de la frontera, ejercicios de capacitación en distintas áreas” (El Telegrafo, 2018)

## **2.5 Resoluciones y Acuerdos Establecidos en el Marco de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador- Colombia:**

### **2.5.1 Reuniones Mantenido en el Marco de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia**

Ahora bien, se hará una recopilación de las principales reuniones que ha mantenido la COMBIFRON, mencionando principalmente los acuerdos y entendimientos que se han generado.

Como un antecedente principal que ya se ha mencionado en la primera parte de este capítulo, pero que es relevante para la comprensión de la cronología es la primera reunión que da pie a la COMBIFRON, el 21 de noviembre de 1996, los Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia suscriben una “declaración conjunta”, que establece que

desde estos organismos habrá un “análisis periódico de la problemática existente en la zona fronteriza y determinaron el establecimiento de la Comisión Binacional Fronteriza” (Nuñez J. , 2015, pág. 42)

Ha tenido una relevante participación en las relaciones entre Ecuador y Colombia, ya que se ha establecido como una herramienta que fomenta la confianza entre estos dos Estados, a pesar de que su punto de inflexión en un momento haya sido el conflicto de Angostura en 2008, mismo que marca un antes y un después en las relaciones de “confianza”, sobre todo por parte de Ecuador.

La primera reunión oficial se da en 1997, es decir, un año después de la constitución de esta herramienta en donde se adoptaría el sistema de “reuniones ordinarias”, que serían efectuadas semestralmente, pero que irían variando luego debido a las necesidades de la Frontera Norte. (Nuñez J. , 2015)

En el 2004, se conforma y aprueba la Directiva General para la Organización y Funcionamiento de la Comisión Binacional Fronteriza - COMBIFRON Ecuador y Colombia. En ese mismo año también se establece el Instructivo de Procedimientos Operativos, la ya mencionada Cartilla de Seguridad y también el Sistema de Comunicación para Unidades Fronterizas (SICOMFRON). La última presidencia de la COMBIFRON estuvo en manos de un oficial de alto rango del ejército ecuatoriano.

Más tarde en una reunión mantenida en el año 2006, se aprueba el Reglamento para la organización y funcionamiento de la COMBRON.

Ahora bien, como ya se mencionó antes, luego de una suspensión de encuentros del 1 de marzo de 2008, y que se reanuda el siguiente año, en noviembre del 2009; siendo que la Comisión estaba posicionada como un mecanismo que reposiciona las relaciones bilaterales y las reafirma. La Cartilla de seguridad, en todo caso se mantuvo vigente.

Resumen Reuniones Ordinarias y Extraordinarias mantenidas desde el año 2010 hasta el año 2018. Acuerdos y Entendimientos:

- XX COMBIFRON ordinaria, enero de 2010 en Cali-Colombia. Los resultados fueron cinco (05) Acuerdos y 26 entendimientos, entre otros, la actualización del reglamento, reproducir y distribuir la Cartilla de Seguridad para unidades militares y policiales; la realización de reuniones con Mandos Regionales de cada Estado (estas reuniones son una constante

en todos los encuentros de la COMBIFRON Ecu- Col.); intercambio de información relacionada con grupos ilegales, actividades de narcotráfico, tráfico de armas, explosivos y municiones, es decir, todas las actividades al margen de la ley que se estén dando en la frontera de estos países, por último en esta reunión se establece la realización de la Primera Reunión Bilateral de Inteligencia entre la Jefatura de Inteligencia de la Fuerza Aérea Colombiana y la Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. (Nuñez J. , 2015, pág. 44)

- XXI COMBIFRON, el 6 y 7 de mayo de 2010. Se establecen cinco Acuerdos y 21 Entendimientos. Los más importantes fueron: reconocer la importancia de la Reunión Bilateral de las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Militares de Colombia y de Policía Nacional, la reunión de Mandos Regionales de Frontera. Se aprobaron las reformas al reglamento de COMBIFRON, se mantuvo el intercambio de información. Se establece una reunión entre las Direcciones de Inteligencia de Ecuador y Colombia en julio de 2010; se establece realizar reuniones especializadas entre unidades de Contrainteligencia de los Ejércitos de Ecuador y Colombia, para identificar experiencias e información de técnicas de información y penetración de los Grupos Insurgentes Armados de Colombia (GIAC). (Nuñez J. , 2015, pág. 45)
- XXII COMBIFRON del 17 al 19 de agosto de 2010. Produjo en la que se establecieron siete Acuerdos y 15 Entendimientos. Entra en vigencia el Reglamento de la COMBIFRON; se implementa la ECORED para el intercambio de información sensible y/o clasificada; se resuelve el intercambio de información relacionado a materiales usados para la construcción de submarinos, posibles rutas y modalidades de transporte. Intercambio de Policía Judicial de Ecuador e Investigación Criminal de Colombia. (Nuñez J. , 2015, pág. 45)
- XXIII COMBIFRON, del 27 al 28 de enero del 2011 en la que se establecen ocho Acuerdos y 16 Entendimientos. Oficiar a las Cancillerías de los dos países para que se ponga a disposición las plataformas de imágenes de la Fuerza Aérea Colombiana, para que sean usadas como apoyo. Hacer partícipes de la COMBIFRON, al Comité Interinstitucional de Lucha Contra las Finanzas de Organizaciones Terroristas (CLIFOT) de

Colombia y, la Unidad de Análisis Financiero (UAF) del Ecuador; así como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) por parte de Colombia y la Policía de Migración por el lado ecuatoriano. (Nuñez J. , 2015, pág. 46)

- XXIV COMBIFRON, el 16 al 19 de mayo de 2011 en Medellín - Colombia. Emitió ocho Acuerdos y 30 Entendimientos. Iniciar estudios por parte de Ministerio de Defensa de Ecuador y Colombia y las Cancillerías respectivas, a fin de establecer la factibilidad para convertir en pasos legales al Puerto Ospina – Puerto el Carmen y el de Tufiño (Acta 001 Reunión Directores de Operaciones CC.FF.AA. Ecuador y FF.MM.CC. Colombia / Acta de Reunión de viceministros) e iniciar un proyecto para establecer una red de Comunicación Segura entre las unidades de frontera. (Nuñez J. , 2015)
- XXV COMBIFRON, del 3 de octubre al 6 de octubre de 2011 en Manta – Ecuador. Se generaron nueve Acuerdos y 27 Entendimientos. Se resolvió hacer cambios en el reglamento de la COMBIFRON, en razón de los cambios en las estructuras organizacionales del Sistema de Inteligencia Militar de Ecuador, al igual que la Jefatura de Inteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. Solicitar la autorización respectiva para el intercambio de información de armas, municiones y explosivos decomisados en operaciones militares y/o operativos policiales. (Nuñez J. , 2015, pág. 47)
- XXVI COMBIFRON, del 14 al 18 de febrero de 2012 en la ciudad de Cali en Colombia en la que se establecieron seis Acuerdos y 25 Entendimientos; se acuerdo que las Reuniones del SICOMFRON se llevarán a cabo en una mesa paralela de la COMBIFRON; se implementan hojas de ruta para el seguimiento de Acuerdos y Entendimientos, aprobación para una reunión tripartita entre Ecuador, Colombia y Perú sobre el tráfico ilícito de armas, la evaluación y seguimiento de las reuniones lo realiza la COMBIFRON, intercambio de información sobre actividades ilícitas en las fronteras aéreas, fluviales y terrestres; y se acordó la realización de un estudio técnico para definir la viabilidad de implementar un sitio seguro en internet para publicar información de interés. (Nuñez J. , 2015, pág. 48)

- XXVII COMBIFRON, en las fechas del 19 al 22 de junio de 2012 en la ciudad de Cuenca- Ecuador. Se tomaron seis Acuerdos y 21 Entendimientos. Promover la realización de la IV Reunión de Mandos de Frontera, del 03 al 05 de octubre del mismo año; mantener el intercambio de información a todo nivel relacionada con el accionar de grupos ilegales armados y otras actividades que afecten la seguridad en la franja fronteriza, realizar una reunión para operacionalizar los Procedimientos Operativos Vigentes (P.O.V). (Nuñez J. , 2015, pág. 49)
- XXVIII COMBIFRON, se realizó del 24 al 28 de noviembre del 2012 en la ciudad de Manizales – Colombia, en donde se establecieron cinco Acuerdos y 19 Entendimientos, entre ellos: realizar la IV Reunión de Mandos Regionales de Frontera Ecuador- Colombia, intercambio de información acerca del material bélico incautado tanto en Colombia como en Ecuador durante el año 2012, a fin de determinar su posible trazabilidad y efectuar una reunión Extraordinaria de la COMBIFRON. (Nuñez J. , 2015, pág. 50)
- XXIX COMBIFRON del 29 de julio al 2 de agosto de 2013. Se toman cuatro Acuerdos y 16 Entendimientos, entre ellos: disponer que la IV Reunión de Mandos de Frontera se efectuó en el primer semestre de 2014; COMBIFRON-Colombia se compromete a lo siguiente culminar el proceso de legalización de reglamentos de SICOMFRON y Mandos de Frontera e iniciar el trámite de legalización de las reformas de la Cartilla de Seguridad, además del intercambio de flujos migratorios. (Nuñez J. , 2015, pág. 51)
- XXX COMBIFRON del 02 al 06 de diciembre de 2013, en Medellín – Colombia, en donde se establecen seis Acuerdos y 19 Entendimientos, entre ellos: disponer la intensificación de la instrucción de la Cartilla de Seguridad; solicitar que la COMBIFRON sea informada sobre los incidentes fronterizos que se produzcan; diseñar mecanismos para el registro y seguimiento de comunicaciones inalámbricas; reestructurar las delegaciones participantes en las reuniones de COMBIFRON y Mandos Fronterizos. (Nuñez J. , 2015, pág. 51)

- XXXI COMBIFRON: Cuenca - Ecuador, del 28 de julio al 01 de agosto de 2014 en Cuenca – Ecuador. Produjo se establecen siete Acuerdos y 18 Entendimientos, relacionados con el intercambio de información acerca de actividades ilícitas a través de vías marítimas. Se evaluó los avances en materia de defensa y se estudiaron medidas para anunciar la formalización de los pasos limítrofes de Chiles-Tufiño, El Carmelo – La Victoria y Puerto El Carmen- Puerto Ospina. (El Telegrafo, 2014)
- XXXII COMBIFRON: del 24 al 28-NOV-014, en Cali – Colombia. Aprobó ocho Acuerdos y 16 Entendimientos. Se reiteró la necesidad fortalecimiento de relaciones bilaterales entre las Fuerzas Armadas de cada país. Se decidió intercambiar información sobre la realidad y dinámicas de articulación positiva de los dos Estados. Se acordó ajustes en el Plan de Seguridad Fronteriza, patrullajes conjuntos en zonas costeras y la cooperación en materia de industria y tecnología de la defensa. (CONJEFAMER, 2014)
- XXXIII COMBIFRON: del 18 al 21 de mayo de 2015, Guayaquil – Ecuador. Aprobó siete Acuerdos y 12 Entendimientos, principalmente en el cumplimiento al Plan Anual Binacional 2015. Se acordó la investigación sobre el estado del enemigo en la frontera. Se decidió establecer acciones en relación a la minería ilegal aurífera y fluvial, así como con la obtención fraudulenta de nacionalidad para el tráfico de migrantes. Se tomaron acuerdos en acuerdos en relación a la planificación de operaciones coordinadas y de entendimientos en los Procedimientos Operacionales Vigente; análisis situacional del Crimen Organizado en la frontera. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana , 2015)
- XXXIV COMBIFRON: del 07 al 11 de diciembre de 2015 en Bogotá – Colombia. Produjo siete Acuerdos y 14 Entendimientos. En referencia a temas como el crimen organizado, tráfico de estupefaciente y precursores químicos, capturas de contrabando y los pasos ilegales fronterizos. (Nuñez J. , 2015)
- XXXV COMBIFRON: Quito, del 09 al 13 de mayo del 2016. Se establecen siete Acuerdos y 15 Entendimientos; en intercambio de

información y el restablecimiento de canales de comunicación bilaterales entre la Policía y Ejército de los países.

- XXXVI COMBIFRON: Bogotá, del 07 al 11 de noviembre del 2016, se establecen cinco Acuerdos y 15 Entendimientos.
- XXXVII COMBIFRON: se efectuó el 20 al 22 de junio de 2017. Se acordó la ejecución de procesos para el conocimiento, análisis e intercambio de información, en relación a eventos críticos, cuestiones de inestabilidad y las amenazas existentes en la frontera común. (Comando Conjunto de las FF.AA., 2017). Se aprobaron entendimientos en temas relacionados al “crecimiento del delito acuático frontera ecuatoriano-colombiana, actividades del crimen organizado transnacional, uso ilegal de los espacios aéreos y pistas no controladas para actividades de narcotráfico, situación actual de los sistemas y medios de comunicación binacionales, el problema migratorio irregular de colombianos ante las nuevas políticas” (Comando Conjunto de las FF.AA., 2017)
- XII Reunión Extraordinaria COMBIFRON, 24 de marzo del 2018, en Tulcán-Ecuador, esta fue una reunión convocada en el marco de los ataques que se estaban suscitando en ese momento en la frontera norte de Ecuador por parte de grupos subversivos que una vez formaron parte de la FARC. La provincia de Esmeraldas fue afectada en sectores como San Lorenzo y Mataje. El objeto de esta reunión fue el de establecer compromisos y hacer seguimiento de otros que ya se habían asumido anteriormente. Se resolvió “diseñar estrategias y acciones ante últimos acontecimientos violentos ocurridos en la frontera con la participación de Viceministros de Seguridad y Defensa de Colombia y los Altos Mandos Militares y Policiales de ambos países” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana , 2018)

### **2.5.2 Avances Destacados en el Marco de la Comisión Binacional Fronteriza**

En este punto es necesario señalar los avances más destacados en el marco de la COMBIFRON, los cuales son de importancia en el proceso de cumplimiento de acciones que buscan hacer más segura y organizada. Tales avances podrían resumirse en los siguientes:

- a) Homologación de los radares fronterizos Ecuador-Colombia, en sectores: Occidental y Oriental.
- b) Implementación de Reuniones de Mandos Regionales de Frontera Ecuador -Colombia.
- c) Gestión en el área de la competencia de la COMBIFRON, para la legalización de los pasos fronterizos de Puerto Ospina-Colombia y Puerto El Carmen y Tufiño- Ecuador; y, para que retorne el control integral del paso fronterizo del Puente Internacional del Río San Miguel.
- d) Intercambio permanente y oportuno de información sobre la situación fronteriza, en los aspectos de interés y competencia de la COMBIFRON.
- e) Incorporación a la COMBIFRON, a delegados de otras entidades como: Unidad de Análisis Financiero (UAF) y Policía de Migración de Ecuador; y, Comité Interinstitucional de Lucha Contra las Finanzas de Organizaciones Terroristas (CILFLOT) y Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia.
- f) Intercambio y apoyo de capacitación, en las escuelas de inteligencia de Ecuador y Colombia.
- g) Actualización de información y georreferenciación de la ubicación de los pasos fronterizos informales entre Ecuador y Colombia.
- h) Actualización de los documentos que rigen el funcionamiento de la COMBIFRON, se encuentra en vigencia actualizado al 11 de octubre de 2011. (Nuñez J. , 2015, págs. 58-59)

Es interesante como a través de este mecanismo se han ido generando recursos importantes para confrontar las amenazas emergentes en la frontera entre Colombia y Ecuador. Las reuniones frecuentes entre Mandos Medios, homologación de radares e incluso la incorporación de otras entidades importantes como la Unidad de Delitos Financieros o el Departamento Administrativo de Seguridad en Colombia, ha sido una gran muestra de la voluntad política de los dos países de juntar esfuerzos para coadyuvar, a través de acciones para fortalecimiento de la seguridad, los procesos de desarrollo integral de la frontera colombo- ecuatoriana, en un escenario poco predecible e incierto en el cual el enemigo común desconoce la ley, las fronteras y todo tipo de formalismos, a los que el Estado, por ejemplo, se acoge y que a su vez se convierte en una desventaja en la búsqueda de la paz.

## **2.6 Comisión Binacional Fronteriza, antes y después de la Firma de la Paz en Colombia**

Los procesos de paz han sido desde hace décadas, para Colombia, una esperanza para recuperar y revivir la paz en este país, mecanismos como la COMBIFRON han sido importantes para en este proceso mantener una relación bilateral abierta a la cooperación y acción conjunta, con un sistema adecuado de comunicación.

Este mecanismo fue creado en un momento crítico del conflicto armado en Colombia y demostró ser una herramienta importante para ese momento y los sucesivos en los que cumplió sus funciones adecuadamente. Generó normas y directrices previstas para mejorar la situación en la frontera ecuatoriano-colombiana.

Ahora bien, se debe considerar que dentro de la relación bilateral Ecuador-Colombia, existen tres momentos muy importantes, como son el inicio del conflicto armado y su recrudecimiento principalmente en los años de 1996 al 2005 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013), el proceso de implementación del Plan Colombia con el desenlace en el ataque a Angostura en 2008; y finalmente la firma de la paz en el año 2016, entre el Gobierno colombiano de Juan Manuel Santos y uno de grupos armados más importantes y peligrosos como lo fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Las circunstancias de cada uno de momentos en los mecanismos bilaterales como la que afectan a los mecanismos de acción coordinada o conjunta como lo son la Comisión Binacional Fronteriza y la Comisión de Vecindad, los cuales debieron ir adaptándose a las nuevas realidades a las que se enfrentan los Estados en temas de Seguridad y Defensa, tomando en consideración que este significado va cambiando y mutando a otro tipo de intereses que se relacionan directamente con la defensa del territorio, como la migración, el refugio, intercambio comercial e incluso cuestiones medio ambientales.

El escenario está cambiando en todos los sentidos. Las agendas se construyen bajo prioridades diferentes a las que antes se consideraba. Actualmente se deben tomar en cuenta las incidencias recíprocas, por ejemplo, entre las cuestiones de seguridad y defensa y los fenómenos asociados a la migración o daños medioambientales, se debe tomar en consideración el ampliar el espectro con el cual se ha visto a la seguridad nacional. (B. Buzan, O. Wever, J. Wilde, 1998)

Es claro que las acciones de la COMBIFRON varían en referencia al nuevo espacio al que se enfrentan, mismo que evoluciona y muta de acuerdo a una realidad que aún no es comprensible para el Estado o que se encuentra fuera del alcance de la ley a referenciar, es decir ,que no se puede enmarcar ; en este punto se debe mencionar que a pesar de que esta debió tener influencia y ser mejor aprovechada por Ecuador y Colombia, no ha tenido la incidencia que se hubiese esperado.

La COMBIFRON, y el resto de mecanismos que se han ido desarrollando a lo largo de la historia del conflicto han debido ajustarse a nuevas necesidades. Desde la firma de la paz, las tensiones en la frontera se han incrementado. Hechos como los ataques suscitados en la primera mitad del año 2018, que ha puesto a prueba las capacidades de estos mecanismos de confianza mutua. Hasta el momento, sin embargo, no se ha alcanzado un grado de eficacia satisfactorio para la prevención y combate de las acciones de los grupos irregulares que operan en ambos lados de las fronteras, y de los que hoy están conformando nuevas células delictivas desde la clandestinidad y el rechazo al tratado de paz, como por ejemplo la Disidencia del Grupo Primero “el grupo criminal más importante conformado por ex miembros de la desmovilizada Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia” (Insight Crime, 2019) o también el grupo disidente “Oliver Sinisterra”, que opera de manera violenta incluso usando a niños como raspachines<sup>17</sup>, en organizaciones dirigidas por el Clan del Golfo, Ejército de Liberación Nacional e incluso el grupo de alias “Guacho”, así lo menciona el portal Infibae (2018), en donde se expone que los niños son usados como raspachines y las niñas como esclavas sexuales, estas acciones de reclutamiento se dan alrededor de las fronteras de Colombia con Perú y Ecuador. (infobae, 2018)

Luego de la firma de la paz, la COMBIFRON no ha tenido una gran actuación en el escenario de la seguridad y defensa. Los acuerdos adoptados, sin embargo, han contribuido a estimular políticas y compromisos bilaterales que, se espera, puedan con el tiempo producir resultados más efectivos. Actualmente los peligros en la frontera son diferentes a cuando en 1996 se estableció la COMBIFRON. Los actores han aumentado y se han transformado; todo se volvió mucho más complejo e incomprensible. Actualmente el Estado enfrenta nuevos retos para lograr mantener la seguridad dentro del

---

<sup>17</sup> Se entiende como agricultores de la hoja de coca y forman parte de la cadena del narcotráfico, son el eslabón prescindible. “Desde el año 2004 el típico raspachin ya no trabaja de finca en finca recogiendo las cosechas como en los tiempos de la bonanza, sino que se asienta con su familia en los predios para administrar los cultivos de coca” (Carrillo, 2014, pág. 215)

territorio, gracias a los cambios que sean ido dando a nivel mundial en temas políticos y económicos; se cambia desde el final de la Guerra Fría a la amenaza regular por una más compleja la “amenaza irregular” que se generan a partir de sistemas como el narcotráfico, terrorismo y el crimen organizado a pesar de que estas se establecen desde antes de la mitad del siglo XX, se consideran como nuevas amenazas por el grado de organización con el que cuentan hoy.

La capacidad del Estado, como actor individual en combate contra las nuevas amenazas ha sido rebasada, mientras que la acción que este realiza se limita a su jurisdicción, las organizaciones delincuenciales transnacionales aprovechan la rigidez de las fronteras en su provecho esto sumado a su diversificación económica, participando en actividades de tráfico de drogas ilícitas, trata de personas, contrabando, tráfico ilícito de armas etc. (Grisales, 2015, pág. 20)

Dentro de un mundo que enfrenta estas amenazas que están reinventándose constantemente para afectar la posición del Estado, el cual se sujeta al empleo de la violencia en el margen de la ley. Por ello el desarrollo de estos mecanismos es necesario para que la información que se intercambien genere una oportunidad sobre las organizaciones delictivas las cuales manejan las fronteras de acuerdo a sus necesidades. Sin embargo, desde el gobierno ecuatoriano, por ejemplo, se le ha restado importancia y por ende mermado la capacidad de efectividad. Los resultados son incipientes y no muy alentadores ya que se ha dejado que las acciones delictivas y sus actores se fortalezcan desde dos fortalezas importantes en las organizaciones “la capacidad de reclutamiento para mantener el número de efectivos suficientes para realizar sus actividades ilícitas, y el usufructo del dinero producto de dicha actividad, tanto para mantener el negocio ilegal, así como la inversión de capital en negocios lícitos de alcance nacional e internacional” (Grisales, 2015, pág. 3)

A pesar de que existen estos mecanismos de confianza mutua, no han influido realmente en el conflicto, han sido muy pocas veces usados para su propósito real y el conflicto no ha sido influenciado realmente por las acciones que de este hayan nacido.

Expertos concuerdan que la dirección sobre la que esta se maneja debería cambiar y establecerse en un proceso y sistema actual que identifique y prospecte las consecuencias del conflicto y pueda establecer reacciones certeras para contrarrestar acciones amenazantes a la soberanía e integridad territorial que vagamente es defendida. La Seguridad Cooperativa es una de las salidas, “en materia de seguridad al combinarla

con la interdependencia se habla de Seguridad Cooperativa, y Medidas de Confianza Mutua que se entiende como “aquellas acciones que eliminan o disminuyen las percepciones de peligro en cada situación geo-estratégica específica” (Moreano, 2005, pág. 52).

Es necesario destacar que el trabajo de los Mecanismos de Confianza en la globalización ha sido necesario y que estos nacen en un mundo que busca cooperación en todos los ámbitos estableciéndose formalmente en espacios como la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos o la Comunidad Andina de Naciones que se vuelven las bases desde la que se genera interdependencia y relaciones de cooperación entre los actores clave del sistema internacional como son los Estados y de donde nacen otros que se vuelven necesarios para frenar acciones que esparzan el miedo y la violencia en las diferentes regiones, algunos países son parte, otros tratan y simplemente algunos prefieren ser neutrales e incluso aislarse.

## CAPITULO 3

### ACTUALES RIESGOS EN LA FRONTERA ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA

#### 3.1 Evolución del Conflicto Armado

El conflicto armado colombiano tiene más de medio siglo y en las últimas décadas afectando de manera especial a las regiones fronterizas, especialmente desde que los grupos irregulares están vinculado al narcotráfico. La frontera colombo-ecuatoriana comenzó a afectarse más intensamente a raíz de la aplicación del Plan Colombia. Se inició el éxodo hacia territorio ecuatoriano de la pobladores colombianos que huían de la violencia, pero al mismo tiempo la región fronteriza norte del Ecuador comenzó a incorporarse en el escenario del negocio de la droga el cual aprovechó de las condiciones especiales de nuestro país -el hecho de tener al dólar como moneda, por ejemplo- y también la falta de control por parte de las autoridades ecuatorianas en la última década y del debilitamiento de nuestras fuerzas armadas que hasta llegaron a ser penetradas por el narcotráfico<sup>18</sup>.

El conflicto se inició con la reivindicación de la clase campesina de Colombia, es decir, ideológico, y con la exigencia al Estado de que reconozca a las periferias y que la riqueza del país no se quede solo en la capital, sino que produzca también seguridad económica, se den servicios de salud y educación en las zonas rurales del país. Los grupos irregulares que se formaron en esta lucha fueron varios pero los tres más importantes fueron y son el M19, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). El primero de ellos terminó por desaparecer. Con el segundo se firmó un acuerdo de paz, aunque sus disidentes continúan actuando en clara asociación con el negocio de la droga. El último continúa activo, vinculado también al narcotráfico.

La razón de ser original de la lucha armada, sin embargo, se fue modificando. El nuevo escenario ya no es el de la lucha ideológica por la igualdad, el socialismo y los derechos de los proletarios. Al modificarse la escena política colombiana y luego de ponerse en práctica políticas más “efectivas” en favor de las clases campesinas, así como de mejorar la presencia del Estado en las zonas rurales, los grupos guerrilleros fueron perdiendo consistencia ideológica y adhesión de las clases campesinas. El número de

---

<sup>18</sup> El Comercio. 14 de septiembre del 2018. Militares de la Aviación investigados por hallazgo de droga en aeropuerto de Manta Este contenido ha sido publicado. Revisar <https://www.elcomercio.com/actualidad/militares-aviacion-investigados-droga-manta.html>

militares de los grupos irregulares se fue reduciendo, pero no así la violencia de los métodos. Al final, el compromiso abierto de estos grupos con el crimen transnacional y con el negocio de la droga los puso completamente al margen de la ley. De aliados de los sectores desatendidos por el Estado, los grupos armados irregulares pasaron a convertirse en azote de los campesinos, a los cuales han extorsionado, amenazado y obligado a participar de sus crímenes y de sus negocios ilícitos.

Ahora bien, el conflicto armado de Colombia, como todos los que se han visto en la historia se enmarcan dentro de una teoría que se ha desarrollado para tratar de comprenderlos y establecer que acciones se pueden tomar, como menciona Thomas Schelling las teorías del conflicto<sup>19</sup>, citado por Estrada (2009), son dos tipos las que se refieren a tener una mirada del “conflicto como un estado patológico y estudian las causas del mismo” (Estrada, 2009, pág. 159) y otra “ las que aceptan el conflicto como un hecho consumado, analizan el comportamiento al que da lugar” (Estrada, 2009, pág. 159).

En este caso el conflicto armado colombiano ha evolucionado. Ya no se trata simplemente de un conflicto con un comportamiento racional, en donde solo uno de los bandos tiene que ganar. Ahora se percibe desde un todo en el que cada actor del conflicto, el Estado, los grupos guerrilleros, bandas criminales e incluso la población civil tienen que necesariamente relacionarse, esto en relación al tiempo que este se ha mantenido, “motivada por un cálculo consciente de ventajas e inconvenientes, que a su vez se basa en un sistema coherente de valores” (Estrada, 2009, pág. 160). Es evidente que hay una evolución en el conflicto colombiano ya que avanza a ser un *conflicto como hecho consumado*, y es que la evolución de conflicto para Fernando Estrada (2009) está dada por factores como la confianza, coaliciones, engaños e incentivos; una especie de conflicto en el que hay una clara disposición de negociar, ya que existe tal amenaza que el ente que se supone se considera fuerte e intocable, el Estado y su institucionalidad son cuestionables. De este modo el Estado pierde su poder y se genera un desbalance a nivel político, social e incluso económico. Todos estos elementos coinciden en como características del actual conflicto.

Con ello es claro que existe una interdependencia de factores. “Las agrupaciones paraestatales orientan sus acciones de acuerdo con presunciones sobre datos y hechos, información y estimaciones del bando enemigo. Así mismo la estrategia del gobierno se

---

<sup>19</sup> Anexo 6

implementa sobre valores esperados en el comportamiento de la insurgencia, el paramilitarismo o el crimen organizado” (Estrada, 2009, pág. 162). Es decir, ya nada se vuelve natural en el campo teórico o práctico las opciones de actuar ante este fenómeno se hacen limitadas y ambiguas; todo depende de actos de prueba y error que en este particular caso actúan como estabilizadores propicios para el desarrollo en el campo de juego.

El vacío que el Estado ha tenido en las ciudades fronterizas de Colombia ha generado desconfianza mantenida en el tiempo y aprovechada por las organizaciones para estatales, establecidas en estas periferias con un negocio importante que era el de suplir al Estado, es decir, el negocio de proteger. El 45% del ingreso del país esta devengado por el 10% más rico de la población que están en ciudades centro como Bogotá o Medellín, y el 14 % de los terratenientes son propietarios del 80% de la tierra (Robinson, 2016). Robinson menciona algunos de los municipios que son especialmente marginados y que se encuentran en la periferia, considerados totalmente pobres tomando índices como la educación, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo y las condiciones de vivienda;

Envigado (...) donde solo el 14,3% de la población es pobre, o Chía (Cundinamarca), donde la cifra es de 16,5%, y municipios donde, de acuerdo con este criterio, absolutamente todas las personas son pobres: Puerto Alegría y Mirití-Paraná (Amazonas), Argelia (Cauca), Puerto Colombia (Guainía), Media Atrato (Chocó) y Papunaua (Vaupés). Cada uno de estos municipios se encuentra en lo que yo llamaría la periferia de Colombia. (Robinson, 2016, pág. 15)

Esta es una cuestión que no se da solo a nivel nacional, sino que se ha replicado en cada uno de los departamentos, en donde al interior de cada uno de ellos existen los centros y las periferias todo dividido y sectorizado.

Al tener sobre la mesa todas estas cuestiones resulta obvio imaginar que, a pesar de la violencia y el caos, ha generado una especie de “oportunidad” entre los habitantes de territorios aislados, que al no contar con el Estado para satisfacer sus necesidades, debieron acudir al sistema de “protección” que les brindaban los irregulares los que reemplazaron al Estado como centro de confianza (Gaviria, 2005).

Una de las razones para la perdurabilidad del conflicto es la fusión que se hace en determinado momento entre los grupos guerrilleros y paramilitares con el narcotráfico, ya que la ideología fue superada por necesidades económicas a través de actividades ilícitas que dejaban réditos muy altos; expandiendo su influencia y poder hacia otros

territorios para solventar su demanda en mercados europeos o estadounidenses. La evolución de las “*bandas emergentes*” (Estrada, 2009) se desarrolla desde la clandestinidad, siendo que estas son eficaces y perduran en el tiempo ajustándose a las nuevas realidades y obstáculos que tanto el Estado como el sistema internacional les impongan. Su influencia es internacional y no conoce fronteras, por ejemplo, su poder ha llegado al Ecuador, donde Emmerich (2015) asegura que; a pesar de que Ecuador no es reconocido como productor de estupefacientes, existen laboratorios de refinación en puntos fronterizos estratégicos, también cuentan con mano de obra, existe consumo y también es objeto por su geografía como un país de distribución.” Desde Ecuador utilizan el corredor del Pacífico para llevar cocaína producida en Colombia; cargan en barcazas, barcos y sumergibles y se llevan hacia Centroamérica y México y de ahí a los EE.UU. Esmeraldas es el punto de embarque” (Bagley, 2015, pág. 13)

Las bandas emergentes o paramilitares, la guerrilla y las organizaciones criminales tienen suficiente discurso a favor de sus objetivos estratégicos. Si el sufrimiento se interpreta como natural o sin causa se considerará una desgracia en vez de una injusticia y producirá resignación en vez de rebelión. Por lo tanto, mafiosos, guerrilleros o paramilitares, alegan sus causas en discursos que buscan acusar, antes que asumir la condición de victimarios. (Estrada, 2009, pág. 177)

Como se ha establecido, la acción de las fuerzas armadas colombianas y las estrategias de los grupos armados irregulares y bandas criminales, así como la presencia de los carteles mexicanos de la droga han determinado el escalamiento del conflicto a niveles internacionales. Actualmente los mercados ilegales de cocaína, por ejemplo, ya están presentes en Ecuador siendo la porosidad de los límites ecuatorianos con Colombia los que generarían problemáticas políticas, sociales, económicas y de seguridad.

Ecuador no cultiva coca, sin embargo, por territorio nacional, según el Departamento de Justicia de EE. UU, transitan más de 200 toneladas de cocaína. El manejo de semejante cantidad de alcaloide requiere de una organización criminal de amplio espectro, a la manera de una red global de crimen, en la cual participan organizaciones mexicanas como los carteles de Sinaloa o del Golfo, colombianas definidas como BACRIM (Rastrojos, Urabeños y Cordillera) e italianas como las mafias de la Cossa Nostra, Apulia, N´dragueta, entre otras. (Carrión F. , La frontera colombo-ecuatoriana en el posconflicto, 2016, pág. 251)

Actualmente se vive lo que los expertos llaman Posconflicto, una necesidad de trabajar por la paz y lograr mantenerla en todo momento, un objetivo que culturalmente ha sido en Colombia el cumulo de las expectativas sociales. Las negociaciones y posterior firma de Paz con la FARC han dado resultados interesantes como la deposición de armas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el 26 de septiembre del 2016, siendo importante mencionar que la resolución a esta parte del conflicto se dio desde los aspectos en común tomando como referencia el sistema directo de negociación de Fisher, Ury y Patton, teniendo en cuenta a las personas, los intereses, las opciones y los criterios.

Es interesante como el proceso de paz se sustentó desde la validación de seis puntos fundamentales: agrario, participación política, fin del conflicto, drogas ilícitas, víctimas y refrendación (Calderón, 2016). Si bien se llegó a acuerdos con una de las partes del conflicto este no ha terminado. El compromiso se dio con los principales líderes de la FARC, pero un importante número de sus miembros no se han adherido a él y, como se dijo, ha mutado en bandas delincuenciales al servicio del narcotráfico. Por otro lado, las conversaciones iniciadas con el Ejército de Liberación Nacional han sido suspendidas y este grupo continúa perpetrando actos violentos.

Es necesario analizar el sistema conflictual, como menciona Farré, referenciado por Calderón “en toda su profundidad, y que llama no sólo a la transformación de la relación entre las partes en conflicto, sino también a la transformación de las propias partes, consumada en último mediante la reconciliación” (Calderón, 2016, pág. 250), siendo un ejemplo cercano a nuestra realidad la firma de la paz en Colombia, que no finalizó el conflicto sino solo se transformó.

Ahora bien, es menester establecer que a pesar de que la firma de la paz y el proceso de paz, el Estado colombiano y la sociedad aún no han tenido en cuenta que luego de más de 50 años de conflicto siempre quedan residuos que se reagrupan y renuevan, mismos que surgen en un marco delictivo que, obviamente no funcionara como sus antecesores pero que causara el mismo daño y flagelo, incluso peor, y son las nuevas amenazas que se establecen bajo nuevas dinámicas de acción en fronteras que para estos actores no son nada más que imaginarias ya que su forma de actuar no se define por una línea fronteriza natural o ideal.

### 3.2 El Actual Escenario Fronterizo Ecuador y Colombia

El escenario fronterizo de los países se establece de acuerdo a una construcción pre- establecida muchas veces discordante de las realidades que se viven, Carrión (2013) describe a la frontera como un “fenómeno histórico cambiante” (F. Carrión y V.Llugsha , 2013), ya que existen relaciones dinámicas sociales, económicas e incluso culturales que establecen las pautas para que se desarrolle la frontera. “El proceso de globalización parece licuar las fronteras tradicionales de los Estados nacionales, debido a la apertura de los mercados y al desarrollo tecnológico que se vive a escala planetaria” (Fernando Carrión, 2010). Estas dinámicas han llegado actualmente a determinar la proliferación de acciones y sistemas ilegales como los del narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos, actos de secuestro, asesinatos entre otros.

En el caso de la frontera colombo-ecuatoriana, ha tenido un peso muy importante su “militarización”. Carrión y Llugsha (2013) dejan claro que, en las zonas de frontera,

[...] la población no es vista en su condición ciudadana, amparada en las garantías que otorga el Estado, sino como potencial amenaza a la seguridad del mismo (seguridad pública). En otras palabras, en las zonas de frontera se privilegian la seguridad nacional (soberanía) y la seguridad pública (orden interno) sobre la seguridad ciudadana (personas, convivencia). (F. Carrión y V.Llugsha , 2013, pág. 16)

La cuestión es que la actual zona de frontera, ya no convive con los mismos miedos y amenazas de antes. Estos se han convertido a una especie mucho más complicada de definir, materializas e incluso de identificar para el Estado y así poder combatirla, en donde las herramientas como la COMBIFRON, los Gabinetes Binacionales o la Comisión de Vecindad se ven limitadas en sus acciones. Cuestiones como, por ejemplo, el manejo de las rutas es diferente en Colombia;

[...] está ocurriendo la fragmentación de los grandes cárteles y la pluralización en pequeños grupos que se encargan de tareas y espacios específicos: por ejemplo, Cordillera en el microtráfico, las Oficinas de Cobro en servicios ilegales, las Águilas Negras en sicariato, los Rastrojos en la producción, las FARC garantizando el tránsito por ciertos tramos de las rutas; todos integrados a la manera de una tercerización o de división del trabajo. (F. Carrión y V.Llugsha , 2013, pág. 19)

Ahora los enfrentamientos y las amenazas vienen de grupos que en primer lugar están organizados y estructurados con su propia institucionalización, que además tiene recursos económicos casi inagotables, y vinculaciones internacionales.

Ecuador por su parte en diciembre del 2018, actualizo su política de defensa en donde se establece como se compone la misma, esta se “sustenta en una concepción estratégica conjunta, organización y estructura operativa flexible” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 19), uno de los puntos más importantes es la seguridad integral basados en dos ámbitos, uno protección de los habitantes en el territorio nacional siendo esta la responsabilidad de la Policía Nacional y también la defensa del Estado en lo que respecta a la soberanía territorial, bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional, 2018).

Se reconoce además que las zonas de frontera acentúan las “vulnerabilidades del Estado e incrementan las posibilidades de tensión y fricción en la dinámica propia de las mismas, generando ambientes de inseguridad y la internacionalización del conflicto” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018), es interesante que se reconozca en este documento oficial la vulnerabilidad a la que es objeto el Estado y más el Ecuador al no haber tenido una actualización constante de su política de defensa y de sus herramientas para combatir las amenazas y riesgos.

### **3.2.1 Riesgos y Amenazas a la Seguridad Fronteriza**

Es necesario determinar en este caso los posibles riesgos y amenazas en este escenario actual.

Dentro de la política de defensa actual también se menciona como el Estado ecuatoriano se articula en marcos institucionales y normas supranacionales para proteger la soberanía y la paz, reconociendo que es necesario luchar contra las amenazas y riesgos, estos son “lucha contra la impunidad, la evasión fiscal, la fuga de capitales, la violación de derechos humanos y de la naturaleza” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 24), dentro del documento se reconoce una cuestión muy importante y es el hecho de que el “terrorismo internacional” es una amenaza ya que su característica principal es generar, con sus estrategias, inestabilidad en el Estado.

Creciente violencia internacional y la diversificación de métodos no convencionales obligan a los organismos de defensa y seguridad de los países a diseñar estrategias y generar capacidades que permitan estar en condiciones de enfrentarlas. (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, pág. 38)

Para tener una idea clara de los riesgos y amenazas a la frontera es necesario tener en cuenta un factor importante , y es la falta de capacidad el Estado para satisfacer necesidades fronterizas más acuciantes, entre ellas nos referimos al empleo, la educación,

salud y vivienda, es decir, los puntos clave para que exista el desarrollo de los individuos y que se supone el Estado debe establecer desde sus bases, siendo esta la primera situación de riesgo y amenaza a la que se enfrenta el Estado y sus instituciones, es decir, su vulnerabilidad frente a sus debilidades evidenciadas.

[...] Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador –SIISE–, para el año 2009, el índice de pobreza nacional fue de 36%, mientras que en las provincias fronterizas fue el siguiente: Carchi: 52,8%, Esmeraldas: 53,9%, y en Sucumbíos (consolidado como región amazónica) fue de 59%; es decir que en las tres provincias más del 50% de la población vive en condiciones de pobreza, por encima de ese 36% que da el promedio nacional. Sin embargo, hay otras provincias más pobres en el país, así tenemos en la sierra a la provincia de Bolívar como la más pobre del país con un 64,9%, mientras que Pichincha tendría el menor índice de pobreza con un 21%, lo que nos demuestra que la inequidad en la distribución de los recursos nacionales no ha tenido una direccionalidad geográfica, sino una motivación centralista del Estado. (Vargas, 2013, pág. 110)

De otro lado tenemos a Colombia, que tiene altos índices de pobreza en sus fronteras como por ejemplo la de Nariño, departamento fronterizo con Ecuador provincia del Carchi, las cifras son las siguientes:

[...] el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para 2008 tiene un promedio de 43.79% en comparación con la media nacional, de 27.78%. Todos los municipios de la frontera nariñense tienen un registro de NBI por encima del promedio nacional, a excepción de Pasto; incluso superan el índice de 79.58% del departamento de Chocó, el más pobre de Colombia, como La Tola, Mosquera, Maguí, Arboleda, El Rosario, El Charco;<sup>23</sup> no es coincidencia que los municipios que ocupan los primeros lugares en esta tabla sean los que presentan los primeros lugares en homicidios, ataques y desplazamientos, reforzando la idea de que la violencia no es una situación desligada de la pobreza sino totalmente dependiente, ejemplo de esto son los altos índices de NBI comparados con el promedio nacional. (Carrión C. , 2014)

En este contexto, es oportuno ahora, considerar el fenómeno ocurrido luego de la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, especialmente en lo que tiene que ver con los territorios que antes controlaban los miembros de ese grupo irregular.

[...] miles de guerrilleros de las Farc abandonaban sus campamentos y se concentraban en 26 zonas y puntos veredales. Desde ese momento, las autoridades sabían que otros actores armados intentarían copar los lugares que abandonaba la guerrilla. Y así pasó: el ELN y las Autodefensas Gaitanistas –conocidas como Clan de Golfo por las autoridades– son ahora la amenaza más certera para la seguridad de esas regiones del país. (Zamudio, 2017)

Antes de seguir adelante consideremos que, así como las amenazas y los riesgos se acrecientan, también se incrementan sus agentes. Un ejemplo son “las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) tienen 1.900 integrantes, pero podrían ser cerca de 3.500 si se tiene en cuenta a los que subcontratan y a los que usan su marca para asesinatos, microtráfico, cobro a expendios de droga y labores de inteligencia” (Zamudio, 2017, pág. párrafo 3). Esto quiere decir que si bien ya no son los Grupos Armados Organizados (GAO), los que lideran las acciones ilegales, ahora las organizaciones delictivas que convivan con ellos han tomado el control y están teniendo un proceso de reacomodamiento y expansión. “Nuevos acuerdos entre las guerrillas y las organizaciones criminales. Los cultivos de coca se han incrementado, la minería ilegal se ha expandido, otras economías ilegales como el tráfico de madera se han consolidado y la extorsión aparece como un delito recurrente” (Garzón, J. C. et.al, 2018, pág. 10). Es impresionante observar como las organizaciones delictivas se ajustan a las acciones del Estado e incluso las aprovechan, ya que es claro que se enfocan en las organizaciones y no en mejorar las condiciones de los territorios para que no exista un recrudecimiento de estos grupos que ahora son reconocidos como Grupos Delictivos Organizados (GDO).

Con el desarme de la FARC, surgen o se transforman nuevos “saboteadores armados”, que ponen en riesgo los acuerdos alcanzados y serán difíciles de identificar. De ahí la dificultad de prevenir los actos violentos. Ejemplo de ello es lo que ocurrió en enero del 2018 en la frontera de Ecuador, principalmente en la provincia de Esmeraldas, cuando un grupo armado disidente de las FARC llamado *Frente Oliver Sinisterra* encabezados por Walter Arizala, alias “Guacho”, siguió operando en la frontera a pesar de la firma de la paz. “Se trataría de un rasgo histórico de este grupo, que está involucrado de lleno en el narcotráfico, tiene grandes redes de milicias y una alta capacidad para cometer acciones de bajo esfuerzo, pero con alto impacto” (Álvarez, 2016). Igual ocurre con otros de los grupos que se pueden mencionar son “al Ejército Popular de Liberación (EPL) o Los Pelusos, al Bloque Meta (BM) y al Bloque Libertadores del Vichada (FLV)” (E. Álvarez, M. Llorente, A.Cajiao y J.Garzón, 2017, pág. 14)

Otra de las amenazas identificadas son los que se han definido como “Bandas Criminales” (Bacrim), las cuales devienen de un proceso de desmovilización anterior y fallido del Estado colombiano con los conocidos “paramilitares”, “ahora organizaciones híbridas, combinando facetas del paramilitarismo con estructuras y operaciones criminales más mafiosas, y sus principales nichos son el narcotráfico y otras actividades criminales como la extorsión y la minería ilegal” (Wells, 2013), ahora dentro de las BACRIM, los actores amenazantes de los que se tiene conocimiento son “Los Rastrojos,

La Cordillera, La Construcción y La Empresa” (E. Álvarez, M. Llorente, A. Cajiao y J. Garzón, 2017, pág. 14)

Las BACRIM han sido definidas como:

Estructuras delincuenciales nacionalmente desarticuladas, con un alto poder corruptor, intimidador y armado que han combinado la producción y comercialización de drogas con la afectación violenta de los derechos y las libertades de los ciudadanos en las zonas rurales y en la periferia de algunos centros urbanos del país. ( International Crisis Group, 2012)

Como consecuencia de ello los riesgos se vuelven una realidad, y son previsible, entonces el incremento de los riesgos en la zona de frontera. De hecho, el narcotráfico ha aumentado su magnitud, los delitos conexos se multiplican y muchas más personas serán participes de actividades peligrosas e ilegales porque al final no conocen otra forma de vida, entre otras razones por la alta rentabilidad de los cultivos de droga y por los “salarios” que el narcotráfico paga a los operadores en las diferentes etapas de la elaboración y transporte de estupefacientes.

### **3.3 Frontera Ecuador y Colombia una mirada al futuro;**

La frontera que Ecuador y Colombia comparten es una muy conflictiva, no solo por la violencia debido a la constante presencia de grupos armados y criminales, sino porque el desarrollo no se da desde las necesidades reales de la población.

Uno de los riesgos más graves que afronta el Estado es los discursos y formas que actualmente los sistemas del narcotráfico han asumido inclusive para ejercer el poder político y para construir alianzas con sectores principalmente de la periferia; “Los narcotraficantes tenían que asegurar también el respaldo de la clase política y de las autoridades públicas para evitar que las autoridades pusieran en riesgo su negocio y su integridad física” (Duncan, 2015)

La diferencia de desarrollo tanto de Ecuador y de Colombia es notable. La infraestructura vial, por ejemplo, es una cuestión muy importante que el Ecuador ha desarrollado a nivel nacional, en sectores como Sucumbíos, Esmeraldas y El Carchi el sistema vial tiene un buen funcionamiento y se ha convertido en una conexión para actividades comerciales. Sin embargo, desde el lado colombiano no ocurre esto, ya que el enfoque y prioridad se dirige a la defensa y seguridad de este país, además de que se puede pensar como una estrategia para que este sector en el que habitan los grupos armados ilegales, no pueda desarrollarse.

A modo en que la globalización avanza, el concepto de territorio se deteriora y el de defensa no se define como debería, la transnacionalización de la amenaza aumenta “la super posición incremental de actores internos y externos, públicos y privados, actuando simultáneamente en varios niveles; el pasaje continuo e inestable del balance del poder” (Diamint, 2008)

Actualmente Ecuador y Colombia cuentan con un Plan Binacional Fronterizo, el cuál debe permitir un desarrollo equiparado de las fronteras. Se creó en su momento la Zona de Integración Fronteriza y existen mecanismos de fomento de confianza. Se adoptaron acciones para mejorar la infraestructura de la frontera; son ejemplo de ello el puente internacional del río Mataje y San Miguel. Todo esto ofrece oportunidades para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la frontera.

Pero es claro que Ecuador y Colombia tienen diferencias en sus prioridades. Ecuador ha privilegiado el desarrollo social y económico, mientras que Colombia se ha concentrado en mejorar su capacidad militar, de la mano de Estados Unidos, para tener más oportunidad en el combate de grupos irregulares y a la delincuencia organizada.

Las acciones de Ecuador y Colombia deben estar encaminadas a desarrollar la frontera, fortalecer a la población con servicios de primera necesidad, desarrollar ciudades desde sus bases con infraestructura digna y humanitaria. Una mirada prospectiva de ello sería entender que no solo desde la securitización se puede resolver el problema, que la cuestión también está en la población que son una parte necesaria e importante para hacer la diferencia en este conflicto.

Según el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, la fuerza militar<sup>20</sup> profesional ha aumentado, en 2016 él “tenía 265.050 personas, de las cuales en el Ejército revistaban 220.537 (4% en su cuerpo de oficiales, el 81% entre los alistados de tropa y 15% de clases de encuadramiento). La Armada tenía 30.917 personas de los cuales unos 22.000 eran infantes de marina, y la Fuerza Aérea 13.596” (M. Donadio, H. Klepak, S. Kussrow, N. Pabón y J.Rial , 2018, pág. 3)

La frontera actual vista desde el Ecuador hacia Colombia es un sector crítico, ya que en 2018 se han cometido varios atentados contra la fuerza pública del Ecuador y la integridad del territorio una cuestión que ha llevado al gobierno y a las instituciones a

---

<sup>20</sup> Anexo 7

crear planes fuertes que generen confianza y tengan un gran componente de cooperación externa.

Ahora las bandas criminales ocupan un lugar de poder, sin embargo, “la diferencia radica en que las bandas criminales muestran nuevas dinámicas híbridas de agrupación, organización, actividades, financiamiento económico y localización estratégica” (Venegas, 2018, pág. 28), siendo que hasta se han desarrollado tipos de bandas criminales, las que están bajo subordinación, las que tiene una jerarquía y las que se estructuran como un sistema de red.

## CONCLUSIONES GENERALES

La Comisión Binacional Fronteriza entre Ecuador y Colombia, se estableció en un momento muy conflictivo de la historia de los dos países. Es uno de los mecanismos de fomento de confianza más importantes y tiene una carga sistemática y estructural muy fuerte, ya que por muchos años ha sido un puente en las relaciones bilaterales colombo-ecuatorianas. Se ha establecido como una fuente de información y un espacio de intercambio de acciones y experiencias para combatir a las amenazas y riesgos que están dentro de la frontera común.

Ecuador y Colombia no comparten las mismas políticas de defensa y sus perspectivas para comprender el conflicto son diferentes debido a las experiencias que cada uno ha tenido. Ecuador busca desde su política de defensa no solo la protección de su territorio, sino el desarrollo económico mediante el uso de las fuerzas armadas y una fuerte construcción del aparato institucional, mismo que está coordinado y dispuesto a enmarcarse en el cumplimiento de objetivos de cooperación y acción conjunta. Colombia por su parte, busca por la vía armada suprimir a los grupos irregulares que operan en su territorio, así como las organizaciones delictivas dedicadas a actividades como el narcotráfico. Los efectos de la paz con la FARC no son del todo convincentes y la multiplicación de la disidencia ha planteado nuevos retos a las capacidades de acción del Estado colombiano.

La frontera Norte de Ecuador ha estado siempre expuesta. Además, con la excepción del Carchi ha sido postergada y deprimida. Salvo la infraestructura vial, los sectores de la Costa y del Oriente no cuentan con servicios básicos acordes con las necesidades de las poblaciones. San Lorenzo, en la provincia de Esmeraldas, es una zona que no tiene la suficiente infraestructura como para subsistir en condiciones adecuadas y ha sido por eso susceptible a la penetración de sistemas delictivos de los que forma parte el narcotráfico y actividades conexas. Mataje es otro de los sectores postergados por el Estado. Sin embargo, el abandono es más evidente y preocupante del lado colombiano en donde los habitantes de los departamentos colindantes con Ecuador se ven obligados a recurrir a nuestro país en busca de servicios como los de salud, educación e incluso trabajo.

Desde el inicio del conflicto la población de estas periferias estatales ha sido víctima directa o indirecta del conflicto y ahora, con los nuevos actores, estas zonas son

mucho más vulnerables. Han tenido que soportar no solamente las acciones de los grupos irregulares sino también los abusos y arbitrariedades de las Fuerzas Armadas colombianas, resguardadas en la política de seguridad democrática y seguridad preventiva. Se han denunciado violación de derechos de los pobladores de la zona y las afectaciones que se han producido por las constantes fumigaciones con glifosato para reducir las plantaciones de coca. Además, está el caso de Angostura en 2008 en donde hubo claras violaciones a la soberanía del Ecuador.

El mundo actual es globalizado, todos los Estados tiene intrínseca la interdependencia, una de las acciones en un país repercute inmediatamente en el de alado e incluso en la región. Un mundo globalizado que ya no cuenta con fronteras definidas e inamovibles, las fronteras no son más que políticas. En el caso de la frontera entre Ecuador y Colombia esta es porosa ya que las características sociales y geográficas hacen difícil una actuación aislada de cada Estado, de ahí la importancia de tener mecanismos que fomenten la confianza y acción conjunta desde el respeto a la soberanía y la autodeterminación de los pueblos, pero también la integridad de individuos que no comprenden y desconocen fronteras debido a la costumbre y la convivencia.

Ahora bien, considero que a pesar de que la frontera por el momento tenga una especie de “paz”, esta no está en manos solo del gobierno colombiano, sino de los países que lo rodean que tarde o temprano tendrán que afrontar la realidad de que sus periferias conviven no solo con el conflicto, sino con otros escenarios diferentes a los tradicionales. Una paz duradera debe darse en un marco de cooperación entre Estados que estén dispuesto a reconocer el problema y solucionarlo con políticas y normas que reflejen la identidad y la imagen de la población, desde la cual se construye el poder del Estado para actuar frente a riesgos y amenazas.

En estos últimos años, debido a las acciones de grupos disidentes colombianos en territorio ecuatoriano, se ha evidenciado la vulnerabilidad del Estado ecuatoriano con respecto a la protección de las fronteras. Por demasiado tiempo, el Ecuador prefirió mantenerse al margen del conflicto, bajo los principios de soberanía y autodeterminación, sin proceder adecuadamente y evaluar los efectos que se iban a dar en su territorio insistiendo quizás irresponsablemente en que no convenía “involucrarse” en el conflicto colombiano, sin pensar en que, el hecho de la vecindad ya comprometía la integridad territorial y que es preciso tomar oportunamente acciones para defenderse de sus consecuencias. Elevar un discurso pacifista sobre la seguridad de los ciudadanos es lo que

ha permitido, que hoy Ecuador sea visto por los disidentes y grupos armados como un país de paso, descanso y de reabastecimiento, y para las organizaciones delictivas como las del narcotráfico como un país con rutas seguras para exportar la droga y también como un país propio para el lavado de activos producto de estas acciones.

La COMBIFRON, pese a sus limitaciones, ha funcionado como un instrumento de cooperación y acción conjunta válido que ha establecido importantes acciones para contrarrestar las amenazas de la frontera, o por lo menos a través del intercambio de información tratar de predecirlas.

La COMBIFRON ha sido un mecanismo útil ya que ha identificado en buena parte las amenazas y riesgos. Todavía debe perfeccionar sus procedimientos para hacer más efectiva la acción conjunta militar y policial entre los dos países y para avanzar en la adopción de medidas conjuntas y en el mejoramiento de la colaboración y coordinación de los sectores de inteligencia, tomando las experiencias como una ventaja para conformar acciones reales y acordes con la realidad de los dos Estados. Incluso y siendo optimistas, crear un sistema de inteligencia conjunta entre los Estados que no solo se limite al intercambio de información, sino que busque crear estrategias de acción con dicha información.

Actualmente la frontera esta acosada por amenazas, que si bien es cierto no son nuevas (terrorismo, narcotráfico, lavado de activos etc.), pero que han ido mutando en la forma y en el lugar en el que son ejecutadas; lo cual complica las tareas de aparato estatales. Estas amenazas y riesgos no conocen fronteras. Las organizaciones delinuenciales usan la ley de los Estados y los principios de soberanía como ventajas para ejercer sus actividades ilícitas.

La actuación de la Comisión Binacional Fronteriza debe ser más fuerte, es un mecanismo que ya tiene el aval de los Estados, se ha construido sobre un reglamento y objetivos claros. Considero que es irresponsable de parte de Ecuador y Colombia, no explotar sus capacidades y actuar de manera conjunta en la búsqueda de la paz y el desarrollo.

## RECOMENDACIONES

- Implementar acciones de renovación y estructuración de las zonas de frontera tanto en el lado ecuatoriano como colombiano a nivel, económico, social y político, generando oportunidades de desarrollo para los habitantes fuera de terrenos ilegales.
- Fortalecer las medidas de seguridad en la frontera y controles en los pasos fronterizos, mediante el intercambio de información clara y precisa, para actuar en el marco de la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronteriza de la República de Ecuador y la República de Colombia.
- Reforzar los lazos y alianzas policiales y militares, estableciendo sistemas actuales para la identificación de personas y recolección de datos acerca del pasado judicial de los posibles actores amenazantes.
- Proponer la estructuración y reglamentación de una Comisión Binacional Fronteriza que funcione permanentemente, y las acciones sean tomadas desde una visión prospectiva, no solo a nivel de seguridad y defensa, sino desde una visión social y de desarrollo; siendo una base el incremento de las relaciones de confianza y acción conjunta.
- Reestructurar los marcos de cooperación bilateral y poner en funcionamiento todo el sistema de información estructurado como el Sistema de Comunicaciones Fronterizas (SICOMFRON) y Red de Comunicaciones Ecuador – Colombia (ECORED), y que estas funcionen de manera permanente y coordinada.
- Como una recomendación y medida de segundo orden aumentar la cooperación judicial y policial tomando en consideración renovaciones en los programas para la conducción de acciones principalmente en los ejes de acción del Plan Binacional de Integración Fronteriza propuesto por Ecuador y Colombia.
- Involucrar otros ámbitos de acción a la COMBIFRON, como los temas de migración y el medio de ambiente con el mismo nivel de importancia que las acciones militares y de defensa han adquirido.

## BIBLIOGRAFIA

- III Gabinete Binacional Ecuador- Colombia. (2014). *Eje de Seguridad y Defensa*. Obtenido de Encuentro Presidencial y III Gabinete Binacional Ecuador y Colombia: [http://www.sbi-ecuador-colombia.info/documentos/5\\_DeclaracionPresidencial-III-GabineteBinacionalEcuadorColombiaRioVerde2014.pdf](http://www.sbi-ecuador-colombia.info/documentos/5_DeclaracionPresidencial-III-GabineteBinacionalEcuadorColombiaRioVerde2014.pdf)
- International Crisis Group. (2012). *Desmantelar los nuevos grupos armados en Colombia: lecciones de un sometimiento*. Bogotá: Informe sobre América Latina. N.41.
- José Luis Arango & Randolph Laverde Tamayo. (2015). *Informe Dinámicas Fronterias Ecuador - Colombia: una mirada a la migración*. Obtenido de Oficina Regional SJR LAC: <https://cpalsocial.org//documentos/240.pdf>
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). *Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos*. Bogotá: SIMCI-UNODC.
- AA.VV. (2009). *Interdependencia fronteriza entre Ecuador y Colombia* . Obtenido de SEGIB : <http://segib.org/colaboraciones/files/2010/09/Ecuador-Interdependencia-fronteriza-entreEcuador-y-Colombia.pdf>
- Álvarez, E. (2016). *Disidencias de las FARC: ¿Por qué lo hacen? ¿Qué tan peligrosas son?* Obtenido de Razón Pública: <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9865-disidencias-de-las-farc-por-qu%C3%A9-lo-hacen-qu%C3%A9-tan-peligrosas-son.html>
- Amaya, C. (2009). *Impacto del conflicto armado en la frontera colombo-ecuatoriana y las implicaciones en sus relaciones diplomáticas a partir de la implementación del Plan Colombia hasta diciembre de 2009*. Obtenido de Universidad del Rosario : <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/1161>
- Archivo Histórico y Biblioteca Central de la Cancillería del Ecuador. (Junio de 2016). *RELACIONES BILATERALES ENTRE LAS REPÚBLICAS DE ECUADOR Y COLOMBIA*. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/relaciones\\_bilateralesecuador-colombia.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/relaciones_bilateralesecuador-colombia.pdf)
- B. Buzan, O. Wever , J. Wilde. (1998). *Security. A new framework of analysis*. Londres: Lynne Reinner Publisher.
- Bagley, B. (2015). Ecuador: ¿país de tránsito de la cocaína? *Perfil Criminalológico* , 13.
- Bermei, D & Pabón, N. (2008). *LAS RELACIONES DE SEGURIDAD ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR: UNA NUEVA CONSTRUCCION DE CONFIANZA*. Obtenido de RESDAL: <https://www.resdal.org/jovenes/investigacion-pabon-bermeo.pdf>

- Bobeá, L. (2011). *La Dimensión Interméstica de una decisión pragmática*. Obtenido de resdal.org: <https://www.resdal.org/producciones-miembros/art-bobeá-jun-2011.pdf>
- Bonilla, L. (2010 ). Avances y retrocesos: ciclos de crisis diplomáticas entre Colombia y Ecuador (2004-2008). *Revista Análisis Internacional* , 255-282 .
- Calderón, J. (2016). Etapas del Conflicto armado en Colombia:hacia el posconflicto . *Revista de Estudios Latinoamericanos* , 227-257.
- CAN. (2018 ). *Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)*. Obtenido de Comunidad Andina : <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE>
- Carlos J. Maneta. (1990). *LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: EL REALISMO Y SUS LIMITES*. Obtenido de Relaciones Internacionales: [file:///C:/Users/Leonela/Downloads/15571-43102-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Leonela/Downloads/15571-43102-1-PB%20(1).pdf)
- Carrillo, L. (2014). *Consecuencias Sociales del Cultivo de la Coca en las Comunidades Afrocolombianas del Caquetá: Análisis de la Relación Económica Ilícita, las Practicas Camprestres Tradicionales y su Papel en la Seguridad Alimentaria* . Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/agor/v14n1/v14n1a10.pdf>
- Carrión, C. (2014). Procesos de resistencia en la frontera colombo-ecuatoriana. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*. 58 , 85-111. Obtenido de [https://ac.els-cdn.com/S1665857414701024/1-s2.0-S1665857414701024-main.pdf?\\_tid=ffcb22b9-12bd-43c6-863e-c45e5aa36433&acdnat=1546282436\\_f7f28954261e0512384b4d1aa7a3f730](https://ac.els-cdn.com/S1665857414701024/1-s2.0-S1665857414701024-main.pdf?_tid=ffcb22b9-12bd-43c6-863e-c45e5aa36433&acdnat=1546282436_f7f28954261e0512384b4d1aa7a3f730)
- Carrión, F. (2012). Los Gabinetes Binacionales. *Diario Hoy*.
- Carrión, F. (2016). La frontera colombo-ecuatoriana en el posconflicto. En A. M. et.al., *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (págs. 181-194). Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Cartilla de Seguridad para las Fuerzas Públicas de Ecuador y Colombia. . (2006). *Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas de la República de Ecuador y la República de Colombia*. Obtenido de Fuerzas Militares de Colombia. Comando General: <http://esforse.mil.ec/interno/index.php/servicios/documentos/09-notas-de-aula/396-98-nota-de-aula-cartilla-de-seguridad-para-unidades-militares-y-de-policia-fronteras/file>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Centro Nacional de Memoria Histórica*. Obtenido de Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado : [http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2\\_110-195.pdf](http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf)
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado*. Obtenido de INFORME GENERAL Centro Nacional de Memoria Histórica: [http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2\\_110-195.pdf](http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf)

- Comando Conjunto de las FF.AA. (2017). *BOLETÍN DE PRENSA N° 2017-06-20-02-DIR.C.S.* Obtenido de Comando Conjunto de las FF.AA.:  
<https://www.ccffaa.mil.ec/2017/06/20/xxxvii-reunion-ordinaria-combifron-ecuador-colombia/>
- COMBIFRON. (2018). *Antecedentes - Origen* . Obtenido de Ecuador- Colombia:  
<https://www.inteligencia.mil.ec/antecedentes-origen>
- CONJEFAMER. (2014). *COMBIFRON ECU-COL* . Obtenido de Fuerza Aérea Colombiana : <https://www.incorporacion.mil.co/combifron>
- Consultorio de Comercio EXterior . (2009). *Relaciones comerciales COLOMBIA – ECUADOR*. Obtenido de Universidad ICESI:  
<http://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2009/02/13/relaciones-comerciales-colombia-ecuador/>
- Cosoy, N. (2016). *¿Por qué empezó y qué pasó en la guerra de más de 50 años que desangró a Colombia?* Obtenido de BBC :  
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37181413>
- Diamint, R. (2008). Defensa, Seguridad y Estado de Derecho . En L. B. et.al, *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares* (págs. 105-117). Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program .
- Duncan, G. (2015). Exclusión, insurrección y crimen . En C. H. Victorias, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (págs. 1- 41). Bogotá: Ediciones Desde Abajo .
- E. Álvarez, M. Llorente, A.Cajiao y J.Garzón. (2017). c. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- El Espectador . (2009). *Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia reactivan la Combifron* . Obtenido de El Espectador :  
<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo172824-ministros-de-defensa-de-colombia-y-ecuador-reactivan-combifron>
- El Telegrafo. (2014). *Ecuador y Colombia alistan reunión de la Combifron*. Obtenido de El Telegrafo: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ecuador-y-colombia-alistan-reunion-de-la-combifron>
- El Telegrafo. (2018). *Ecuador y Colombia incrementarán presencia de militares y policías en frontera*. Obtenido de El Telegrafo:  
<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/con-minuto-de-silencio-inicio-reunion-de-ecuador-y-colombia>
- El Universo . (2009). Cartilla de Seguridad, canal de comunicación. *El Universo* , 20-23.
- Estrada, F. (2009). Evolución Estratégica del Conflicto Armado en Colombia. *Análisis Político* , 156-181. Obtenido de Análisis Político :  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45820/47350>

- F. Carrión y V. Lugsha . (2013). Introducción. La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias. . En F. C. (Compiladores), *Fronteras: rupturas y convergencias* (págs. 9-28). Quito: FLACSO- Ecuador .
- Fernando Carrión. (2010). *En el límite de la vida: La violencia fronteriza*. Obtenido de Relaciones Fronterizas: encuentros y conflictos: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2934/1/BFLACSO-Fr-06-Carrion.pdf>
- Finnemore M, Sikkink K. (2001). Aking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Political Science*. Vol. 4, 391- 416.
- Fisas, V. (2010). *Introducción a los Procesos de Paz*. Obtenido de Agencia Catalana de Cooperación Desenvolupament: [http://escolapau.uab.cat/img/qcp/introduccion\\_procesos\\_paz.pdf](http://escolapau.uab.cat/img/qcp/introduccion_procesos_paz.pdf)
- Friedrich Ebert Stiftung. (2006). *Programa de Cooperación en Seguridad Regional*. Obtenido de Policy Paper: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04462.pdf>
- Fuerzas Militares de Colombia. (2006). *Cartilla de Seguridad Para Unidades Militares y De Policía Fronterizas de La República del Ecuador y La República de Colombia* . Obtenido de Comisión Binacional Fronteriza Colombia-Ecuador : <file:///C:/Users/Leonela/Documents/TESIS.%20LEONELA%20TRUJILLO/CAPITULO%202/98.%20NOTA%20DE%20AULA%20CARTILLA%20DE%20SEGURIDAD%20PARA%20UNIDADES%20MILITARES%20Y%20DE%20POLICIA%20FRONTEIZAS.pdf>
- Fundación Plone. (23 de octubre de 2018). *Inteligencia Militar*. Obtenido de <https://www.inteligencia.mil.ec/antecedentes-origen>
- Gabinete Binacional Ecuador- Colombia. (2018). *Encuentro Presidencial y VII Gabinete Binacional Ecuador - Colombia*. Obtenido de Declaración Presidencial de Quito : [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/declaracion\\_de\\_quito\\_binacional\\_ecuador\\_colombia.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/declaracion_de_quito_binacional_ecuador_colombia.pdf)
- Ganuza, C. (2015). *Ecuador y Colombia: aproximaciones al estudio de la región fronteriza. Agendas de seguridad y cooperación*. Obtenido de Revista Integración y Cooperación Internacional : <file:///D:/literatura%20%20cap/Articulo%201%20-%20Revista%20Nro.%2020.pdf>
- Garzón, J. C. et.al. (29 de diciembre de 2018). *Economías criminales en clave de posconflicto: Tendencias actuales y propuestas para hacerles frente*. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/56acd739de508.pdf>
- Gaviria, J. (2005). *Sofismas del terrorismo en Colombia*. Barcelona : Planeta .
- Gnrl.Garzón. (29 de Septiembre de 2018). La Comisión Binacional Fronteriza Ecuador y Colombia. (L. Trujillo, Entrevistador)

- González, L. (2010). *Balance de los Estudios sobre Violencia y Seguridad Ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana*. Obtenido de Flacso sede Ecuador : <https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/nuer982k8cm3r920nopl21dgyv80gs.pdf>
- Grisales, O. E. (2015). "Evolución de las Nuevas Amenazas a la Seguridad Nacional". Obtenido de Universidad Militar Nueva Granda: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13870/EVOLUCI%C3%93N%20DE%20LAS%20NUEVAS%20AMENAZAS%20A%20LA%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Grupo Nacional de Memoria Historica . (2013). Capitulo II: Los orígenes, las dinámicas y el recimiento del conflicto armado . En C. N. Colombia, *Basta Ya. Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad* (págs. 111-194). Bogotá : Imprenta Nacional . Obtenido de INFORME GENERAL Centro Nacional de Memoria Histórica. Capitulo 2.: [http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2\\_110-195.pdf](http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf)
- Hernan Morenao. (2005). Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado. *Flacso, Quito*, 230.
- Hidalgo, S. F. (2011). "La Comisión de Vecindad de Ecuador y Colombia: La delgada línea entre conflicto y la cooperación" (2002-2009). Obtenido de FLACSO-ECUADOR : <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5427/2/TFLACSO-2010SFH.pdf>
- infobae. (2018). *Los grupos disidentes de las FARC reclutan menores para cuidar cultivos ilícitos*. Obtenido de infobae: <https://www.infobae.com/america/colombia/2018/08/14/los-grupos-disidentes-de-las-farc-reclutan-menores-para-cuidar-cultivos-ilicitos/>
- Insight Crime. (30 de 1 de 2019). *Disidencia del Frente Primero*. Obtenido de Insight Crime: <https://es.insightcrime.org/colombia-crimen-organizado/disidencia-frente-primero/>
- Jara, E. (1989). Notas Reversales . En E. Jara, *La Función Diplomática* (págs. 182-183). Santiago de Chile : PNUD- CEPAL .
- Jarrin, O. (s.f.).
- Jarrín, O. (2018). La Defensa Nacional y Seguridad Nacional. Retos ante la Problemática Actual . *Ministerio de Defensa* (pág. 10). Quito- Ecuador { : Ministerio de Defensa .
- Lasso, C. (2009). *La frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano: las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*. Obtenido de Abya-Yala: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1161/Anexo%202.pdf>

- Lawrence, T. E. (2007). *Guerrilla*. Obtenido de creativecommons:  
<https://www.marxists.org/espanol/tematica/guerrilla/arabia/123907.pdf>
- León, C. (2011). *ANALISIS DE LAS TENSIONES FRONTERIZAS POLITICAS Y DIPLOMATICAS COLOMBO ECUATORIANAS, ENTRE 2002 Y 2008*. Obtenido de Universidad Nuestra Señora del Rosario:  
<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3630/1020731248-2011.pdf?sequence=10>
- León, G. (2018). *Los gabinetes binacionales como herramienta política en la Cooperación Sur-Sur: el caso del Perú y Colombia*. Obtenido de Revista Zero :  
<https://zero.uexternado.edu.co/los-gabinetes>-<https://zero.uexternado.edu.co/los-gabinetes-binacionales-como-herramienta-politica-en-la-cooperacion-sur-sur-el-caso-del-peru-y-colombia/>
- Libro Blanco del Ecuador. (2006). *Alfredo Palacio Gonzales, Presidente Constitucional de la República de Ecuador*. Obtenido de Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador:  
[https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro\\_blanco\\_del\\_ecuador\\_2006.pdf](https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf)
- Londoño, E. (2015). La Frontera como factor de integración regional. *Agenda Internacional*, 192- 208.
- M. Donadio, H. Klepak, S. Kussrow, N. Pabón y J.Rial . (2018). Misiones militares y posconflicto: una mirada regional sobre colombia . *Red de Seguridad y Defensa de América Latina* , 1-36.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de Defensa Del Ecuador. "Libro Blanco"*. Quito: Instituto Geografico Militar.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Politica de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte*. Quito, Ecuador: Instituto Geografico Militar. Obtenido de Gobierno de la República del Ecuador .
- Ministerio de Defensa Nacional Ecuador. (2006). *Libro Blanco de Defensa*. Obtenido de Ministerio de Defensa Nacional :  
[https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro\\_blanco\\_del\\_ecuador\\_2006.pdf](https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana . (2018). *Solicitud de viaje al Exterior y en el Exterior* . Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana : <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/MARIANA-SERRANO-TULCAN-DEL-23-AL-25-DE-MARZO-DEL-2018.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana . (2015). *Memorando Nro. MREMH-DRVS-2015-0946-M*. Obtenido de Documento Oficial :  
<https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/07/CHAVES-MARIA-Guayaquil-del-19-al-21-de-Mayo-2015.pdf>

- Ministerio del Interior . (2 de diciembre de 2018). *UNODC: Cultivos de coca en Ecuador representan el 0,04% de la región*. Obtenido de Ministerio del Interior del Ecuador : <https://www.ministeriointerior.gob.ec/unodc-cultivos-de-coca-en-ecuador-representan-el-004-de-la-region/>
- Moreano, H. (2005). *Colombia y sus vecinos frente al Conflicto Armado*. Quito : Ediciones Abya-Yala . Obtenido de [https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.es/&httpsredir=1&article=1563&context=abya\\_yala](https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.es/&httpsredir=1&article=1563&context=abya_yala)
- Moreano, H. (2008). *Ecuador - Colombia: entendiendo el problema fronterizo*. Obtenido de Flacso- Chile: <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Ecuador-Colombia.-Entendiendo-el-problema-fronterizo.pdf>
- Moreano, Hernan. (2009). *Escenarios dispares: vulnerabilidad y securitización en la frontera*. Obtenido de Flacso-Sede Ecuador; Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia.: <https://books.google.com.ec/books?id=lZPKRnqzDyKC&pg=PA43&lpg=PA43&dq=definicion+de+pol%C3%ADtica+binacional&source=bl&ots=K-jpbwsbkh&sig=Y3RPUaLKBQVqD5XXR2rKaRJFD0c&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKEwiH4LPjfxdAhXpqFkKHYtQBhoQ6AEwCHoECAMQAQ#v=onepage&q=definicion>
- Núñez, C. J. (2015). *Los Mecanismos de Fomento de la Confianza Mutua Ecuador-Colombia*. Obtenido de Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE: <file:///C:/Users/Leonela/Documents/TESIS.%20LEONELA%20TRUJILLO/My%20%20tesis/T-ESPE-049580.pdf>
- Núñez, J. (2015). *os mecanismos de fomento de la confianza mutua Ecuador - Colombia. Maestría Especialista en Estudios Estratégicos de la Defensa*. Obtenido de Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.: <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/12383/1/T-ESPE-049580.pdf>
- O. Delgado Mahecha y G. Montañez. (1998). *ESPACIO, TERRITORIO Y REGION: CONCEPTOS BASICOS PARA UN PROYECTO NACIONAL*. Obtenido de [http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez\\_y\\_Delgado.\\_1998.pdf](http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez_y_Delgado._1998.pdf)
- Onuf, N. (4 de April de 2016). *Nicholas Onuf on the Evolution of Social Constructivism, Turns in IR, and a Discipline of Our Making*. Obtenido de Theory Talks: <http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/195339/pdf>
- Orozco, G. (2015). *El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad* . Obtenido de Unversidad Autónoma de Madrid : [https://www.academia.edu/12156924/El\\_aporte\\_de\\_la\\_Escuela\\_de\\_Copenhague\\_a\\_los\\_estudios\\_de\\_seguridad](https://www.academia.edu/12156924/El_aporte_de_la_Escuela_de_Copenhague_a_los_estudios_de_seguridad)
- Ortiz, D. (2012). *EL ROL DE LAS FRONTERAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: CASO FRONTERA ANDINA, COLOMBO ECUATORIANA* . Obtenido de UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR :

<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3031/1/T1106-MI-Ortiz-El%20rol.pdf>

- Paredes, C. (19 de 11 de 2009). *Cómo se logró y qué significa la reconciliación con Ecuador*. Obtenido de Semana.Com:  
<https://www.semana.com/politica/articulo/como-logro-que-significa-reconciliacion-ecuador/110051-3>
- Pauselli G. (2013). *Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa*. Obtenido de Universidad de San Andres:  
<http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/65/29>
- Pauselli, G. (2013). *TEORÍAS DE RELACIONES INTERNACIONALES Y LA EXPLICACIÓN DE LA AYUDA EXTERNA*. Obtenido de Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo , pp. 72-92. ISSN: 2254-2035:  
<http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/65/29>
- Pezzano, Luciano; Zerene, Ruth . (2011). Relaciones Ecuador y Colombia . *RECORDIP*, 1-19.
- Plan Ecuador . (2007). *PLAN ECUADOR*. Obtenido de REPÚBLICA DEL ECUADOR:  
<http://studylib.es/doc/6142566/plan-ecuador>
- R. Schanzer y A.Bárbaro. (2014). Medidas de Confianza Mutua entre países de América Latina en los años 90 . *Revista Integración y Cooperación Internacional* , 5-12.
- Ramírez, S. (2011). Dinámicas y problemáticas en la zona fronteriza colombo-ecuatoriana. En F. Carrión, *Relaciones Fronterizas: Encuentros y Conflictos* (pág. 235). Quito: Johanna Espín .
- RCN, N. (2014). *Instalan Comisión Histórica de Conflicto Armado y sus Víctimas*. Obtenido de RCN: <https://noticias.canalrcn.com/nacional-pais/instalan-comision-historica-conflicto-armado-y-sus-victimas>
- Rengel, A. (1999). Colombia: guerra en el fin de siglo. *Tercer Mundo* , 153.
- Robinson, J. (2016). La Miseria en Colombia. vol 76. *Revista Desarrollo y Sociedad* , 9-90.
- Salazar, B y Castillo,M. (2001). La hora de los dinosaurios. Conflicto y depredación en Colombia. *Universidad del Valle, Cerec-Cidse*, 180. Obtenido de CIDSE-CEREC: <http://www.redalyc.org/pdf/419/41900714.pdf>
- Sánchez, E. (2010 ). Constructivismo: de clasificaciones y categorías . En U. N. Plata, *Memoria Académica. II Jornadas de Relaciones Internacionales FLACSO* (págs. 2-17 ). Buenos Aires .
- Sanchez, E. (2012). ¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo?Revisión de sus clasificaciones y categorías. *Revista de Relaciones Internacionales UNAM* , 109-127 .
- Saumeth, E. (2010). *Historia de la Guerrilla en Colombia*. Obtenido de Universidad Federan de Juiz de Fora: <http://ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>

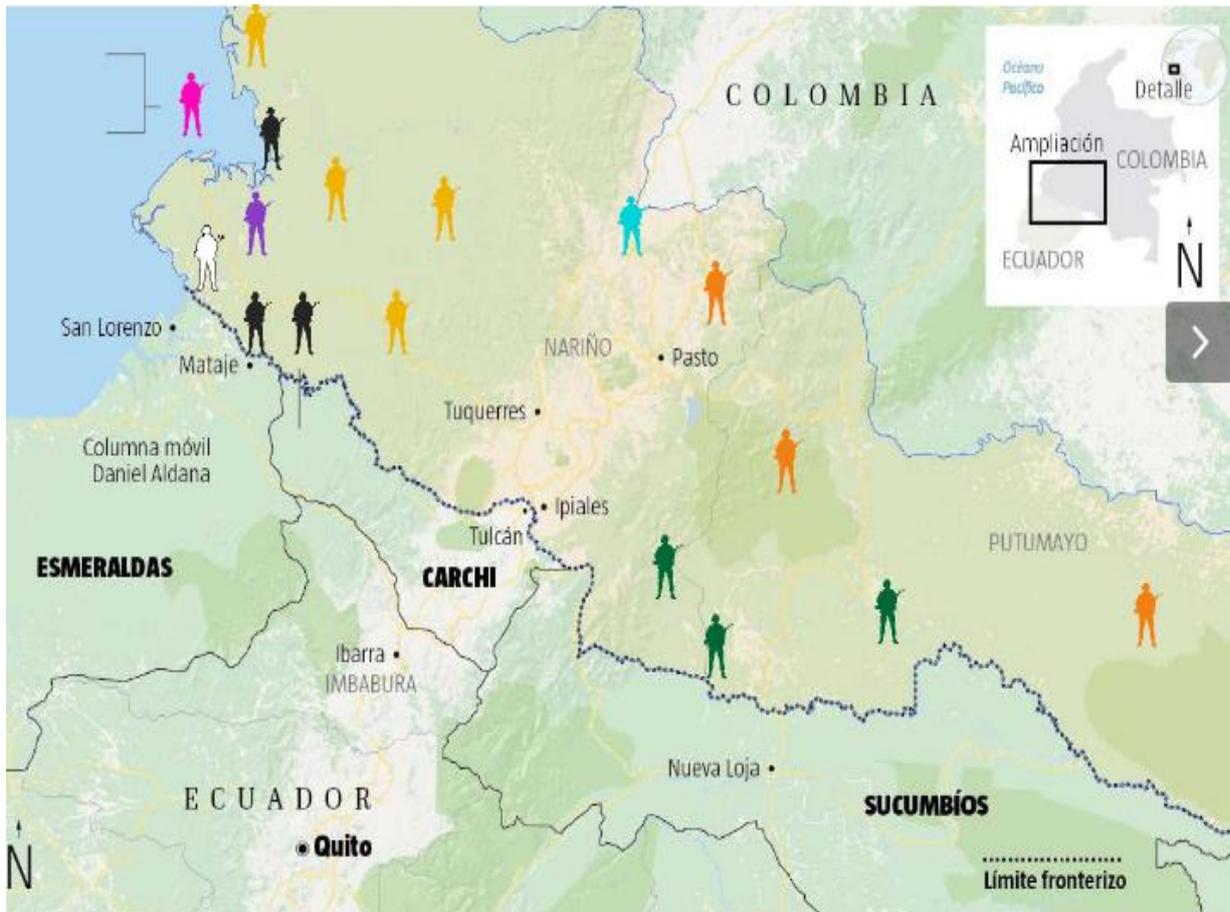
- Schelenker, J. e Iturralde, M. (2006). Uso del discurso de los Derechos Humanos por los actores armados en Colombia: ¿humanización del conflicto o estrategia de guerra? *Análisis Político Vol.19*, 56, 29-50.
- Schouten, P. (2007). Alexander Wendt y el constructivismo social en las Relaciones Internacionales. *Universidad Complutense de Madrid*, 4-51.
- SEMPLADES. (NA). *Ecuador y Colombia planifican el desarrollo fronterizo*. Obtenido de SEMPLADES : <http://www.planificacion.gob.ec/ecuador-y-colombia-planifican-el-desarrollo-fronterizo/>
- Senplades - DNP - PFP. (2014). *Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022*. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf>
- Senplades, Ecuador; DNP, Colombia . (2017). *Agenda Regulatoria Binacional Ecuador-Colombia*. Obtenido de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-Ecuador; Departamento de Planeación- Colombia : [http://www.sbi-ecuador-colombia.info/documentos/Agenda\\_Regulatoria\\_Ecuador\\_Colombia\\_2017.pdf](http://www.sbi-ecuador-colombia.info/documentos/Agenda_Regulatoria_Ecuador_Colombia_2017.pdf)
- Torrijos, V. (2017). *Cartografía del Conflicto: Putas Interpretativas Sobre la Evolución Del Conflicto Irregular Colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario . Obtenido de Universidad del Rosario .
- Trejos, L. F. (2013). *COLOMBIA: UNA REVISIÓN TEÓRICA DE SU CONFLICTO ARMADO*. Obtenido de Revista Enfoques : <file:///C:/Users/Leonela/Downloads/Dialnet-ColombiaUnaRevisionTeoricaDeSuConflictoArmado-4364027.pdf>
- Trujillo, L. (2010). *La Operación Fenix en el Marco de los Principios del Derecho Internacional Público de la Organización de Naciones Unidas- ONU*. Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/7732/tesis393.pdf?sequence=1>
- Universidad Militar Nueva Granada. (10 de septiembre de 2018). *"Relaciones colombo ecuatorianas"*. . Obtenido de web [www.umng.edu.co/www/resources/analisis12.doc.doc](http://www.umng.edu.co/www/resources/analisis12.doc.doc)
- Ultima Hora . (2011). *Ecuador y Colombia suscriben un programa para fortalecer la seguridad fronteriza*. Obtenido de UltimaHora : <https://www.ultimahora.com/ecuador-y-colombia-suscriben-un-programa-fortalecer-la-seguridad-fronteriza-n436348.html>
- Vallejo, M. (2010). Ecuador y Colombia: una frontera problemática. *Ponencia de Margarita Vallejo en la I Jornada de Historia del Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"* (pág. 120). Buenos Aires, Argentina : Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, . Obtenido de Ponencia de Margarita Vallejo en la I Jornada de Historia del Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini" los días 20 y 21 de noviembre de 2009.

- Vargas, A. (2013). Los derechos en la última frontera . En F. C. (Compiladores), *Fronteras : rupturas y convergencias* (págs. 107-127). Quito : Flacso-Sede Ecuador . Obtenido de <http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=52339>
- Vasco, C. (2016). Problemas Fronterizos en Ecuador con Colombia 1: Provincia de Esmeraldas. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, 11-25.
- Velosa, E. (2012). Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales. *Papel Político* , 655-677.
- Venegas, D. (2018). *Bandas criminales colombianas y su incidencia en la seguridad integral de la frontera norte ecuatoriana* . Obtenido de Universidad Central del Ecuador : <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/15917/1/T-UCE-0013-JUR-036.pdf>
- Viera, H. (2006). *Análisis de la política exterior entre Ecuador y Colombia*. Obtenido de AFESE. Relaciones Internacionales: <https://afese.com/img/revistas/revista46/analisisecuadorcol.pdf>
- Vitelli., M. (2014). *Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior*. Obtenido de Postdata vol.19 no.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012014000100005](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012014000100005)
- Voltaire.org. (19 de julio de 2010). “*Propuesta de los pueblos de frontera EcuadorColombia. Plan Colombia: la situación en la frontera*”. Obtenido de <http://www.voltairenet.org/article166360.html>
- Waldman, P. (1997). Cotización de la violencia: el ejemplo de Colombia . *Revista Análisis Político* , 409-437.
- Wells, M. (2013). *BACRIM son la mayor amenaza a la restitución de tierras en Colombia: HRW*. Obtenido de Investigación y Análisis del Crimen Organizado: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/bacrim-son-la-mayor-amenaza-a-la-restitucion-de-tierra-en-colombia-hrw/>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization* , 391-425.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Zamudio, M. (2017). *Las ocho Bacrim que hoy amenazan la seguridad de Colombia*. Obtenido de pacifista.co: <http://pacifista.co/ocho-bacrim-amenazan-seguridad-colombianos/>

## ANEXOS

### Anexo 1

#### Ilustración 1: Mapa del límite fronterizo entre Ecuador y Colombia



Fuente: El Telégrafo – Redacción Política. 2018

Autor o Elaborado por: Hernán Moreano

## Anexo 2

### Ilustración 2: Explicación del Ataque de Angostura el 1 de marzo del 2008, parte de la Operación Fénix.

#### "Operación Fénix" EN LA INCURSIÓN SE UTILIZARON AVIONES DE ALTA TECNOLOGÍA

Avión de combate Super Tucano A 29

Fabricado en Brasil, es una nave turbohélice con capacidad para dos pilotos, alcanza una velocidad de 550 km por hora, tiene un radio de acción de 780 km y puede cargar 3.000 libras de armamento.



Fuentes: Informe de las Fuerzas Armadas del Ecuador, agencias.

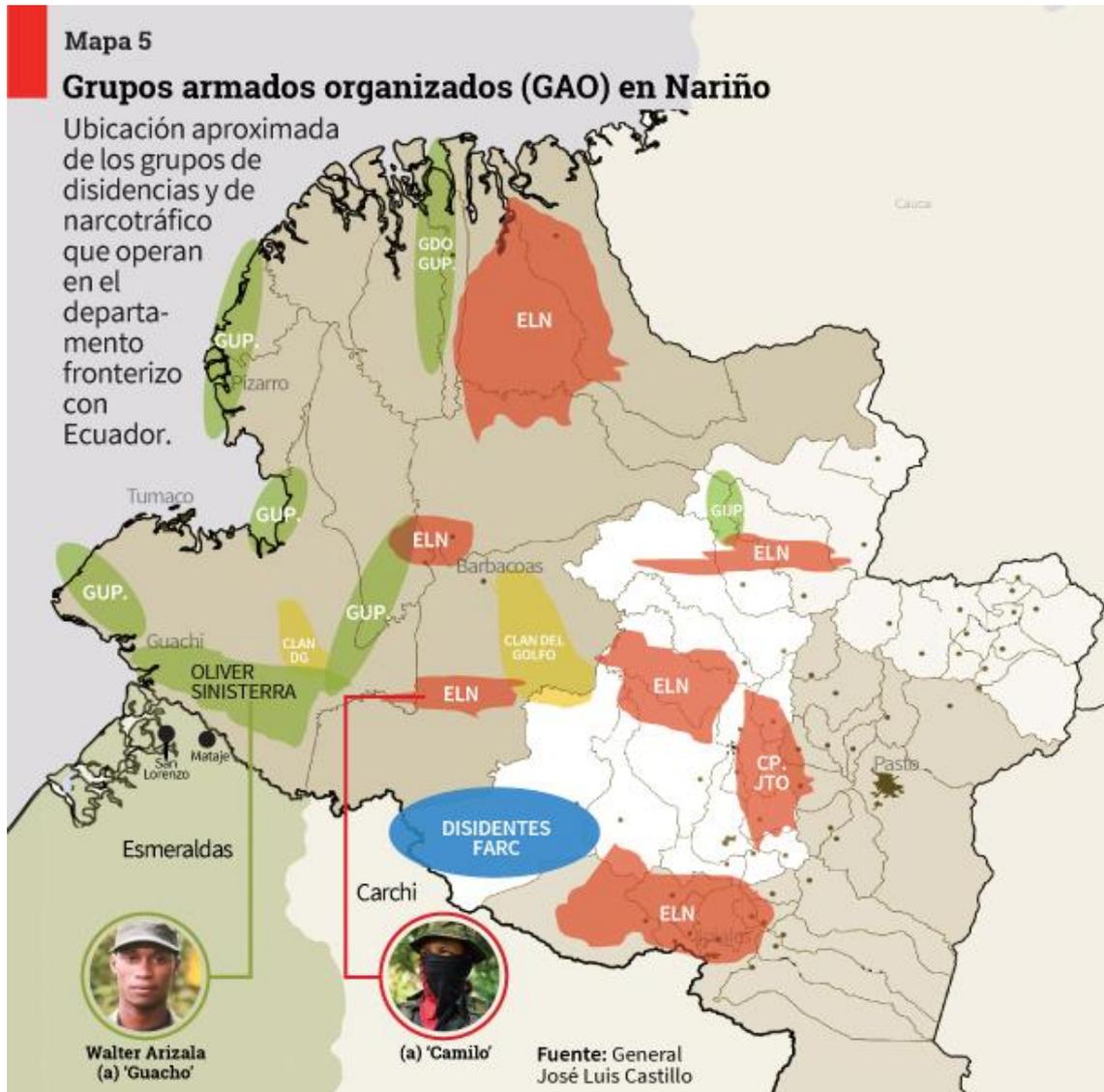
EL UNIVERSO

Fuente: Fuerzas Armadas del Ecuador

Autor o Elaborado por: Diario El Universo

### Anexo 3

#### Ilustración 3: Grupos Armados Organizados en el Departamento de Nariño.



Fuente: General del Ejército Ecuatoriano José Luis Castillo

Autor o Elaborado por: Revista Plan V Invalid source specified.

## Anexo 4

### Ilustración 4: Resumen de Resultados Censo de Cultivos de Coca en Colombia

<b>Resumen de resultados</b>			
<b>CENSO DE CULTIVOS DE COCA EN COLOMBIA, 2017</b>			
	2016	Variación	2017
Área neta con cultivos de coca calculada a 31 de diciembre (redondeado a miles) <sup>1</sup>	146.000 hectáreas	17%	171.000 hectáreas
Región Pacífico	57.777 hectáreas	13%	65.567 hectáreas
Región Central	40.526 hectáreas	31%	52.960 hectáreas
Región Putumayo-Caquetá	34.505 hectáreas	20%	41.382 hectáreas
Región Meta-Guaviare	12.302 hectáreas	-15%	10.500 hectáreas
Región Orinoquía	708 hectáreas	9%	774 hectáreas
Región Amazonía	286 hectáreas	6%	302 hectáreas
Región Sierra Nevada	35 hectáreas	-71%	10 hectáreas
Rendimiento promedio de hoja de coca fresca <sup>2,3</sup>	5,6 tm/ha/año <sup>2</sup>	-	5,6 tm/ha/año
Producción potencial de hoja de coca fresca <sup>2</sup>	707.100 tm (615.600 tm-832.500 tm) <sup>3</sup>	32%	930.900 tm (792.500 tm-1.095.900 tm)
Producción potencial de clorhidrato de cocaína <sup>2</sup>	1.053 tm (917 tm-1.240 tm) <sup>3</sup>	31%	1.379 tm (1.174 tm-1.623 tm)
Rendimiento promedio de clorhidrato de cocaína/hectárea cosechada <sup>2,3</sup>	8,4 kg/ha cosechada <sup>3</sup>	-2%	8,2 kg/ha cosechada
Incautaciones de cocaína <sup>4</sup>	362.415 kg	20%	435.431 kg
Laboratorios destruidos <sup>4,5</sup>	4.820	-12%	4.252
Erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos	18.227 hectáreas	188%	52.571 hectáreas
Familias vinculadas al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)	-	n.a.	54.027
Precio promedio de la hoja de coca en sitio de producción <sup>6</sup>	COP\$2.900/kg US\$0,95/kg	-28%	COP\$2.100/kg US\$0,71/kg
Precio promedio de la pasta básica de cocaína <sup>6</sup>	COP\$1.895.700/kg US\$621/kg	-14%	COP\$1.633.500/kg US\$554/kg
Precio promedio del clorhidrato de cocaína <sup>6</sup>	COP\$4.984.600/kg US\$1.633/kg	-11%	COP\$4.449.500/kg US\$1.508/kg

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Colombia

Autor o Elaborado por: UNOC y SIMC

**Anexo 5**

**Ilustración 5: Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronteriza Ecuador- Colombia 2006.**

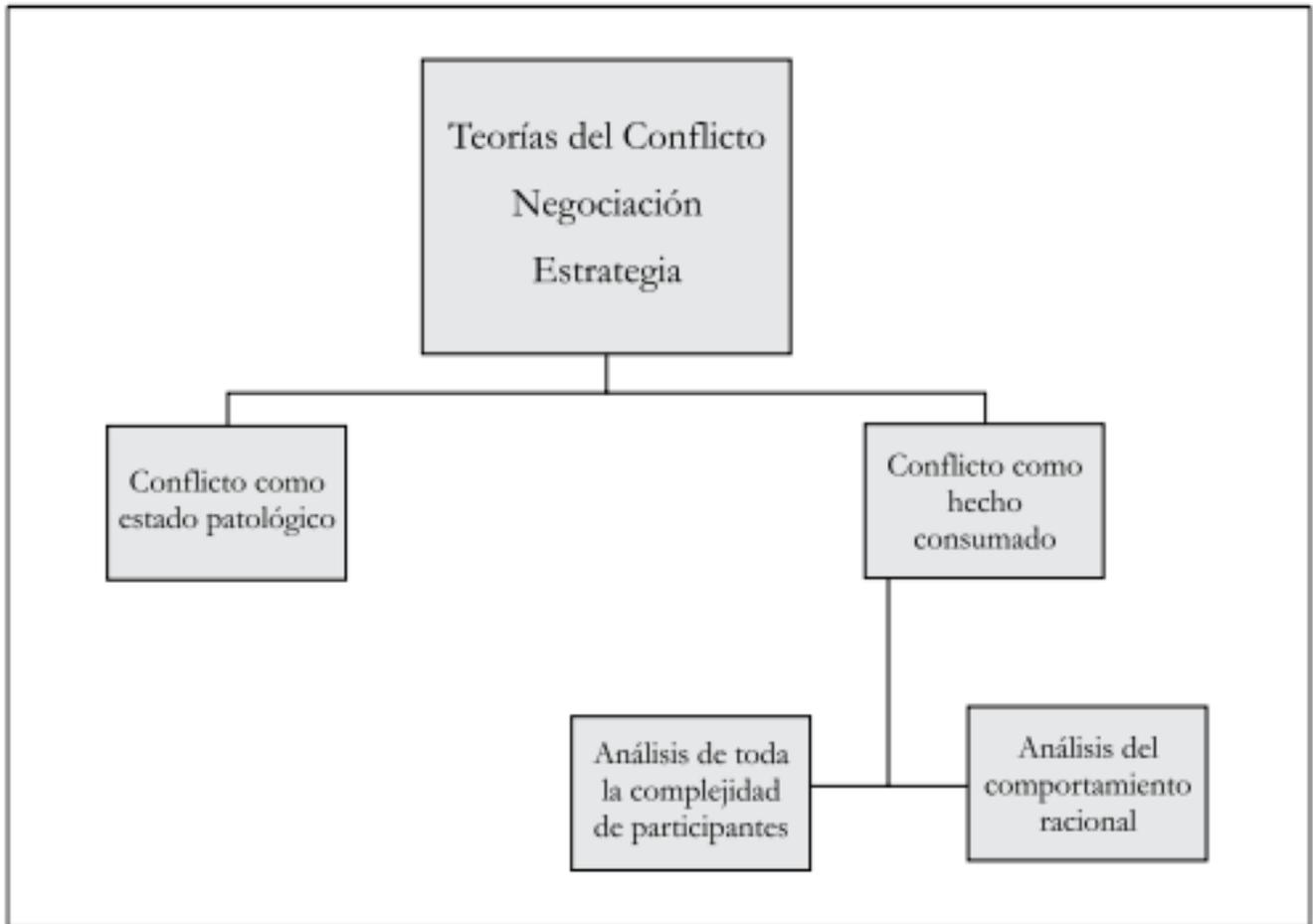


**Fuente: Fuerzas Militares de Colombia**

**Elaborado por: Comando General de Colombia y Ecuador**

**Anexo 6**

**Ilustración 6: Diagrama Básico del Conflicto de Schellig.**

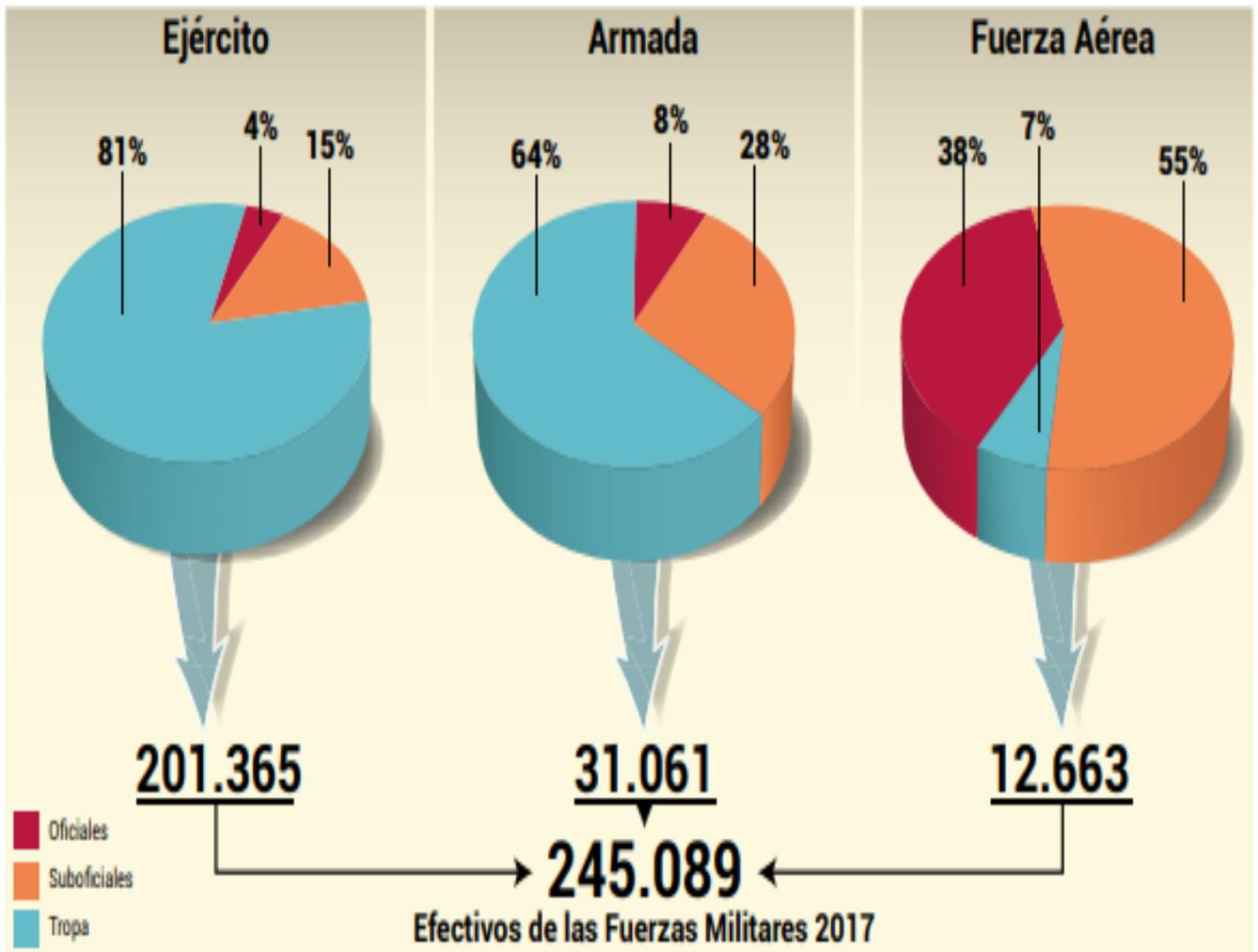


**Fuente:** “*Evolución Estratégica del Conflicto Armado en Colombia*”. Revista *Análisis Político* Vol. 22-num.67. (Estrada, 2009, pág. 160)

**Elaborado por: Fernando Estrada**

Anexo 7

Ilustración 7: Personal de las Fuerzas Militares



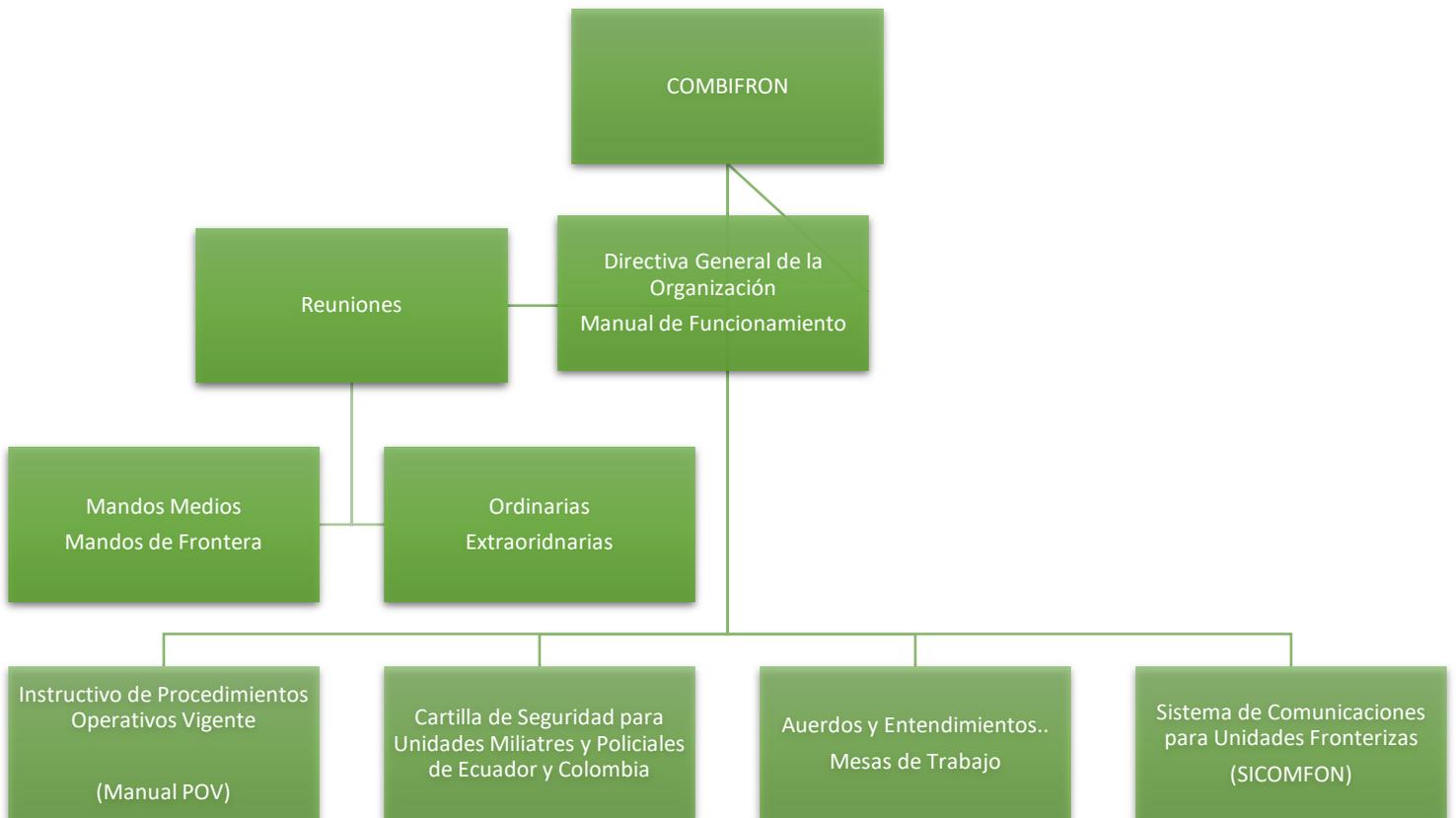
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2017). Avance de la política de defensa y seguridad. Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza. Ministerio de Defensa Nacional (2014). Logros de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia 2017

Elaborado por: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. Logros de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad.

## Anexo 8

**Gráfico 1: Cuadro Explicativo de la Estructura de COMBIFRON**

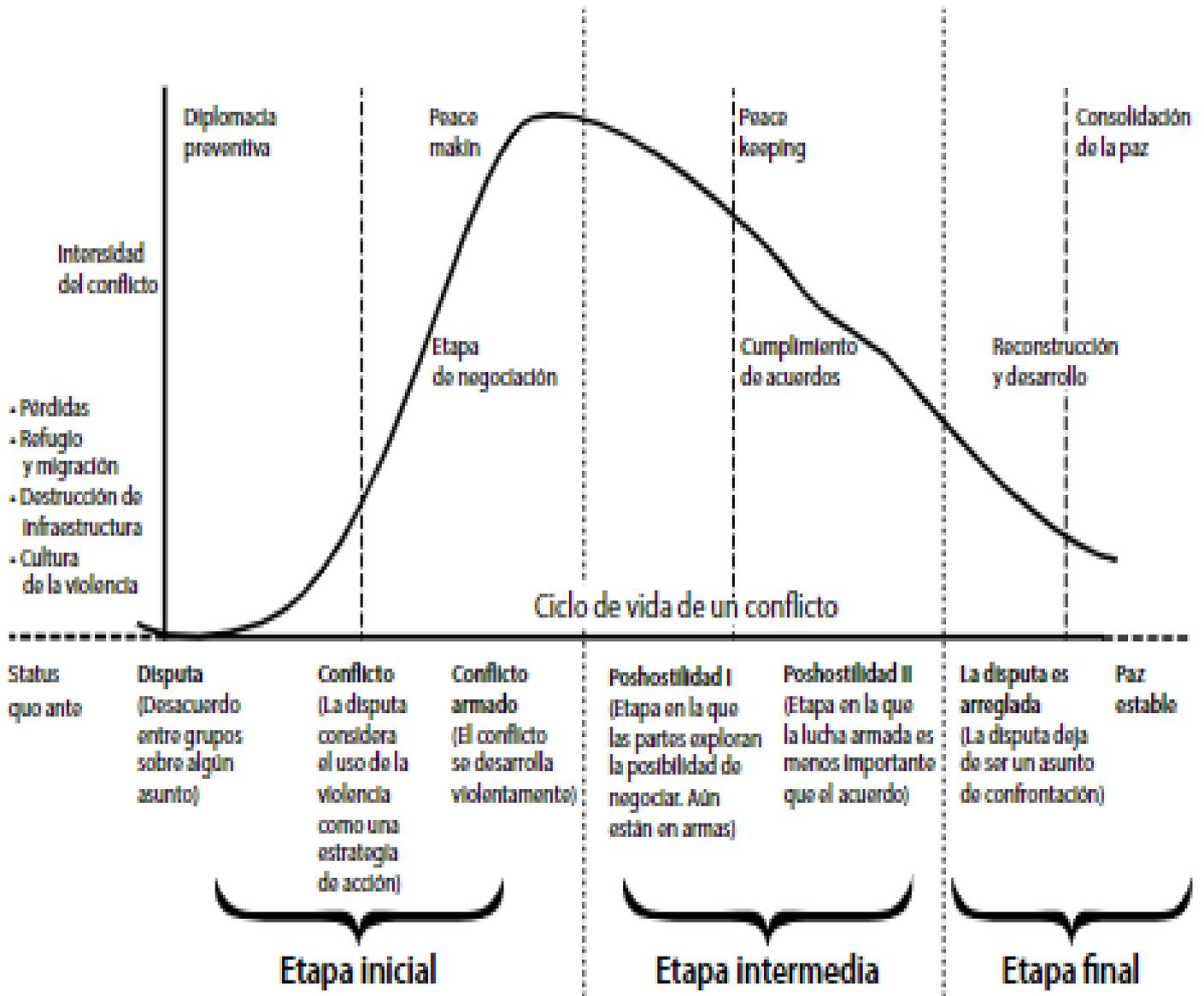


**Fuente: Ministerio de Defensa de Ecuador**

**Elaborado por: Leonela Trujillo. 2018**

Anexo 9

Ilustración 8: Etapas para el análisis y manejo del conflicto colombiano



Fuente: Acondicionamiento del modelo propuesto por Orozco “De la negociación la adaptación” 1998

Elaborado por: Jonathan Calderon Rojas (Calderón, 2016)

## Anexo 10

### ENTREVISTAS

**Crnl. Jesús Ruiz Mora del Ejército de Colombia**

**Director del Centro Regional de Estudios Estratégicos de Colombia (CREES)**

**Realizada el 4 de diciembre del 2018**

- En primer lugar, quisiera agradecer su apertura e interés en mi tema de investigación y del mismo modo iniciar con una esta entrevista, y que se relaciona a la COMBIFRON.
- Una de las inquietudes que se ha desarrollado es saber cuál ha sido el rol de este mecanismo en bilateral en la última década.
- **En su experiencia ¿Cuál ha sido el rol de la COMBIFRON Ecuador – Colombia en la última década?**

Bueno, digamos que el rol está establecido en su reglamentación, y este es el de desarrollar actividades conjuntas tendientes a fortalecer las relaciones de cooperación bilateral entre Colombia y Ecuador.

Pues sobre entender que es una herramienta bastante útil para los planeadores estratégicos, especialmente de los dos gobiernos y las relaciones bilaterales para que con ello se pueda conocer la naturaleza de las crisis, y con ello puedan en el marco de ello establecer soluciones muy tempranas a la crisis en medida en que la confianza se debilito pues las relaciones escalaron a los centros de poder, es decir, Quito y Bogotá. En ese orden de ideas pienso que las relaciones no fluyen con la misma intensidad que podrían darse a nivel local, porque es obvio que hay que seguir un protocolo de diplomacia y que esto tiene un tiempo.

- **Claro, en este marco usted considera que, y despues de describir estas cuestiones, existe un cumplimento eficaz de alguna forma de los objetivos que ha tenido la COMBIFRON a lo largo de su creación.**

Sí, al comienzo por supuesto que los mecanismos eran efectivos y eficaces, pero yo reitero en medida en que las relaciones se enfriaron y la confianza se debilito esta herramienta quedo de lado, y talvez, ni siquiera en la crisis del 2008 la solución no fue siquiera convocar a la COMBIFRON, la crisis del 2008 incluso llamó a instancias multilaterales de la región, por ejemplo, la UNASUR, Convocatoria de la OEA, la Carta de la OEA

- **Entonces ahí se podría decir que la COMBIRON, no tuvo o tiene la relevancia que debería.**

En ese orden de ideas sí, pienso que no ha surtido efecto en ese espacio de tiempo, ahora en la actualidad en la medida en que las relaciones entre Ecuador y Colombia han venido teniendo un esclarecimiento y han venido siendo más fluidas y la confianza sin duda ha visto recuperándose, yo pienso sin que esta herramienta, que no se ha desactivado y que es reconocida por Colombia y Ecuador, debe tener una preponderancia en el marco de las relaciones, pero a nivel local.

Según mi criterio las relaciones binacionales fluyen más manejadas desde el empoderamiento de las autoridades locales que desde la acción si se quiere directa desde los centros de poder. Entonces para mí, en ese orden de ideas la COMBIFRON es una herramienta absolutamente importante para el manejo de las relaciones.

- **Claro, cuando se cumple el funcionamiento como se ideó en un principio que entiendo es con las autoridades locales ya que saben que está pasando realmente, ya que los centros de poder pueden ignorar muchas cosas, y esa es una de las cuestiones que degeneran el objetivo de COMBIFRON. En este marco se han tomado acciones conjuntas entre Ecuador y Colombia en la COMBIFRON, usted tiene conocimiento de ello podría mencionar algunas.**

En materia de seguridad, las operaciones binacionales, intercambio de información, es decir, inteligencia, intercambio de datos fundamentales en materia, listados, ordenes de batalla, nombres de criminales que transgreden la frontera y que sean identificados. El compromiso de la cooperación entre autoridades de los dos países para actuar contra ellos, y también resulta absolutamente complejo pensar en ir a operaciones más allá, por ejemplo, de carácter combinado en la medida que esta requieren una preparación fundamental de las fuerzas y además una estandarización en materia doctrinaria y organizacional, es decir, lo que en el medio estratégico se llama la interoperabilidad. Se podría alcanzar al tener una estandarización de las fuerzas en formas, medios métodos y códigos de comunicación. Pero hasta allá debe prepararse entre las dos fuerzas una capacitación y estandarización, que es por ejemplo lo que sucede con la OTAN, Colombia precisamente por eso ha querido entrar a cooperar con la OTAN como un socio global en la medida que permita a las fuerzas públicas entrar en escenarios de estandarización que le permitan participar al futuro no necesariamente en conflictos internacionales porque hay otras modalidades

de participación de una fuerza, en el mantenimiento de la paz, en operaciones de cooperación etc.

Yo veo que las relaciones con Ecuador van creciendo y nuestros Ministros de Defensa ya se han reunido y han adquirido compromisos bien interesantes y sobre todo muy serios apalancados en la confianza, ya que entre otras cosas la amenaza es común, no se descarta una responsabilidad de parte de cada país, pero esos son niveles que se den evaluar en el planeamiento y que deben ser solucionados con el compromiso directo de cada una de las autoridades.

- **Exactamente, tener en cuenta que la frontera, la frontera norte que tenemos nosotros compartimos es más que una línea, sino que es una frontera compartida.**

Además que es una frontera viva, las autoridades no pueden frenarse la acción, la acción de la ley no se puede frenarse por una barrera física como un río, porque hay un compromiso mucho más allá que el mismo concepto de soberanía, y que es la defensa y protección de las poblaciones que habitan esos espacios y escenarios, no hacerlo es precisamente generar o permitir la creación de las llamadas zonas grises, en donde normalmente son burbujas entre las fronteras y son ocupadas por agentes criminales de orden transnacional.

- **Claro, lo que hoy se conoce como las BACRIM.**

Bueno es un nombre por decir algo, pero las famosas BACRIM, ya han sido reevaluadas en su nombre, ahora existen dos tipos de acuerdo a la normativa colombiana, la clasificación es en Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada, los cuales deben ser combatidos de acuerdo al contexto o a los parámetros e instrumentos del Derecho Internacional, esta clasificación se ha hecho en Colombia para poderlos combatir, especialmente los grupos de delincuencia organizada, toda la normatividad está sujeta al derecho internacional descritos en la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, allí están establecidos.

Los Grupos Armados Organizados son todas aquellas organizaciones que tienen unas características como se estipula en el marco del derecho internacional de los conflictos armados , especialmente en el que se encuentra en el artículo 3ero Común a todos los Convenios de Ginebra donde se describe que estos deben ser grupos que tengan una unidad de mando, que desarrolle operaciones sostenidas, que desarrolle o tenga una capacidad bélica lo suficientemente fuerte como para sostenerse en el espacio y el

tiempo, que pueden ser combatidos por la fuerza de un ejército regular y validados como objetivos de ataque.

- **Bueno, en este marco se entiende a la COMBIFRON como parte de los mecanismos de fomento de confianza para los dos países y de alguna forma ha sido necesaria para atender algunas cuestiones que se han dado en el momento, o como usted menciona un puente entre las autoridades locales cuando funcionaba de esta manera, ahora tenemos un problema, y es que los escenarios han cambiado de la fecha en la que la COMBIFRON fue creada a la actual, el escenario es totalmente diferente. ¿Cree usted que alguna forma debe cambiar la COMBIFRON, debe ajustarse a los nuevos escenarios, por ejemplo, con la firma del acuerdo de paz con la FARC?**

Yo pienso que el espíritu de la Comisión Binacional de Fronteras es uno solo es la cooperación y la confianza mutua entre autoridades de los dos Estados, pues realmente ese espíritu debe mantenerse. Lo que si debe cambiar es, se puede denominar como la forma de como atacar de manera cooperativa a amenazas que son comunes, entonces ahí juega un papel fundamental la iniciativa, las capacidades de las autoridades y una gran imaginación. Porque hay una cosa que es clara, ya que normalmente, los criminales, delincuentes estas fuerzas siempre están a la vanguardia y tiene la iniciativa, y los estados históricamente no han podido históricamente estar a la vanguardia o tener la iniciativa; entonces eso tiene que cambiar la forma o el cómo, pero el espíritu debe ser el mismo, la articulación de esfuerzos y capacidades para enfrentar un enemigo común, que se volvió común, las organizaciones de crimen transnacionales, tienen un objetivo como un no tienen frontera, los Estados sí son territoriales.

- **En este marco ¿se podría aprovechar mejor a la COMBIFRON, ya que este ya está formado, tiene sus reglas y objetivos, es decir, que ya está establecido?**

Hay que dinamizarla, se debe mantener y por ejemplo tener acciones prospectivas un planeamiento que permita identificar desde visiones compartidas a las amenazas conjuntas, y que permita a planeadores identificar la amenazas, los riesgos y una vez analizados con las capacidades compartidas apuntar en una sola dirección lo cual debe ser permanente. Una COMBIFRON no se puede reunir cuando hubo la crisis sino las veces que sean necesarias para evitar que se presente una crisis ese sería el espíritu ideal, en cuanto el cómo es difícil hablar ya que hay situaciones y contextos completamente diferentes entonces habría que sentarse a detallar el contexto. Pero lo

que si no puede pasar es que no hay una dinámica en la permanente comunicación y acción conjunta.

**Gral. (r) Luis Garzón Narváez**

**Ex jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas**

**Realizada el 14 de octubre del 2018**

- **General ¿Cuál ha sido el rol de la COMBIFRON Ecuador – Colombia en la última década?**

El rol de la COMBIFRON en la última década yo diría que tiene dos fases: la primera fase podemos hablar los 5 primeros años se desarrollaron con absoluta normalidad las coordinaciones entre los miembros de la COMBIFRON Ecuador-Colombia, fue muy buena, las comunicaciones fueron buenas, el intercambio de información había muy buenas relaciones hasta que se produce Angostura, en donde Colombia ataca en línea fronteriza el campamento guerrillero de la FARC, y a partir de este momento la COMBIFRON se anula totalmente, es decir, se lo deja de considerar como un mecanismo de coordinación Ecuador – Colombia.

Se rompen las relaciones, a partir de esa fecha la situación fue totalmente diferente, es decir, resumiendo de la última década hasta cuando se produce el ataque el rol de COMBIFRON fue muy bueno, se deterioró pasados los 5 años, pero en sí Angostura marco total diferencia fue el momento en que se rompen relaciones y por lo tanto se rompen los mecanismo de coordinación como el de la COMBIFRON, incluso el mecanismo de las Cancillerías no funcionó adecuadamente en este manejo de crisis.

- **¿Considera usted que el mecanismo de la COMBIFRON ha sido eficaz en el cumplimiento de sus objetivos para preservar la seguridad en la frontera ecuatoriano – colombiana?, es decir, se entiende que la COMBIFRON no es solo de seguridad, pero es uno de sus principales objetos a tratar dentro de ella.**

Si, e términos generales ese fue el espíritu de la COMBIFRON, justamente solucionar todo este tipo de problemas. Tendríamos que regresar a la pregunta anterior, ya que esta fue eficaz mientras las relaciones eran normales entre Ecuador y Colombia. Luego totalmente del deterior automáticamente se anuló el mecanismo y ya no hubo

más que aportar, no se cumplieron los objetivos de ayudar a preservar la seguridad en la frontera, es decir, ya nada de esto se cumplió.

- **Bueno en este aspecto sabemos que, se firmó un acuerdo de paz luego de un proceso muy largo en Colombia, la principal amenaza era la FARC, ya que era un grupo muy bien conformado y muy bien estructurado, con una mirada más prospectiva. Cree usted ¿qué los acuerdos de paz afectarían de algún modo a la COMBIFRON en su estructura, ya que generan nuevas amenazas que se posicionan en la frontera y se debería cambiar el objeto de la COMBIFRON de alguna forma, actualizarla?**

Yo considero que la COMBIFRON sigue siendo un mecanismo de intercambio de información, tomando en cuenta que después de la firma de la paz cambia el escenario y se quedan fuerzas disidentes, elementos disidentes como el grupo del “Guacho” por ejemplo, es claro que es uno de los núcleos disidentes de la FARC y que empiezan a causar gravísimos problemas en la frontera colombo-ecuatoriana.

Vuelve a actuar la COMBIFRON en el secuestro de los periodistas, a funcionar como debe, nuevamente se le ve como un mecanismo eficaz de coordinación en todos los niveles en los que la COMBIFRON está conformada, desde la Cancillería, las Fuerzas Armadas, la Policía y todos los otros elementos de coordinación.

Considero que se debe tomar en cuenta que los problemas no se han terminado, los problemas de acuerdo a mi criterio se van a agudizar y se van a ir empeorando. El tema de los ataques de “Guacho” en el límite fronterizo son un ejemplo, pero más adelante el tema de la droga va a ser un detonante para que siga habiendo y existiendo problemas a lo largo del cordón fronterizo y ello va a producirse en tres dimensiones, quiero decir con esto que es en tierra, mar y aire.

Este mecanismo (narcotráfico), van a continuar más graves de los que ya se tenía anteriormente.

- **Sabemos que se han hecho acciones conjuntas y coordinadas entre Ecuador y Colombia, talvez nos puede hablar un poco más de ello como, por ejemplo, el Sistema Integrado de Información que se creó, funcionan estos correctamente, existen otras acciones que se han tomado.**

Sí, aquí se debe aclarar que las acciones son coordinadas, no hemos hecho operaciones conjuntas, existe una norma una ley que impide que se actúe de manera conjunta, pero más bien coordinada. Es necesario, referirse nuevamente a los hechos ocurridos con

los ataques ocurridos de este grupo liderado por “Guacho” en donde más bien las coordinaciones estuvieron en su máximo límite y por un periodo más largo que en cualquiera de los otros incidentes que produjeron los enfrentamientos de la guerrilla con las Fuerzas Militares colombianas y su cruce a través de la frontera territorio ecuatoriano que era en donde ya nos involucrábamos nosotros ya que era intromisión de elementos armados al territorio.

- **Por último ¿Considera usted que la COMBIFRON podría ser mejor aprovechada en muchos ámbitos en la frontera o está cumpliendo con su razón de existir?**

Considero que la COMBIFRON tiene que ir sufriendo modificaciones conforme el escenario vaya cambiando, no podemos mantener un esquema como el que manteníamos cuando la guerrilla aún estaba activa, a pesar que el ELN todavía no ha firmado la paz, pero bueno el ELN no ha causado tantos incidentes como los que causó la FARC, pero en todo caso y yo considero que la conformación de la COMBIFRON si debería de sufrir cambios en tanto los escenarios vayan cambiando.

**Gral. (r) Carlos Moncayo Gallegos**

**Realizada el 4 de diciembre del 2018**

- **¿Cuál ha sido el rol de la COMBIFRON Ecuador – Colombia en la última década?**

Si tomamos como marco de referencia un horizonte de tiempo de 10 años podríamos periodificar a la Comisión Binacional de Fronteras en un antes y un después del 1ero de marzo del 2008 cuando las Fuerzas Armadas de Colombia incursionaron al territorio nacional para destruir o eliminar lo que el gobierno colombiano considero como una amenaza a la seguridad nacional, vale decir la existencia de un campamento de grupos armados ilegales colombianos en el sector de Angostura en territorio ecuatoriano y que era considerado como la base de entrenamiento descanso y de operaciones por parte del bloque sur de la FARC, bajo el mando de Luis Edgar Devia, alias Raúl Reyes denominado como el Canciller de las FARC, hay que considerar que entre los dos frentes desde el Tratado Suarez- Muñoz Vernaza en 1816 no han existido problemas de carácter territorial y mejor han predominado las buenas relaciones estas han estado marcadas por una cultura, por una historia común por compartir una frontera dinámica en las relaciones sociales y familiares entre los pobladores promoviendo un óptimo intercambio comercial y sobre todo por la integración y cooperación en varios temas propios de las comunidades fronterizas.

Es en 1996 en que los dos gobiernos deciden conformar la Comisión Binacional de Fronteras con el propósito de armonizar especialmente temas de seguridad y defensa generando así medidas de confianza mutua a fin de fortalecer las relaciones militares y policiales de los estados mediante la evaluación y cumplimiento de los compromisos de sus instituciones.

Como se puede observar en la COMBIFRON estaba más orientada hacia la parte de las relaciones en las instituciones armadas y policiales de los dos países, cuando se da el problema del bombardeo a Angostura en el 2008 el gobierno del presidente Rafael Correa decide romper relaciones diplomáticas con el gobierno de Uribe debido a este ataque en Angostura en el campamento de las FARC establecido como santuario del bloque sur, por lo que se consideró como una violación a la soberanía nacional y territorial aun cuando esta operación de las fuerzas del orden colombianas no hayan tenido la intención de posesión territorial.

En este sector fronterizo por lo que se interrumpen las reuniones cuya última cita se dio en noviembre del 2007.

En agosto del 2008 el Ministro del Interior Fernando Bustamante, propone la creación de una instancia que reemplace a la COMBIFRON, pues a criterio del gobierno ecuatoriano esta instancia binacional no ha logrado que el gobierno colombiano reconozca sus responsabilidades por algunas situaciones que se produjeron en la frontera por ejemplo, las famosas fumigaciones con glifosato en la línea fronteriza para erradicar el sembrío y plantaciones de coca que serían la principal fuente de ingresos económicos para la FARC.

Así en cambio se reactiva la Comisión Binacional Fronteriza en 2009 y desde esa fecha hasta marzo del 2018 se han realizado como 12 reuniones desde la vigésima hasta la vigésima novena con la presencia de ministros y cancilleres de los países que se denominan reuniones dos por dos, sin embargo, cuando participan otros se las considera como reuniones dos por tres (extraordinarias), y ahí se logra establecer un sistema binacional de cooperación, evaluación y seguridad es en este marco en que se da el rol de la COMBIFRON.

- **General, es claro que la COMBIFRON al momento de crearse tuvo objetivos que cumplir, ¿considera usted que estos objetivos se han cumplido, ha sido satisfactoria la acción de la COMBIFRON?**

Estos mecanismos de coordinación binacional que impulsan y supervisan la aplicación de acuerdos en el régimen fronterizo ecuatoriano – colombiano tienen como fin establecer consentimientos y soluciones oportunas para coordinar, evaluar y supervisar el cumplimiento de acuerdos militares y policiales de los dos países en la frontera, no obstante después de la firma de la paz, con la presencia de grupos disidentes se han producido algunos hechos que afectaron a la seguridad y soberanía nacional por la presencia de grupos delincuenciales que no se acogieron a los acuerdos de paz firmados entre el gobierno y la FARC, en ese sentido y debido a las relaciones no muy cordiales existentes entre los dos países los objetivos de la COMBIFRON estaban siendo dejados de un lado.

Es a raíz de la explosión que se da en Mataje y también con la muerte de los militares mediante un artefacto explosivo puesto al filo de carretera lo que se vuelve nuevamente a establecer la necesidad de fortalecer el cumplimiento de los objetivos de la COMBIFRON y es por eso que se busca fortalecer el intercambio de información y experiencias al impulsar el combate a la delincuencia transnacional, así

como también para anular los riesgos de amenazas y fomentar promoviendo la cooperación, integración y desarrollo de la región fronteriza.

La objetivación de estos instrumentos internacionales es válida si sobrepasan posturas ideologizadas que pueden afectar a la convivencia y desarrollo de las dos comunidades, si tienen una visión diferente especialmente por la ideologización de sus proyectos políticos no pueden materializarse los propósitos y objetivos que busque cualquier instrumento internacional y no solamente los de la COMBIFRON. Es por ello que se debe imprimir una mayor dinámica a las comunicaciones entre presidentes de este instrumento binacional para el intercambio y desarrollo de sistemas de información establecidos a fin de asegurar, pues, los mecanismos prácticos y efectivos que cumplan con los objetivos para los que fue creado.

- **Aunque ha respondido un porcentaje de la tercera pregunta es importante saber si además ¿podría agregar algo más?**

Claro esto es importante porque si consideramos que se deben enfrentar nuevas amenazas en el sector fronterizo con Colombia, entonces se debe considerar también una premisa y es que la COMBIFRON ha perdido actualidad como mecanismo binacional para anular o por lo menos reducir los efectos de las nuevas amenazas o amenazas asimétricas como lo califican varios analistas. En mi opinión, no existen nuevas amenazas, el terrorismo, el sabotaje, el narcotráfico, el contrabando de armas, contrabando de personas etc., han existido antes, durante y después de la firma de la paz en Colombia entonces son amenazas no nuevas, sino que siempre están presentes. En este sentido el pensamiento que un Estado diseñe, así como el juicio que este genere sobre seguridad y defensa se refleja en el marco normativo legal del Estado y consecuentemente suscitan consecuencias y capacidades para la conducción político-estratégica del Estado y sus relaciones internacionales.

En este sentido si hablamos de amenazas viene un término que es “seguridad”, y ¿qué es lo que entendemos por seguridad?, seguridad no es sino la calidad y condición de hallarse seguro, libre y exento de daño o riesgo; y que este peligro, daño o riesgo esta materializado por la presencia de estas amenazas, por lo tanto a esta proximidad de sufrir un daño se la identifica como amenaza, la que se materializa mediante indicios de un probable mal, violencia o daño futuro, vale decir que no son solo los que se dan como en el caso del ataque al cuartel de Mataje, sino aquellas que uno puede percibir que se darán en un futuro, entonces las medidas de seguridad tiene que ser de previsión antes que de reacción a los eventos que se puedan producir, por lo tanto

existe una simbiosis vinculante entre las dos nociones, es necesario establecer además la importancia que se le debe dar a los valores y bienes que se deben proteger, por lo que si la amenaza persiste también debe persistir los instrumentos de seguridad fronteriza.

- **Bueno, en este marco considera usted que la COMBIFRON ha actuado o ha tenido acciones conjuntas y coordinadas, conoce usted sobre ¿cuáles han sido las acciones que se han tomado?**

Considero que es necesario clarificar los conceptos de operaciones conjuntas y operaciones coordinadas en el estricto sentido militar se entienden como operaciones conjuntas cuando intervienen medios de dos o más instituciones de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de un mismo objetivo, sí realizaos un símil en la concepción que se da con el lenguaje coloquial significaría que una operación conjunta estaría considerada cuando las fuerzas armadas de los dos países y sus cuerpos policiales compartan el mando, la misión y los medios esto se daría desde la fase de la planificación hasta la instauración de la operación de los objetivos formulados; lo que no es el caso de las operaciones que desarrolla las fuerzas del orden de los dos países para combatir las denominadas nuevas amenazas.

Entonces si se puede hablar de una coordinación operativa para combatir las mediante el intercambio de información estratégica y el establecimiento de sistemas de comunicación homologados, que significa esto de homologación, y es que puedan los dos sistemas tecnológicos de las dos fuerzas están enlazadas, porque si tienen unos un equipo y los otros no estos no se pueden enlazar entonces habrá interferencias en las coordinaciones.

- **¿Cómo operan los programas de seguridad fronteriza y de intercambio de información en el marco de la COMBIFRON?**

Normalmente, en el marco de la COMBIFRON se formuló la Cartilla de Seguridad, que considera varios procedimientos, por ejemplo, procedimientos aplicados en el caso de que las fuerzas armadas o policiales ingresen de manera fortuita a los territorios de manera física o visual en las líneas de frontera, ingreso de personal militar a otro país, procedimientos de apoyo de multicooperación para situaciones de emergencia, procedimientos de seguridad y de apoyo mutuo en asuntos marítimos y fluviales en el límite internacional, así como también los procedimientos de apoyo en lo que se hace referencia a la detección de aeronaves de los dos países.

Se debe recordar, por ejemplo, las quejas que hubo en el gobierno anterior cuando hubo el asunto de las aspersiones aéreas con glifosato que se reclamaba a Colombia el paso de las aeronaves en territorio aéreo soberano del Ecuador.

- **Por último, como se ha visto, la COMBIFRON tiene potencial para generar una visión prospectiva hacia lo que podría pasar, ya que aquí se reúnen mandos altos del ejército y policía además de mandos ministeriales, podría esta ser mejor aprovechada para proporcionar seguridad.**

Desde luego que si considerando que es necesario diferenciar las dinámicas de los dos gobiernos con la dinámica social de la frontera. El límite político internacional no delimita la interdependencia que existe entre las poblaciones fronterizas en sus relaciones de vecindad, comercio e intercambio cultural, educacional etc., por lo que la Comisión Binacional Fronteriza se constituye como uno de los instrumentos binacionales que al ser empleada con eficiencia, eficacia y efectividad puede ser el mecanismo de resiliencia fronteriza que coadyuva a la anulación de factores y presiones dominantes negativos a fin de garantizar la construcción de una seguridad integral para las poblaciones permanentes y flotantes de las comunidades fronterizas. Si bien las medidas de confianza mutua establecidas en Helsinki en 1975, visan evitar las probabilidades de un conflicto bélico al estar bien instrumentadas pueden ser un mecanismo óptimo y válido para generar un ambiente de confianza entre Ecuador y Colombia a fin de evitar que se presenten situaciones adversas que afecten el comportamiento de los Estados.

Para ello se debe considerar no solo aquellas medidas concretas sino la percepción que tiene cada Estado y visión para enfrentarlas.