



### **Unidad de Estudios Estratégicos**

Estrategias para incrementar el grado de control de la frontera Norte ante la presencia de las diferentes amenazas y riesgos a la seguridad del país (narcotráfico, contrabando, migración, grupos armados y organizados al margen de la ley).

**JAVIER PÉREZ RODRÍGUEZ**

**CUARTO ENTREGABLE**

**30/09/2022**

## Tabla de contenido

<b>Antecedentes. ....</b>	<b>3</b>
<b>Frontera, Seguridad y Soberanía. ....</b>	<b>7</b>
<b>La frontera Norte de Ecuador.....</b>	<b>10</b>
<b>Seguridad y Desarrollo Fronterizo.....</b>	<b>13</b>
<b>Hacia un modelo de seguridad cooperativa con Colombia.....</b>	<b>16</b>
<b>Violencia en Colombia, efectos en la frontera ecuatoriana.....</b>	<b>19</b>
<b>Sucumbíos: droga, petróleo y violencia.....</b>	<b>22</b>
<b>Esmeraldas, la otra frontera. ....</b>	<b>24</b>
<b>Provincia del Carchi. ....</b>	<b>27</b>
<b>Respuesta del Estado.....</b>	<b>28</b>
<b>Conclusiones. ....</b>	<b>34</b>
<b>Propuesta:.....</b>	<b>36</b>
<b>Fuentes consultadas. ....</b>	<b>40</b>

## **Estrategias para incrementar el grado de control de la frontera Norte ante la presencia de las diferentes amenazas y riesgos a la seguridad del país (narcotráfico, contrabando, migración, grupos armados y organizados al margen de la ley).**

### **Antecedentes.**

Las condiciones de seguridad en Ecuador han sufrido un alto grado de erosión y deterioro, la violencia ha desbordado estadísticas y proyecciones, atravesamos por una situación que veíamos lejana, la institucionalidad se encuentra debilitada en extremo y no alcanza a dar respuesta a las demandas sociales; fuimos de los primeros en condenar la violencia en otros países y nos solidarizamos con las víctimas de crímenes atroces.

Hoy, los medios de comunicación sistemáticamente nos recuerdan que el mundo cambió por efecto de la globalización y al ritmo de los avances tecnológicos. De manera reiterada se anunció lo inútil que resultan los modelos de seguridad basados en el control del territorio, donde las fronteras son espacios de integración y por lo tanto deben tomarse las medidas para facilitar el flujo de personas y de bienes.

El diccionario panhispánico del español jurídico define la frontera en los siguientes términos<sup>1</sup>:

Línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, entendido como el espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el que ejerce su soberanía, lo que permite hablar de fronteras terrestres, marítimas y aéreas en función de la naturaleza física del espacio delimitado.

Moncayo citando a José Luis Sanpedro, nos ofrece otra definición social y antropológica sobre frontera al explicar que "... hay fronteras por todas partes..." se identifican con banderas, con el idioma, con signos, himnos que caracterizan una civilización (Moncayo, 2016:100).

Una visión más cercana a lo político la expresa Antony Giddens, cuando afirma que las fronteras son los marcadores de la soberanía nacional y el Estado-Nación moderno es una

---

<sup>1</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico, disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/frontera>

estructura delimitada de poder, en el interior del cual los medios de la violencia y el control administrativo son un monopolio<sup>2</sup>.

Para efectos del presente trabajo asumimos el significado de frontera como un espacio con características geo humanas, componente fundamental del Estado-Nación, sobre el cual se ejercen de manera soberana atribuciones y regulaciones exclusivas a modo de monopolio estatal; al tiempo de constituirse en un elemento geográfico que une o separa dos o más Estados.

Las fronteras son el producto de la conformación y evolución de los Estados, son por tanto una construcción artificial y dinámica. La historia complementa esta descripción al recordarnos un episodio fundacional como la Paz de Westfalia 1648, donde toman forma los conceptos de Estado-nación, territorio, fronteras y soberanía (Moncayo, 2016:104). Su importancia y sensibilidad dio origen a grandes confrontaciones armadas.

La UNESCO, se refiere a la vigencia de la frontera en los siguientes términos:

“Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, muchos vaticinaron la desaparición de las fronteras. La realidad ha sido muy diferente. En vez de desaparecer, las fronteras se han metamorfoseado en barreras móviles y artificiosas, desvinculadas de sus coordenadas geográficas y susceptibles de extenderse tanto fuera como dentro de las líneas de demarcación asignadas a los territorios de los distintos países. Desligándose de los hitos geográficos fronterizos establecidos físicamente, los poderes estatales han creado un nuevo modelo de fronteras móviles” (Ayelet Shachar, 2020)<sup>3</sup>.

Por ahora el mundo sigue con mucha atención los efectos de la globalización, incluso se anticipó que las fronteras y el territorio serían un tema del pasado, Sergio Boiser advierte sobre el apresuramiento de varios medios y estudiosos al anunciar la muerte de la geografía (Boiser, 2003)<sup>4</sup>. La vigencia de la geografía, de la frontera y de los límites está presente desde épocas inmemorables como es el caso de la Gran Muralla China construída en el 215 a. c. En

---

<sup>2</sup> Moncayo Paco, Geopolítica Espacio y Poder, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Ecuador, 2016, p. 100.

<sup>3</sup> Ayelet Shachar, Unesco, Las fronteras, cada vez más móviles e invisibles, siguen siendo auténticas barreras fronteras, disponible en: <https://es.unesco.org/courier/2020-3/fronteras-cada-vez-mas-moviles-e-invisibles-siguen-siendo-autenticas-barreras>

<sup>4</sup> Boiser Sergio, Globalización, Geografía Política y Fronteras, Santiago de Chile 2003, disponible en: <https://ens9004-inf.d.mendoza.edu.ar/sitio/upload/03-%20BOISIER,%20S.%20-%20Globalizacion,%20geografia%20politica%20y%20fronteras.pdf>

la actualidad, conductas que parecerían extremas nos recuerdan su vigencia cuando algunos Estados levantan muros, colocan obstáculos, implementan políticas y regulaciones, con el propósito de preservar su soberanía y seguridad, como es el caso de Israel que construyó un muro para delimitar, separar y mejorar las condiciones de seguridad ante el acoso permanente de los palestinos que fueron desplazados de los territorios asignados por NN.UU en 1948 a la nación judía; también Estados Unidos se ha visto en la necesidad de construir un muro en la frontera limítrofe con México, para desalentar a los migrantes irregulares; el Diputado Nacional de Argentina Alfredo Olmedo en el 2017 expresó su intención de construir un muro en el límite con Bolivia para impedir el acceso irregular a su territorio (DW, 2017)<sup>5</sup>. Estos ejemplos denotan la vigencia no sólo de los conceptos geográficos, sino de la necesidad de considerarlos como un elemento importante para la planificación de la seguridad nacional.

Es necesario establecer una diferencia entre límite y frontera, sobre el término **límite** hace alusión a una figura que describe la linealidad del término, su establecimiento obedece a normas contenidas en el Derecho Internacional Público, pudiendo ser terrestre, marítimo por medio de la Convención del Mar, o los Tratados sobre el Espacio Ultra terrestre (Moncayo, 2016:105).



FUENTE: [https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Mapa\\_de\\_la\\_frontera\\_Colombia-Ecuador.svg](https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Mapa_de_la_frontera_Colombia-Ecuador.svg)

---

<sup>5</sup> D.W., Muros de la discordia en América Latina, disponible en: <https://www.dw.com/es/muros-de-la-discordia-en-américa-latina/a-39212335>

**Frontera** expresa una franja mayor de territorio; los dos términos (límite y frontera), son complementarios y forman parte del territorio del Estado; la frontera es una franja del territorio situada en torno a los límites internacionales, por lo general es aquí donde se amplifica la soberanía como una de las características más importantes de un Estado; desde esta perspectiva, la frontera fija un límite dentro del cual una autoridad legítimamente constituida ejerce soberanamente en nombre de sus mandantes, acciones orientadas a buscar el bienestar para todos sus habitantes, o al menos para la mayoría de ellos.

En el siglo XX Ecuador toma conciencia de la frontera e impulsa una política de “fronteras vivas”, promoviendo la colonización de áreas fronterizas al tiempo de crear oportunidades para poblaciones sin opciones de empleo y otros que habían sufrido por desastres naturales, es así como grupos humanos de las provincias de Loja, Manabí, Bolívar entre otras, recibieron tierras en la zona de frontera impulsando una estrategia para disuadir de su ocupación a personas extranjeras; este programa no recibió la continuidad ni el apoyo técnico adecuado produciéndose un choque y desplazamiento de poblaciones originarias, junto con una agresiva e incontrolada tala del bosque primario.

El artículo 249 de la Constitución de Ecuador señala que la franja fronteriza tiene un ancho de 40 kilómetros y los cantones cuyos territorios están total o parcialmente en esta, “... *recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos.*”

Siendo una zona estratégica, es a la vez la zona con la mayor concentración de pobreza y con los índices de desarrollo humano por debajo de la media de todo el país; a esto debemos agregar un fenómeno preocupante como es la tasa de crecimiento de la población en la frontera norte que llega a 3,46 (INEC 2022) para Esmeraldas y Sucumbíos mientras que Carchi tiene el 0,81; esto, considerando la media del país ubicada en 1,56 (Departamento de asuntos económicos y sociales de NN. UU.<sup>6</sup>).

---

<sup>6</sup> Tomado de: <https://countrymeters.info/es/Ecuador> con información del Departamento de asuntos económicos y sociales de NN. UU.

## **Frontera, Seguridad y Soberanía.**

Resumiendo los aspectos más importantes del significado e implicaciones del término seguridad, asumimos que es la condición en la que la sociedad y el Estado se encuentran protegidos frente a amenazas o riesgos que pudieran afectar el desarrollo y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades, en un ambiente democrático; tiene por tanto, una función y alcances multidimensionales (García, 2008:101)<sup>7</sup>.

La frontera guarda una relación directa con la Soberanía de los estados, su resguardo, protección y desarrollo, son la más clara expresión de su capacidad. Para que el ejercicio de la soberanía de un Estado no perjudique a otras naciones, se crearon límites definidos sobre porciones de tierra, agua y aire. En épocas pasadas, el cuidado fronterizo estuvo orientado a salvaguardar los territorios de las invasiones o de los ataques de extraños; para facilitar su defensa se impulsó la colonización y la creación de guarniciones militares que los protegían, complementada con otras acciones de integración nacional y territorial con una mirada hacia el interior; es así como surge la idea que relaciona la frontera como una zona de seguridad. Esta concepción inicial no considera la posibilidad de integración con otros estados; en contraste, hoy los Estados impulsan mecanismos para fomentar la integración y el intercambio en torno a objetivos compartidos, para complementarse o para suplir aspectos en los que son deficitarios. Aún en el supuesto anterior se deben definir espacios de integración; no hacerlo, equivale a renunciar sin beneficio de inventario a la oportunidad de alcanzar el desarrollo armónico de la zona, en perjuicio social y deterioro de las condiciones de seguridad.

Si bien la seguridad fronteriza estuvo orientada a la protección del espacio físico llamado territorio, ahora el esfuerzo se lo realiza para dar todas las garantías posibles a los habitantes que viven en su área de influencia; de este modo, son las personas quienes luego de haber alcanzado un estado de bienestar, en una acción sinérgica generan su propia seguridad y a través de ella la del resto de los componentes estatales.

La seguridad en los bordes del territorio nacional ecuatoriano, constituye un serio desafío para los Estados, porque al tiempo de buscar mejores condiciones de seguridad para un goce pleno de derechos y libertades, debe a la vez considerar los incontenibles procesos de

---

<sup>7</sup> García Ana Laura, La Seguridad Internacional como concepto multidimensional: Conflicto Argentina – Uruguay por las papeleras, en Seguridad Multidimensional en América Latina, FLACSO, 2008, p. 101.

integración, binacional, regional y mundial, las reales y potenciales amenazas producto de un entorno cargado de ilegalidad, así como los efectos de las políticas estatales de subsidio que alientan el contrabando. Además de estos factores, existen temas de orden social como la pobreza, migración, presencia de refugiados y desplazados producto del accionar de grupos armados organizados GAOR colombianos y ecuatorianos; además de los efectos ambientales ocasionados por los habitantes de esta zona que ponen en peligro el frágil escenario de la frontera norte, constituida por una franja costera con estuarios, islas e islotes; compartimos también un segmento interandino con elevaciones superiores a los tres mil metros de altura; y el segmento de mayor longitud que compartimos con Colombia se ubica en la región amazónica desde las estribaciones orientales de la cordillera de los Andes, hasta la confluencia del Río Güepí con el Río Putumayo; con una extensión total de aproximadamente 735 Km.

Las actividades humanas desarrolladas en la amazonía, escenario exótico en biodiversidad pero frágil a la vez, tienen una larga historia nos centraremos en las décadas de 1960 a 1970, cuando la empresa Texas Petroleum Company, realizó sus primeras actividades de búsqueda, exploración, explotación y producción petrolera; con esta actividad los campesinos y predominantemente lojanos, aprovecharon la política de fronteras vivas para ocupar territorio oriental, desplazando a poblaciones originarias algunos de los cuales fueron asimilados por los colonos y otros buscaron espacios en la profundidad de la amazonía.

En Colombia, la historia no fue distinta, casi de manera simultánea Texas Petroleum, realizaba actividades en la amazonía del Departamento del Putumayo, abriendo vías, trochas, carreteras, construyeron centros de facilidades, etc. esto sirvió para que los campesinos nariñenses sin oportunidades por el predominante modelo hacendatario y latifundista se trasladaran en búsqueda de fuentes de trabajo y con esto se crearon frentes de colonización<sup>8</sup>. Más tarde en 1980, Texaco abandonó los campos colombianos por agotamiento del campo Orito 1, ocasionando una crisis que se prolongó hasta la primera década del 2000, con un gran impacto social por pérdidas de fuentes de trabajo. En estas circunstancias se incrementó la producción de coca y proliferaron estructuras delictivas, subversivas y paramilitares, todos ellos disputando el control del territorio y de las actividades de apoyo a la producción de droga. Para 1987 el narcotraficante Rodríguez Gacha tenía el control de Puerto Asís y daba

---

<sup>8</sup> Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica, (CBNMH, 2015), *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*, Bogotá, CNMH, p. 17.

protección a los intereses del cartel de Medellín (desde cultivos, hasta laboratorios, pasando por el transporte), en 1990 las FARC rompieron la alianza que mantenían con este cartel, asumiendo el control del territorio y de las actividades de producción de cocaína; desde ese momento las FARC tomaron el control político y militar de casi la totalidad del Departamento del Putumayo, con lo cual se incrementaron los cultivos ilícitos, como se puede apreciar en el siguiente dato, en 1991 este departamento fronterizo concentraba el 5,8 % de la superficie de coca de toda Colombia, en 1999 pasó al 36,4%. La gran cantidad de dinero que generaba el negocio de la cocaína, atrajo a grupos paramilitares como “*La Casa Castaño*”, justificando su accionar con un relato antisubversivo hasta constituirse en el bloque Sur de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, los testimonios y datos levantados sobre este período de disputa de control territorial, entre las FARC y las AUC, sin duda quedan cortos frente a lo sucedido en términos de violencia, desapariciones forzadas, desplazamiento de habitantes, reclutamiento de menores de edad, entre otros<sup>9</sup>.

La gravedad de la violencia imperante en Putumayo así como el crecimiento de la producción de cocaína, fueron factores para que este departamento sea el escenario en el que inició el “Plan Colombia” en la presidencia de Andrés Pastrana Arango, a partir del año 2000. Como parte de este plan se realizó un gran esfuerzo para erradicar los cultivos ilícitos, por medio de la fumigación de glifosato causando daños en la salud de los campesinos pero también afectación en otros cultivos, animales y contaminación de aguas superficiales; según lo expresa el informe de NN. UU, esto llevó a la suspensión de las fumigaciones aéreas; por otro lado, a partir del 2005 las condiciones de seguridad para la actividad petrolera mejoraron debido a una mayor presencia militar, con esto se retomó la actividad petrolera en esta parte del territorio putumayense; a pesar de ello las FARC mantenían la presencia más importante en cuanto a efectivos en el sur del Putumayo<sup>10</sup>. Guerrilla, paramilitares y fuerza pública, se han involucrado en disputas violentas por el control del territorio y de los ejes que configuran las rutas del tráfico de droga y precursores, incluyendo espacios en la línea de frontera con Ecuador, motivos suficientes para considerar a Putumayo como una zona estratégica.

---

<sup>9</sup> Op. Cit., p. 18.

<sup>10</sup> Op. Cit., p. 19.

## La frontera Norte de Ecuador

En cuanto a la frontera norte ecuatoriana, tenemos varios matices geográficos en materia de seguridad siendo los más importantes, los espacios fronterizos de las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas, limítrofes con los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño.

Los problemas fronterizos de nuestro país, se derivan del proceso de construcción del Estado lo que dio origen a grandes dificultades en materia de desarrollo y seguridad de esta zona, convirtiéndola en foco de constantes tensiones, generando un ambiente de mutua desconfianza entre los países vecinos con directas repercusiones en el comportamiento de su periferia; la respuesta a estas dificultades fue una acción militar que ha prevalecido hasta los actuales momentos.

La presencia de estructuras ilegales a lo largo de toda la zona de frontera norte, con una capacidad económica y de seguridad paralelas a las del Estado para su protección, han involucrado a la población civil complicando aún más su atención y tratamiento, forzando a una respuesta militar y policial a través de un permanente despliegue de elementos uniformados, este comportamiento se ha constituido en un procedimiento al que de manera constante se recurre para resolver problemas cuyos orígenes son estructurales.



Curso medio del río San Miguel, línea de frontera entre Ecuador y Colombia

Por ahora los actores ilegales tienen una amplia libertad de acción y sus capacidades trascienden las fronteras, al punto de constituirse en un problema de seguridad regional; mientras que las fuerzas del orden actúan con extremas limitaciones no sólo de equipamiento y medios, sino con muy poco respaldo legal y normativo. Las dificultades se amplían por el involucramiento de población civil fronteriza inmersa en la cadena de producción de droga, desarrollando una serie de facilidades para garantizar la seguridad en la producción y transporte, incluyendo la ocupación arbitraria de territorio en el límite mismo, lo cual implica el desplazamiento de pueblos originarios y campesinos amazónicos.

Los esfuerzos para mejorar la seguridad y el control en la frontera tienen un efecto temporal, a pesar de contar con estudios, diagnósticos y planes, no ha sido posible la aplicación de una política de Estado, en su lugar observamos intentos inconclusos como el “Plan Ecuador” desarrollado desde el año 2008 previsto extenderse hasta el 2018, con escasos resultados y una lógica securitizadora.

La lógica de crecimiento y poblamiento de la zona de frontera norte ecuatoriana, no obedece a una planificación nacional, menos aún a una visión o concepto geopolítico. Como se puede observar el crecimiento anárquico y desordenado especialmente en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, son el producto de las necesidades logísticas y de seguridad de los grupos ilegales; esto tiene todos los indicadores de una estrategia desarrollada para garantizar mano de obra para el procesamiento de la hoja de coca, asegurar vituallas para el sostenimiento de acciones ilícitas, acceder a los corredores de movilidad terrestres, fluviales y marítimos, y mantener áreas de seguridad para evitar el accionar de las fuerzas del orden. En esta lógica, la población fronteriza vincula por necesidad económica al no contar con opciones de fuentes de empleo, o conminados por los grupos violentos.

Muchas veces, de varias maneras y en múltiples foros, Ecuador ha dicho que la violencia y el deterioro de las condiciones de seguridad de la zona fronteriza, son el efecto generado desde Colombia por los grupos ilegales vinculados a la producción de droga, la presencia de Grupos Irregulares Armados colombianos GIAC, devenidos en grupos armados organizados GAOR, y la violencia de grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia AUC; esta afirmación no explica el complejo problema con profundas raíces sociales como resultado de políticas estatales contradictorias, donde el empleo de las fuerzas del orden sólo generan efectos temporales y localizados. En el caso colombiano la ausencia del Estado en estas zonas ratifican su “estrategia centrífuga”, donde se ha privilegiado la

atención y garantía de seguridad hacia y desde los centros de producción, para asegurar las rentas y la recaudación; mientras que la frontera no tiene la misma prioridad de atención y es precisamente este comportamiento el que explica la distribución de fuerzas militares y policiales con un dispositivo que las aleja del límite político intencional LPI. En cuanto a nuestro país, la política de seguridad en la zona de frontera se explica desde la visión securitizadora del problema, a diferencia de Colombia. Ecuador por su lado, mantiene un dispositivo permanente desplegado en el LPI a lo largo de los 735 km..

En cuanto al direccionamiento político sobre el conflicto interno colombiano, desde el inicio del Plan Colombia en el año 2000 hasta el 2018, de manera reiterada las autoridades de defensa intentaron involucrar a Ecuador para el desarrollo de acciones militares en apoyo a la estrategia colombiana; pero desde Quito se mantenía la tesis de no ingerencia en el conflicto interno colombiano como lo expresa el libro blanco de la defensa nacional del Ecuador versión 2002:

“Con relación al conflicto interno colombiano y en observancia de la política del Estado ecuatoriano, se apoyarán todos los esfuerzos diplomáticos para la consolidación de la paz, manteniendo una actitud de no intervención militar y adoptando las medidas necesarias y soberanas para impedir la presencia y el accionar de los actores generadores de violencia, en territorio nacional<sup>11</sup>.”

Cuando se produjo la desmovilización de las FARC<sup>12</sup> (agosto de 2016) y con esto, el escalamiento de la violencia criminal impulsada por los GAOR (diciencias farianas que no se desmovilizaron), dejó de ser una opción para Ecuador el abstenerse de intervenir con el componente militar en los problemas de inseguridad causados por estos grupos ilegales, que potenciaron la inseguridad captando y reclutando a ecuatorianos de los estratos más vulnerables de la frontera, para tareas de apoyo y como combatientes, tal como se evidenció luego de las investigaciones desarrolladas a raíz del atentado terrorista perpetrado en San Lorenzo contra el comando de Policía, el 27 de enero de 2018. Por ahora, en la frontera ecuatoriana no existen grandes extensiones de cultivos ilícitos, empero, se ha constituido en

---

<sup>11</sup> Política de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, 2002, p. 96.

<sup>12</sup> Después de cuatro años de diálogos en La Habana, Cuba, el proceso se concretó mediante la redacción conjunta de un Acuerdo Final, el 24 de agosto de 2016: “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Disponible en: [https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/el\\_proceso\\_de\\_paz\\_con\\_las\\_farc\\_ep](https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep)

un importante espacio para las actividades de provisión de precursores, transporte de droga hacia los puertos y áreas urbanas, provisión de mano de obra y hasta refugio de carteles colombianos y mexicanos. Es importante señalar que por efecto de las restricciones impuestas con motivo de la pandemia de la COVID 19 (2020), la inseguridad se acentuó no sólo en la frontera sino también en las áreas urbanas debido al cambio en la modalidad de pago por el negocio ilícito de la droga, el pago por servicios de seguridad o transporte de droga se lo hace con la misma droga, con armas y con dinero en efectivo; sobre este comportamiento de los carteles de la droga se tuvo evidencia desde 2012, según quedó reseñada en la investigación realizada por la revista digital “Plan V” del 14 de diciembre de 2018<sup>13</sup>. es el área de disputa entre las bandas criminales locales, por alcanzar el control de los corredores de movilidad y del mercado para consumo interno.

### **Seguridad y Desarrollo Fronterizo.**

Sólo un ambiente de seguridad en el que la presencia militar como institución estatal, no sea la única, sino la que garantice y contribuya con las otras instituciones estatales encargadas del desarrollo y del bienestar de la comunidad, será el medio más idóneo para lograrlo; el desarrollo demanda poner en práctica mecanismos de seguridad e integración, en armonía y con respeto a las acciones soberanas al que cada estado tiene legítimo derecho (Pérez, 2008).

Considerando la integración como un proceso a través del cual los Estados buscan resolver dificultades comunes de naturaleza política, económica, cultural y social; en esta dinámica los fenómenos migratorios han cobrado una dimensión especial al punto de ser considerados como un asunto de seguridad nacional, como se expresó en la Novena Cumbre de las Américas, desarrollada en Los Ángeles, EE. UU. entre el 6 al 10 de junio de 2022<sup>14</sup>; siendo por tanto la manifestación más objetiva de cooperación internacional propendiendo al desarrollo conjunto de naciones geográficamente unidas. Así, un plan de desarrollo fronterizo,

---

<sup>13</sup> Los carteles del narcotráfico en la Mitad del Mundo, disponible en:

<https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/carteles-del-narcotrafico-la-mitad-del-mundo>

<sup>14</sup> Acuerdos de la novena cumbre de presidentes de las Américas, “El único anuncio tangible de la declaración de Los Ángeles es el Acuerdo Migratorio de las Américas, que incluye vías legales para entrar a los países del hemisferio”, disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/aqu%C3%AD-am%C3%A9rica/20220616-ix-cumbre-am%C3%A9ricas-eeuu-marcada-divisi%C3%B3n>

Para ampliar la información, revisar en: <https://www.diariolasamericas.com/eeuu/migracion-un-tema-clave-la-cumbre-las-americanas-4250600>

debe incluir aspectos económicos, culturales, educativos, sociales, de salud, infraestructura y de seguridad.

Para nuestro país, la integración fronteriza como mecanismo de desarrollo no se ha dado en los términos deseables, por varias perturbaciones que terminan afectando el ambiente de seguridad convirtiéndolo en un tema de alta sensibilidad por la confluencia de actores y variables como los GAOR, los cultivos ilícitos y laboratorios de producción de droga, los desplazamientos humanos que causan los actos de violencia por enfrentamientos entre los GAOR y entre éstos y las fuerzas militares colombianas, a lo cual debemos agregar el rechazo a la presencia de fuerzas del orden por presión de quienes actúan al margen de la ley. Este ambiente de tensión fácilmente escala a nivel de crisis, y convierten a la zona fronteriza como escenario de confrontación reforzando la idea de peligro, ilegalidad e incertidumbre.

Luego de reiterados incidentes producidos en la frontera norte surgió la necesidad de crear un ley para garantizar la actuación gubernamental a fin de superar la histórica postergación de poblaciones y habitantes localizados dentro de la franja de 40 Km desde la línea de frontera, es así como el 03 de mayo de 2018 la Asamblea Nacional aprobó la “Ley orgánica de desarrollo fronterizo”, en primera instancia objetada en su totalidad por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2012, y cuyo propósito es:

“Establecer mecanismos, crear instrumentos e instituir un orden jurídico temporal para afianzar una cultura de paz y promover el desarrollo socioeconómico en los cantones fronterizos de la República del Ecuador y sus respectivas parroquias rurales, mediante la aplicación de políticas integrales que precautelen la soberanía, los recursos naturales, biodiversidad, fortalezcan la interculturalidad y buena vecindad y garanticen el ejercicio de los derechos de las personas y colectivos de estos territorios.<sup>15</sup>”

En cuanto a los fines de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo LODF, los numerales 9 y 10 señalan ámbitos de responsabilidad de las fuerzas del orden como es: 9. Protección y garantía irrestricta de la soberanía nacional y el fortalecimiento de la identidad nacional, en las zonas de frontera; y, 10. La protección y seguridad de las personas que habitan en la zona fronteriza, así como también de sus bienes y propiedades<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Asamblea Nacional, Ley Orgánica de desarrollo fronterizo, mayo de 2018.

<sup>16</sup> Op. cit.

La LODF identifica 14 objetivos de los cuales el número 5 menciona: El mantenimiento de la paz y el impulso de la integración binacional, generando mecanismos para monitorear las fronteras y brindar soluciones oportunas a los incidentes fronterizos, priorizando el diálogo y los canales diplomáticos<sup>17</sup>.

Con el propósito de garantizar la planificación, asignación de recursos y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de beneficio fronterizo, se crean dos comités: **Comité Intersectorial Nacional de Desarrollo de Fronteras**, conformado por 12 miembros entre los que se cuenta “La máxima autoridad del ente rector de defensa o su delegado”, todos ellos responsables del cumplimiento de esta ley; y, los **Comités Intersectoriales Territoriales**, de un nivel desconcentrado y regional del que también defensa tiene presencia a través de “la autoridad territorial desconcentrada zonal del ente rector de defensa nacional”<sup>18</sup>.

En el artículo 49 de la LODF se puede advertir una gran responsabilidad del organismo rector de la planificación nacional en el cumplimiento de las disposiciones señaladas; sin embargo, muy poco se conoce sobre las instancias generadas por la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo SENPLADES reemplazada por “Planifica Ecuador”, empero, a juzgar por el contenido del Plan Nacional de Desarrollo “Generación de Oportunidades” 2021-2025, el cual no considera las disposiciones de la ley por lo tanto se colige que tampoco se asignaron objetivos, metas, políticas ni recursos para la seguridad y desarrollo fronterizo. El reglamento de la LODF, expresa ciertos lineamientos en cuanto a seguridad como se aprecia en la “Sección Segunda”, pero sus orientaciones tienen direccionamiento hacia la seguridad pública, y muy poco sobre la defensa nacional, tal como se puede observar en los artículos 27, 28 y 29 del reglamento.

En cuanto al desarrollo de planes, programas y proyectos en la zona de frontera, dispuesto en el Art. 41 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado LSPE, el Art. 6 del Reglamento de la LODF establece: “Para la ejecución de los planes, programas y proyectos en zona de frontera, se deberá contar obligatoriamente con el informe favorable del ente rector de Defensa Nacional.<sup>19</sup>” Mantiene por tanto una sindéresis en cuanto a la responsabilidad del Comando Conjunto y del sector defensa.

---

<sup>17</sup> Op. Cit.

<sup>18</sup> Op. Cit. Art. 16 y 17 de la LODF.

<sup>19</sup> Reglamento a la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, Art. 6.

Lo anterior nos lleva a afirmar que existe un marco legal adecuado para garantizar el desarrollo fronterizo, a pesar de la poca información sobre su cumplimiento. Por otro lado, el ente rector de la planificación nacional lleva el centro de gravedad en cuanto al cumplimiento de la LODF. Preocupa sin embargo la insistente disposición de fortalecer la interculturalidad, la plurinacionalidad y la identidad de los pueblos originarios, lo cual es considerado como parte de la narrativa de reivindicación de estos grupos humanos, y suma a los argumentos por los que impiden la presencia de unidades militares en tareas de vigilancia y protección de fronteras. El hecho más reciente sobre esta interpretación corresponde al manifiesto firmado a modo de compromiso en la primera reunión de guardias indígenas de Ecuador desarrollada en la comunidad a'í Cofán de Sinangoe entre el 10 y 11 de septiembre de 2022, en lo que interesa se reveló<sup>20</sup>:

“... la organización ambientalista Amazon Frontlines difundió el contenido del mandato por el cual se comprometen consolidar la estrategia de resistencia y formación ideológica, también obliga a sus firmantes a fortalecer la autonomía de cada nacionalidad indígena para legitimar el control territorial de sus respectivas guardias.

Los firmantes del mandato se comprometieron también a **defender derechos colectivos como los territoriales, los comunitarios y los de la naturaleza, así como vigilar el cumplimiento de obligaciones del Gobierno nacional** en conjunto con las organizaciones indígenas.

Al mismo tiempo, apuntaron a «desarrollar diversas estrategias y mecanismos de defensa y protección desde la **formación ideológica y política organizativa**» y aceptaron «responder a las orientaciones y decisiones» que se adopten mediante las asambleas realizadas en sus comunidades y en las organizaciones indígenas.”

## Hacia un modelo de seguridad cooperativa con Colombia

El 01 de junio de 2022, con el fin de fortalecer la seguridad en la frontera Colombia – Ecuador, a través de un trabajo coordinado entre las Fuerzas Militares y de Policía, ambos países firmaron el Plan Operativo Anual Binacional (POAB). Se busca que ambos países

---

<sup>20</sup> Diario La Hora del 16 de septiembre de 2022, “Las guardias indígenas se comprometen a fortalecer su estructura, disponible en: <https://www.lahora.com.ec/pais/guardias-indigenas-fortalecen-estructura/>

puedan concretar acciones de cooperación respecto a 11 compromisos suscritos relacionados con la lucha contra las drogas, minería ilegal, transferencia de tecnología e industria de defensa, fortalecimiento de la cooperación entre Policía Nacional y Fuerzas Armadas, tráfico de hidrocarburos y armas, seguridad fronteriza, espionaje global, intercambio de información y capacitación militar<sup>21</sup>.

La frontera terrestre y fluvial entre Colombia y Ecuador tiene una extensión aproximada de 586 kilómetros (versión colombiana, para Ecuador son 735 Km) a lo largo de la misma, existe un despliegue militar y policial, para la gestión de seguridad y contrarrestar el narcotráfico, la minería ilegal, la migración irregular, el tráfico de personas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, contrabando y la delincuencia común.

Los puntos que componen el POAB son:

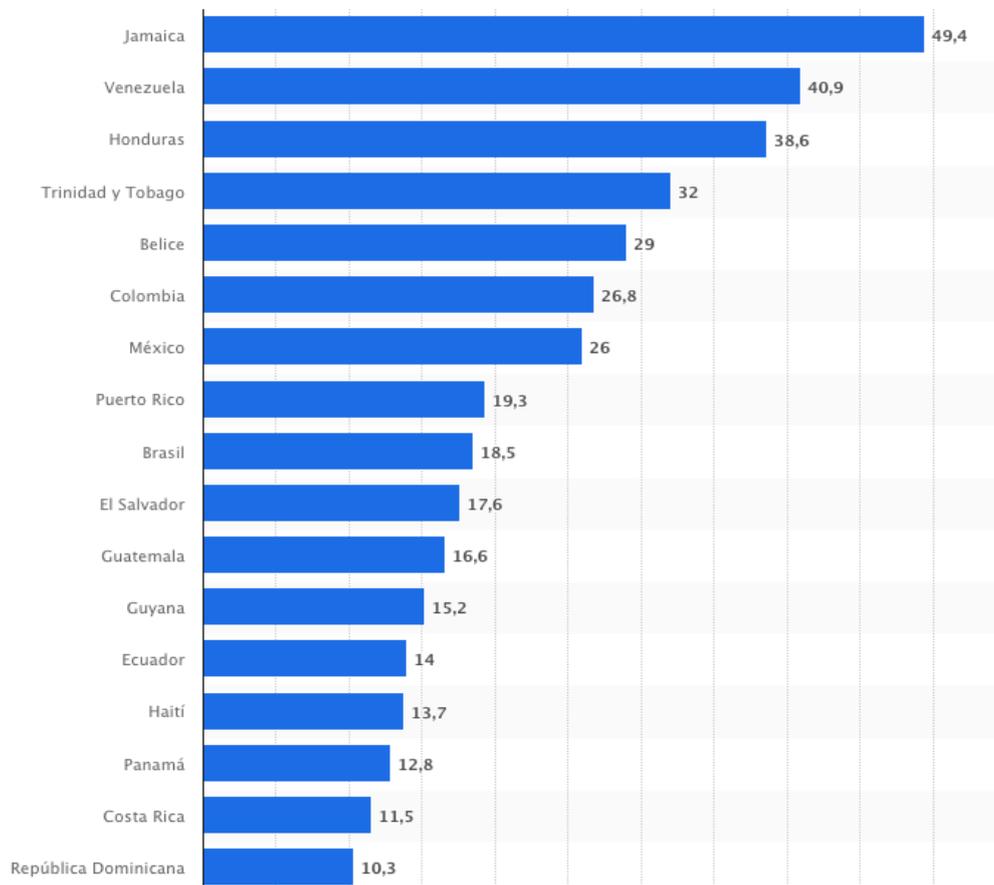
1. Mecanismos Técnicos Binacionales.
2. Mecanismo de Fomento a la Confianza Mutua.
3. Jornadas Binacionales de Apoyo al Desarrollo.
4. Industria de la Seguridad y Defensa.
5. Cooperación Técnica Bilateral.
6. Delincuencia Organizada Transnacional.
7. Estrategia para Combatir el Narcotráfico.
8. Seguridad ciudadana, prevención del delito, orden público y servicios de emergencias.
9. Estrategia de seguridad en los pasos de frontera binacionales.
10. Gestión de riesgos y desastres.

El acuerdo suscrito permite cumplir los compromisos asumidos en la decisión 774 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), relacionada con la “Política Andina de Lucha Contra la Minería Ilegal” a través del intercambio de información y la creación del “Comité Andino Contra la Minería Ilegal”, creado en Lima el 30 de julio de 2012.

---

<sup>21</sup> Información disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-01-2022-colombia-firma-plan-operativo-binacional-con-ecuador>

Según el Ministerio del Interior, en la provincia de Esmeraldas existe una fuerte presencia de “Tiguerones” grupo delictivo ecuatoriano que ha conmocionado a la provincia y al país, por la violencia de sus acciones, con asesinatos masivos en los centros de rehabilitación social, asesinatos selectivos en las áreas urbanas y rurales por la disputa del control del territorio, causando temor zozobra y desplazamiento de algunas personas con afectación directa al turismo y al comercio. Cuando la tasa media de homicidios se ubica en 15 por cada cien mil habitantes a nivel nacional, en Esmeraldas se estima en 45,6 por cada cien mil habitantes<sup>22</sup>; esto ubica a la provincia en una posición muy próxima a Jamaica calificado como el país más violento de América Latina y el Caribe, con una tasa de homicidios de 49,4 en el año 2021. Esta comparación es únicamente con fines explicativos.



Fuente: <https://es.statista.com/estadisticas/1271238/america-latina-y-el-caribe-tasa-de-homicidios-intencionales-por-p>

<sup>22</sup> Diario Expreso: La frontera se calienta otra vez <https://www.expreso.ec/actualidad/frontera-calienta-vez-135083.html> “Aún ni rige la nueva política antidrogas de Petro y ya la zona de Esmeraldas ha registrado incidentes. En agosto hubo varias escaramuzas en San Lorenzo” nota del 4 de septiembre de 2022.

Como se aprecia en el cuadro explicativo de la tasa de homicidios a nivel nacional, se puede identificar la variación por provincias entre los años 2021 y septiembre de 2022, ratificando la situación de peligro en la que se encuentra la provincia de Esmeraldas que cuenta con un estimado de 643.654\* habitantes; mientras que Sucumbíos tiene una tasa de 22 con un estimado de 230.503\* habitantes; y, Carchi mantiene una tasa de 4,75 con una población estimada de 186.869\*. En el ranking de tasa de homicidios y violencia a nivel nacional las provincias fronterizas de Esmeraldas y Sucumbíos se encuentran en el primero y quinto lugar.

\* = Datos estimados del INEC, tomando como base el año 2010 fecha del ultimo censo<sup>23</sup>.

### TASA DE HOMICIDIOS VIOLENTOS, ECUADOR 2021, 2022

Al 1/09/2022

PROVINCIAS	TASA	2021	2022
ESMERALDAS	48,79	83	322
DMG*	29,1	408	939
EL ORO	25,94	97	190
LOS RÍOS	25,34	94	239
SUCUMBÍOS	22,0	19	53
GUAYAS	21,26	153	272
MANABÍ	18,23	144	294
SANTO DOMINGO	17,71	34	84

\*Guayaquil, Samborondón y Durán

Tabla: Primicias - Fuente: Policía Nacional - [Descargar los datos](#) - Creado con [Datawrapper](#)

### Violencia en Colombia, efectos en la frontera ecuatoriana.

Entre los hechos que han causado alarma por sus efectos en las condiciones de seguridad, sin duda están vinculados con la cercanía de las actividades ilegales desarrolladas en la frontera sur de Colombia, en los Departamentos de Nariño y Putumayo, área compartida por grupos humanos endémicos que habitan en la zona de frontera colombo-ecuatoriana. Una de los indicios más evidentes en cuanto al incremento de la violencia ocurrió en el 2002,

<sup>23</sup> Información tomada del INEC en la siguiente dirección: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

cuando paramilitares conocidos como “Aguilas negras” ingresaron hasta el cantón Eloy Alfaro e intimidaron a la población a cambio de combustible subsidiado necesario para los motores de las embarcaciones que transportan la droga.

El ambiente de seguridad del espacio geográfico comprendido entre el Río Patía y su desembocadura en el Océano Pacífico en Colombia, y la desembocadura de los ríos Santiago y Cayapas al sur en Ecuador, así como las poblaciones comprendidas en él, sufrió un cambio traumático con la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC., siendo la causa principal para la atomización de la violencia ocasionada por varios actores y grupos ilegales agrupados en estructuras conformadas por elementos disidentes de las FARC, ex paramilitares, delincuencia local y narcotraficantes; su accionar intenta ocupar y mantener el control sobre la población y el territorio fronterizo del departamento de Nariño, con el propósito de ejercer el control sobre los ejes de circulación fluviales y terrestres, para la producción y transporte de droga. Situación similar ocurre en el Departamento de Putumayo, en donde se conoce de al menos dos estructuras de grupos ilegales armados, actúan en la zona de frontera con nuestro país.

En el sector fronterizo de Nariño y Putumayo existían cuatro estructuras de las FARC: Columna Móvil Daniel Aldana, Columna Mariscal Sucre, Comisión de Finanzas y el Frente 48; a través de este despliegue, mantenían el control territorial fronterizo de los dos departamentos, incluyendo las actividades ilegales; de esta manera, garantizaban la producción de droga evitando confrontaciones con las fuerzas legales del Ecuador. El escenario geográfico de los ríos Mira, Mataje, Santiago y Cayapas tiene condiciones excepcionales de clima, así como las facilidades de ejes de movilidad fluvial, marítima y terrestre, para eludir el efecto de las operaciones de las Fuerzas Militares ecuatorianas, mediante acciones evasivas al pasar clandestinamente hacia nuestra frontera, convirtiéndola en zona de retaguardia.

Durante el proceso de negociaciones entre el gobierno de Colombia y las FARC, varios elementos de esta organización manifestaron su desacuerdo y abandonaron los centros de transición y normalización, para aliarse con ex grupos paramilitares, delincuentes locales y narcotraficantes; conformando grupos armados organizados, cuyo propósito es garantizar la producción de droga. Según información proporcionada por las FF.MM y Fiscalía de Colombia, se conoce de al menos doce organizaciones ilegales de ese país, que en la actualidad se disputan el control del área Río Mira y Santiago – Cayapas. Este escenario se

complejiza debido a la participación de elementos civiles, dentro de los que se cuentan ecuatorianos como parte de las estructuras de apoyo.

En cuanto a las facilidades de movilidad que ofrece el Ecuador en la frontera esmeraldeña, los ejes fluviales y la red vial con caminos de primero y segundo orden, conectan centros poblados del interior con la zona de frontera; Colombia por su parte, dispone de vialidad terrestre limitada y para el acceso a algunas poblaciones, depende de las facilidades existentes en Ecuador.

La dinámica de producción de drogas, conlleva a la ocupación y control del territorio y requiere de la población como mano de obra, para proporcionar información, como elementos de cobertura ante la presión de operaciones militares y en la seguridad de sus actividades. El grado de letalidad de estas organizaciones se evidencia en los asesinatos a civiles, ataques y asesinatos a personal de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, daño a la infraestructura estatal, y atentados; estos elementos configuran claramente una amenaza a la seguridad nacional y a la soberanía del Estado.

Como elementos transformadores de las condiciones de seguridad fronteriza y del escenario estratégico, tenemos:

- La desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia,
- Incremento de producción de cocaína,
- Débil presencia del Estado,
- Incremento de la frecuencia de operaciones militares de las Fuerzas Armadas del Ecuador.

De la información disponible, se conoce que en la zona fronteriza del cantón San Lorenzo, actúa la columna “Oliver Sinisterra”, el estimado de efectivos es de 80 hombres en armas, más una base de apoyo constituida por milicianos, campesinos cocaleros y población local vinculada con el proceso de siembra, producción y transporte de droga, en la que participan ciudadanos ecuatorianos y colombianos.

## **Sucumbíos: droga, petróleo y violencia.**

Sin duda alguna la actividad más relevante en esta provincia fronteriza, es la producción petrolera iniciada en 1967 con la perforación del primer pozo al que llamaron “Lago Agrio 1” a cargo de la empresa Texaco Petroleum Company (Petroecuador, 2013)<sup>24</sup>.

Con el inicio de las operaciones petroleras se intensificaron las aperturas de vías de acceso, facilidades petroleras, instalación de oleoductos, infraestructura para organismos gubernamentales, etc. esta intensa actividad invasiva produjo el desplazamiento de la población originaria por parte de colonos procedentes de provincias como Loja, Manabí y Bolívar especialmente. En el proceso de colonización se pueden distinguir dos momentos; el primero impulsado desde el gobierno con la reforma agraria de 1963 y continuada en 1972, operación desarrollada con la orientación de gobiernos militares con la idea de fortalecer la presencia del Estado a través de una estrategia de “fronteras vivas”. Junto con la entrega de tierras se dio crédito en condiciones favorables, al tiempo de proveerles insumos básicos para producción agrícola y ganadera con búfalos traídos desde el Asia, este, fue un proyecto nacional. El otro momento de colonización corresponde a una lógica de ocupación anárquica del espacio, con la apertura de vías para la actividad petrolera, a partir de la década de 1980, sin planificación ni controles para la ocupación ordenada del territorio, en la mayoría de casos se instalaban pequeños asentamientos con la finalidad de satisfacer ciertas necesidades de los operadores petroleros, estos núcleos fueron creciendo hasta consolidarse, la depredación del ambiente fue más agresiva y los problemas socio ambientales fueron más frecuentes, esta fue una acción de hecho que más tarde por presión de los invasores se legalizó; la ocupación de tierras en parte obedeció a necesidades de supervivencia para quienes no tenían más opciones.

Según refiere Fontaine los conflictos en estos espacios se caracterizan por una desarticulación del marco legal del Estado-nación y la desaparición de valores comunes en la sociedad (Fontaine, 2007: 23); además, está vigente el desafío de llevar a la práctica los derechos establecidos en el Art. 57 de la Constitución de Ecuador, tema aún no desarrollado pero muy utilizado por los pueblos y nacionalidades para evitar la “ingerencia” del Estado. En

---

<sup>24</sup> Petroecuador, el petróleo en el Ecuador, la nueva era petrolera, Quito, Ecuador, 2013, disponible en: <https://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/El-Petr%C3%B3leo-en-el-Ecuador-La-Nueva-Era.pdf>

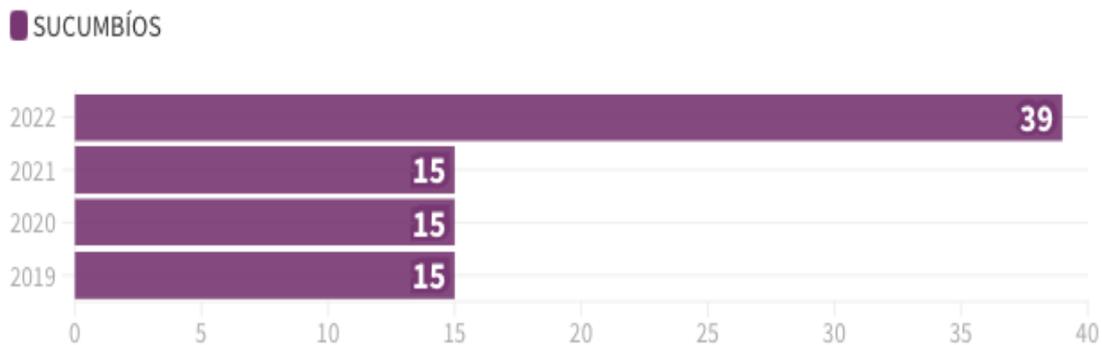
una sociedad así afirma Fontaine, sin política, sin derecho y sin valores comunes el conflicto sólo tiene leyes de confrontación, tiene táctica pero no estrategia (Fontaine, 2007: 24).

Paradójicamente cuando la producción de petróleo es buena, la economía generada por la hoja de coca y sus derivados declina; pero, cuando el petróleo decae la producción de coca despunta. Así lo explica la investigación realizada por el Centro Nacional de Memoria Histórica, al referirse al Putumayo colombiano: 1969 es el año en el que inicia el declive de la producción petrolera con impacto en la economía regional, al dejar de utilizar la mano de obra no calificada; profundizándose en 1972, desde entonces, muchos colonos encontraron sustento en el cultivo de arroz, plátano, yuca y maíz y en la cría de especies menores. Dado que se trataba de cultivos de subsistencia y con una tasa de crecimiento poblacional de 6%, fácilmente las estructuras criminales de los carteles de Cali y del Pacífico, encontraron mano de obra para la siembra, procesamiento, transporte, seguridad y logística de sus actividades. Para el 2004 en plena ejecución del Plan Colombia, se retomó la actividad extractiva a cargo de Ecopetrol la cual pasó de 15.300 barriles diarios en 1991, a 35.544 barriles en el 2013. Al respecto la entrevista realizada a un líder indígena menciona: (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015: 142-143).

[Con el auge cocalero de los años ochentas y noventas], casi nadie pedía trabajo a la compañía, porque tenía de a dónde. Cuando ya viene la erradicación, la fumigación; ahí sí, todo el mundo se pone a pelear por el trabajo [en las empresas petroleras], entonces se hace ahí un pacto de sobrevivir y ahí (...) es [en] lo que estamos ahora (Cabildo Indígena Awá, 2013, noviembre, [Taller, vereda La Cabaña, corregimiento La Carmelita municipio de Puerto Asís]).

Las actividades vinculadas con la producción, transporte y comercialización de droga, tienen influencia directa en el incremento de violencia, la población fronteriza ecuatoriana fue infiltrada y captada; a pesar de los esfuerzos desplegados desde las instituciones armadas para mejorar las condiciones de seguridad en esta provincia, no ha sido suficiente por razones de debilidad estructural del Estado, como lo expresa Kaplan: “una frontera establecida por el hombre, que no corresponde con una zona fronteriza natural, es especialmente vulnerable...” (Kaplan, 2014). En igual forma de lo ocurrido a nivel nacional, Sucumbíos ha experimentado un incremento de muertes violentas como se puede observar en el siguiente gráfico estadístico:

## MUERTES VIOLENTAS EN SUCUMBÍOS, 2019 AL 2022



Fuente: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-supero-muertes-violentas-junio.html>

### **Esmeraldas, la otra frontera.**

A diferencia de la frontera en la provincia del Carchi y de Sucumbíos, en Esmeraldas los conflictos y actos de violencia se desarrollan en un ambiente que combina espacios fluviales, marítimos y sabana. En las áreas costeras, tradicionalmente los habitantes orientaban su trabajo a faenas de pesca y recolección de crustáceos; con la influencia de los carteles de narcotraficantes muchos pescadores fueron inducidos a participar en el transporte de precursores desde territorio ecuatoriano hacia las costas colombianas, así como el transporte de droga procesada hacia las costas de Centro América. Por otro lado, las áreas fluviales de esta provincia son utilizadas para el transporte de combustible subsidiado para el abastecimiento a quienes realizan largas travesías fuera de los límites marítimos ecuatorianos, otra parte de este combustible es vendido en Colombia donde se utiliza para el procesamiento de droga y para las embarcaciones; mientras que en la cuenca superior de los ríos motañosos se realiza una agresiva actividad ilícita de extracción aurífera con graves afectaciones y pasivos ambientales. Por otro lado, en la zona fronteriza de la sabana existe una gran extensión de cultivos de palma africana y producción de aceite vegetal; en esta zona encontramos una serie de poblados desarrollados sin ninguna planificación y sirven como eslabones de la cadena logística necesaria para la producción y transporte de droga.

Con el propósito de mejorar las condiciones de seguridad en la frontera, luego del atentado terrorista contra el comando de Policía de San Lorenzo (enero 2018), el Ministerio de Defensa conformó el Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza (CONASIF); con

el propósito de ejecutar el Plan Estratégico de Seguridad Integral Fronteriza, en él se reconoce como una amenaza híbrida a las facciones rebeldes no desmovilizadas de las FARC llamados grupos armados organizados GAOR. Este plan estratégico, está sustentado en el direccionamiento político contenido en la “Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la frontera Norte”, esfuerzo importante y necesario para integrar las capacidades estatales en la gestión de crisis cuyo Concepto Político Estratégico expresa:

“El Ecuador reconoce el derecho internacional y las medias de confianza mutua, como mecanismos para la resolución de conflictos, sin desestimar el uso del poder nacional cuando los intereses del Estado se vean afectados.

Frente a la problemática en la frontera norte, el Estado ecuatoriano hará uso de todos los recursos necesarios para garantizar la soberanía, la protección de la población y el desarrollo, bajo el estricto respeto de los derechos humanos y las libertades consagradas en la Constitución.

Las instituciones del Estado con el propósito de resolver la problemática de la frontera norte, planificarán y ejecutarán en forma integral, planes, programas, proyectos y acciones, considerando la seguridad, el bienestar y los derechos de la población para coadyuvar a su desarrollo.

Una vez alcanzado el objetivo propuesto, las instituciones del Estado habrán devuelto la confianza y seguridad a la población en la zona de frontera y al país en general, contribuyendo al desarrollo nacional<sup>25</sup>.”

En tiempos previos a la desmovilización de las FARC, la zona fronteriza de la costa nariñense era dominio del Frente 29, tenía el control sobre la siembra, procesamiento y transporte de droga; los disidentes conformaron nuevas estructuras conocidas hoy como el GAOR Urías Rondón y el Frente 30, ellos matienen alianzas con Los Tiguerones de Ecuador. en el mismo sector actúa con gran violencia el Frente Oliver Sinisterra (FOS) de quienes se dice son aliados del cartel de SINALOA, ahora con clara influencia y penetración en población y territorio esmeraldeño. Este GAOR pretende consolidar su retaguardia en la parroquia ecuatoriana de Mataje. Para el

---

<sup>25</sup> Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte, Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 14.

transporte de la cocaína hacia Ecuador, han establecido alianzas con bandas locales como Los Tiguerones, Los Gansters y Los Lobos<sup>26</sup>. Las condiciones económicas y sociales son un ingrediente más que se suma a la inseguridad como lo reflejan los siguientes datos:

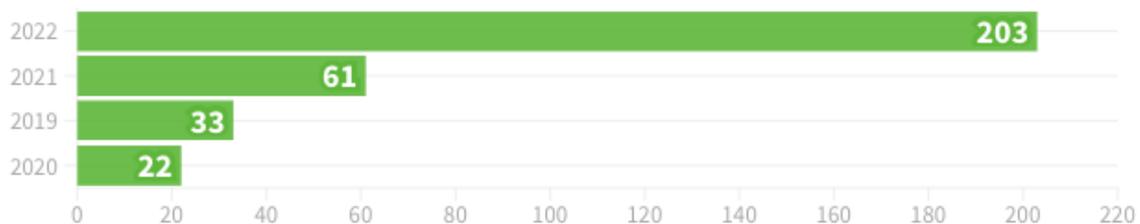
### Los crímenes en el país

Enero-junio (2019, 2020, 2021) / Enero-mayo (2022)

Filtre por provincia:

ESMERALDAS

■ ESMERALDAS



Fuente: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-supero-muertes-violentas-junio.html>

NOTA: hasta junio de 2022, los asesinatos llegaron a 238, mientras que en el mismo período del 2021 sumaron 61.

La disputa por el control del territorio para alcanzar mayores utilidades de la producción de droga no distingue límites, durante la segunda semana de agosto de 2022, miembros del FOS atacaron durante tres días consecutivos a militares que patrullaban la zona de Mataje pertenecientes a la Fuerza de Tarea Conjunta Esmeraldas de Ecuador<sup>27</sup>.

Esmeraldas es la provincia más peligrosa del país, por encima de Guayas, que sufre un intenso asedio de violencia con actos de sicariato y atentados con el uso de explosivos. Según datos procesador por la revista digital Primicias, en los últimos 12 meses, contados hasta agosto de 2022, hubo un promedio de nueve asesinatos diarios en los cantones de Esmeraldas

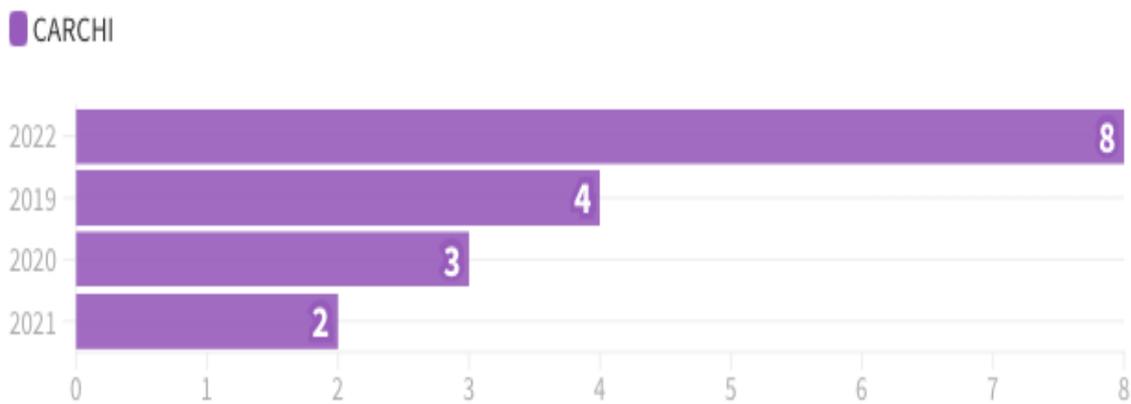
<sup>26</sup> Primicias.ec: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/tiguerones-alianzas-narcotraficantes-colombianos-mexicanos/>

<sup>27</sup> Op. Cit., Primicias

y San Lorenzo. En un información proporcionada por el Estado Mayor de la Fuerza de Tarea que opera en el área, se estima que la provincia hay al menos 24 focos de narcotráfico<sup>28</sup>.

### Provincia del Carchi.

Ubicada en el área interandina los problemas de inseguridad también afectan a esta provincia pero en menor medida que Esmeraldas y menos que Sucumbíos, donde la violencia claramente tiene orígenes en el narcotráfico y los grupos criminales organizados que se disputan el control del territorio. A pesar de ello preocupa a la población el incremento de asesinatos violentos así como la proliferación de pasos ilegales e informales por los que transitan migrantes (especialmente venezolanos) de la mano de traficantes de personas. En lo que va del año la tasa de homicidios se ha incrementado con relación a periodos anteriores, como se aprecia en el siguiente gráfico estadístico:



Fuente: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-supero-muertes-violentas-junio.html>

Otras de las expresiones de ilegalidad en las que el crimen organizado encontró espacio, es el de la minería ilegal, análisis recientes demuestran una rentabilidad superior al del narcotráfico. El problema no sólo implica destrucción ambiental sino también, contaminación de cursos de agua, tráfico de armas y explosivos, tráfico de personas, prostitución; desafortunadamente estas actividades se desarrollan con mucha intensidad en las zonas fronterizas de las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, como lo demuestra

---

<sup>28</sup> Op. Cit., Primicias

un análisis realizado por el periodista Arturo Torres publicado en el diario digital “Primicias”<sup>29</sup>.



Zonas afectadas por minería ilegal en Carchi.

Fuente: Primicias 25 de agosto de 2022

## Respuesta del Estado

Ni la política, ni del plan estratégico para la la seguridad de la frontera norte no alcanzaron su propósito, tenemos un efecto temporal de control del territorio las condiciones de seguridad sólo experimentan mejorías temporales y están directamente relacionadas con el tiempo de permanencia del personal militar movilizado mediante los decretos de estado de excepción<sup>30</sup>, podríamos decir que es una “**seguridad espasmódica**”.

La preocupación por dar una respuesta integral a los problemas de seguridad de la frontera, no sólo se expresan en los documentos normativos con orientaciones políticas y estratégicas, sino también en la emisión de estados de excepción y varios intentos por contruir relaciones institucionales estables con los responsables de la conducción política de la

---

<sup>29</sup> Revista digital Primicias, Mineros ilegales devastan en cinco frentes de la frontera norte, disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/mineros-ilegales-devastan-frontera-norte/> 25 agosto de 2022.

<sup>30</sup> Diario El Universo, del 4 de junio de 2022, En Esmeraldas se pide un nuevo estado de excepción por inseguridad, disponible en. <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/en-esmeraldas-se-pide-un-nuevo-estado-de-excepcion-por-inseguridad-nota/?modulo=lo-ultimo&plantilla=home>

seguridad colombianos. Sin embargo, a pesar de haber conformado un comité para la gestión fronteriza, de contar con una política y con un plan estratégico para la gestión de los problemas de seguridad, los resultados en 4 años de gestión expresan un incremento en la tasa de homicidios, las capturas de droga siguen creciendo, continúan las prácticas extorcivas, la violencia actúa con mayor virulencia y parece imparable a través de sicariatos, atentados con el uso de explosivos en el área urbana, a lo que debemos sumar la abierta presencia de grupos criminales locales con desafiantes demostraciones de dominio sobre áreas urbanas y rurales incluida la provincia fronteriza de Esmeraldas.

Las FF. AA. continúan desarrollando operaciones militares de vigilancia y protección de fronteras como una forma de cumplir con la misión de garantizar la defensa de la soberanía e integridad del territorio nacional. A diferencia de la estrategia colombiana, los períodos de permanencia de las tropas ecuatorianas en el LPI son más prologados; sin embargo, este esfuerzo no es suficiente para el control de pasos ilegales e informales en una extensión que supera los 735 kilómetros.

Con el propósito de dar una respuesta a los problemas de seguridad que como hemos visto son de carácter estructural, los gobiernos del ex Presidente Moreno y del Presidente Lasso, reiteradamente utilizan los estados de excepción, esto nos lleva a pensar que la institucionalidad creada para este caso en particular, no es suficiente y ha sido desbordada por las circunstancias; hasta la fecha de elaboración de este ensayo (sept. 2022) el actual gobierno ha emitido 14 decretos de estado de excepción para atender las crisis de seguridad producidas desde mayo de 2021 a septiembre de 2022. Los resultados de estas medidas sólo ratifican la gravedad del problema sin que se haya podido tener una mirada homogénea desde la conducción política, dificultando con esto la aplicación de una política y estrategia de seguridad, sostenidas y orientadas hacia las causas de la inseguridad.

Con preocupación hemos visto el informe de la oficina de Naciones Unidas contra la droga UNODC, presentado en junio de 2022 ratificando a Ecuador como un país que pasó a ser un país desde el cual se distribuye y exporta la droga proveniente especialmente desde Colombia, por otro lado, el mismo informe señala a nuestro país como el tercero a nivel mundial en cuanto a captura de droga<sup>31</sup>. Estas cifras sólo resaltan la magnitud del problema

---

<sup>31</sup> Diario El Comercio, Ecuador se convirtió en un país exportador de droga, 12 de julio de 2022, disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-exportador-droga-interior-narcotrafico.html> . Para

que supera nuestras capacidades siendo imperativo caminar hacia una política regional de seguridad.

Como una de las acciones de gobierno para gestionar la crisis de seguridad, el Ministro de Defensa, así como el Secretario Nacional de Seguridad Pública y del Estado anunciaron que en sesión del COSEPE de mayo de 2022, el Presidente declaró que el narcotráfico será considerado como una amenaza a la seguridad nacional<sup>32</sup>, el Secretario Ordóñez fue más allá afirmando que:

*“(...) Una de las primeras acciones será presentarle al presidente Lasso el Plan de Seguridad Nacional, que está en su etapa final de redacción. La novedad de este documento, adelantó el funcionario, es que se ha declarado al narcotráfico como una amenaza para la seguridad del Estado. Antes era tratado como un problema delincuencia, entonces solo era preocupación de la Policía, en el momento en que se define que es una amenaza al Estado, eso ya pasa a ser competencia de las Fuerzas Armadas...”<sup>33</sup>”*

Esta preocupación expresada desde el COSEPE por el Ejecutivo no es nueva, la Política de la Defensa Nacional del 2002 en su página 77 señala:

#### **“AMENAZAS AL ESTADO**

*El escenario global está caracterizado actualmente por la presencia de nuevas amenazas a la seguridad de los Estados. En el caso ecuatoriano, la Defensa Nacional enfrenta las siguientes amenazas reales o potenciales:*

***Externas.***

---

ampliar la información, revisar informe de UNODC 2022, disponible en:

<https://www.unodc.org/unodc/es/press/releases/2022/June/unodc-world-drug-report-2022-highlights-trends-on-cannabis-post-legalization--environmental-impacts-of-illicit-drugs--and-drug-use-among-women-and-youth.html>

<sup>32</sup> Diario El Universo, 12 de agosto de 2022, Ministro de Defensa recorrió la frontera y anunció competencia para luchar contra el narcotráfico, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/ministro-de-defensa-recorrio-la-frontera-norte-y-anuncio-competencia-para-luchar-contra-el-narcotrafico-nota/>

<sup>33</sup> Diario El Universo, 3 de agosto de 2022, Entregar el Plan Nacional de Seguridad es la prioridad de la nueva secretaría del ramo creada por el presidente Guillermo Lasso, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/entregar-el-plan-nacional-de-seguridad-es-la-prioridad-de-la-nueva-secretaria-del-ramo-creada-por-el-presidente-guillermo-lasso-nota/>

- *Amenazas convencionales externas.*
- *Efectos del conflicto interno en Colombia.*
- *Narcotráfico y crimen organizado.*
- *Terrorismo internacional.*
- *Inequidad en el comercio internacional.*
- *Proliferación de armas de destrucción masiva.*
- *Deterioro del medio ambiente.”*

Han transcurrido 20 años desde que se identificó al narcotráfico y el crimen organizado como amenaza a la seguridad del Estado y los avances en esta materia no han sido los esperados para adaptar la institucionalidad al escenario identificado hace dos décadas.

Por ahora vemos con gran expectativa la política de seguridad del gobierno colombiano liderado por el Presidente Gustavo Petro, en la posesión del cargo y designación del nuevo mando militar y policial afirmó que “buscará garantizar la política de seguridad humana y respeto a los derechos humanos<sup>34</sup>”. Para esto introdujo cambios en los consejos de seguridad conformándolos con instituciones estatales y locales, universidades, también lo está presente la fuerza pública; en esta misma línea, impulsa de manera vehemente la eliminación de autorización para que las personas civiles porten armas.

En la búsqueda de la “paz total y sin restricciones” en forma simultánea el gobierno colombiano ha retomado las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional ELN en la Habana, se estima que este grupo insurgente actualmente mantiene 2400 efectivos en sus filas y la columna móvil Daniel Aldana sería su representación en el departamento de Nariño. Fue necesario levantar la orden de prisión vigente sobre los líderes elenos porque son parte del equipo negociador; en este contexto, incluyó a las autodefensas para participar en los diálogos de paz. "Invito a quienes integran las llamadas autodefensas para iniciar un camino similar y conjuntamente entregar esta región a la paz y la vida de sus propios integrantes<sup>35</sup>" (Vistazo, 20 de agosto de 2022).

---

<sup>34</sup> Swiss Info, Petro nombra a nueva cúpula de las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia, del 12 de agosto de 2022, disponible en: [https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-gobierno\\_petro-nombra-a-nueva-c%C3%BApula-de-las-fuerzas-militares-y-de-polic%C3%ADa-de-colombia/47824104](https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-gobierno_petro-nombra-a-nueva-c%C3%BApula-de-las-fuerzas-militares-y-de-polic%C3%ADa-de-colombia/47824104)

<sup>35</sup> Revista Vistazo, “Gustavo Petro suspende órdenes de captura y extradición de negociadores del ELN”, 20 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.vistazo.com/politica/internacional/gustavo-petro-suspende-ordenes-de-captura-y-extradicion-de-negociadores-del-eln-LX2671094>

Los diálogos se retomaron luego que en abril de 2018 el Presidente ecuatoriano Lenin Moreno, diera por terminado el apoyo a los diálogos exploratorios que se desarrollaban en Ecuador por más de un año (desde 2017). Esta decisión fue producto de una información entregada por la Secretaría Nacional de Inteligencia SENAIN, sobre las actividades que realizaba el ELN en territorio ecuatoriano especialmente en la zona de frontera donde proyectaban crear sitios para adoctrinamiento político ideológico; el rompimiento de los diálogos se concretó luego del atentado terrorista en el que asesinaron a 21 estudiantes e hirieron a más de 60 alumnos de la Academia de Policía de Colombia, en este incidente falleció una becaria ecuatoriana, Erika Chico (France 24, enero 18 de 2019)<sup>36</sup>.

Además de la inseguridad causada por el accionar de grupos criminales, Colombia enfrenta problemas derivados de la invasión de tierras en varios lugares del país, siendo el departamento del Cauca el lugar donde se han producido el mayor número de invasiones a la propiedad privada; frente a esta situación el Presidente Petro ha dado un plazo perentorio para su desalojo, sin resultados; estos incidentes no son aislados los argumentos son similares a los exhibidos por los movimientos indígenas de varios países, bajo el fundamento de *“ancestralidad y tierra para producir comida”*<sup>37</sup>.

Hemos explicado anteriormente la compleja situación de la población fronteriza sin opciones de empleo ni de movilidad social, su desvinculación con el heart land (centralidad) así como la escasa atención desde el gobierno central, el contacto con grupos ilegales armados colombianos vinculados con carteles internacionales del narcotráfico, han cooptado a la población en condiciones de vulnerabilidad. Los GAOR han sustituido al Estado en provisión de servicios básicos; como ocurre en la verda “Puerto Rico” ubicada frente a la población ecuatoriana de Mataje, el frente Oliver Sinisterra FOS, prové de infraestructura para agua, servicios de salud y hasta educación, según afirmaciones de la misma población. De esta manera, han tomado la iniciativa frente a las intenciones del Estado Colombiano de erradicar los cultivos ilegales, ganando **“mentes y corazones”** de este segmento de colombianos. El efecto sobre los habitantes ecuatorianos lo expresan los jóvenes y niños de Mataje y San Lorenzo, cuando explican su intención de llegar a pertenecer al FOS o de ser como “Guacho”, abatido por tropas colombianas en diciembre de 2018.

---

<sup>36</sup> France 24, La escuela de Policía de Colombia atacada y su reconocimiento internacional, disponible en: <https://www.france24.com/es/20190118-cinco-extranjeros-victimas-atentado-bogota>

<sup>37</sup> Diario El Tiempo, “Se acabó el plazo de las 48 horas y siguen las invasiones en el Cauca”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5-kvrVBh860>

Existe una planificación, políticas y las instancias para la gestión integral de la frontera norte, sin embargo no se aprecia resultados en lo social y estamos muy distantes de tener un ambiente de seguridad sin los efectos e influencia de grupos criminales con capacidades transfronterizas. La presencia del Estado en materia de seguridad fronteriza, sigue manteniendo una preminencia militar, la actuación coordinada con la Policía Nacional es puntual o cuando se emiten decretos de estado de excepción, como de julio de este año para atender los problemas de inseguridad de las provincias costeras incluido Esmeraldas; la respuesta a esta crisis tiene como centro de gravedad las fuerzas del orden y en particular las FF. AA., para lo cual se conformó una Fuerza de Tarea, por orientación desde el ejecutivo; en los argumentos de estos decretos se apela a la **movilización nacional**, en la práctica únicamente las Fuerzas Armadas son movilizadas y algunos contingentes de la policía nacional, el resto de las instituciones del Estado no son consideradas por lo que la acción unificada se diluye, como se observa en los Decretos Ejecutivo N° 527 del 14 de agosto de 2022 y el N° 561 del 12 de septiembre de 2022, que lo atinente a la movilización menciona:

Que de igual manera, la movilización de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional es una medida reglada y lícita para mantener el orden, prevenir acontecimientos de violencia, proteger la vida e integridad física de la ciudadanía, así como el derecho a una vida libre violencia tanto en los ámbitos públicos y privados, una vez que las capacidades ordinarias y medios ordinarios de la Policía Nacional han resultado insuficientes para el control y mantenimiento del orden público y la garantía de los derechos de la población;

Fuente: Decretos Ejecutivos – Plataforma Presidencial,  
[https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)

La frecuencia con la que se emiten los estados de excepción han dejado de ser una excepcionalidad y son casi una rutina; esto podría ser resuelto mediante un marco legal amplio que considere la posibilidad de complementariedad cuando las capacidades de la P. N. hayan sido rebasadas; para esto se deben elaborar protocolos que supriman ambigüedades y mecanismos de verificación que garanticen transparencia y respaldo en la actuación de las FF. AA.; por ejemplo Brasil tiene en su legislación las Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO) definida como:

“Una operación militar conducida por las Fuerzas Armadas, de forma extraordinaria, en un área previamente establecida y por un tiempo limitado, que tenga por objeto la preservación del orden público y de la seguridad de las personas y del

patrimonio, en situaciones en las que los medios previstos para actuar en ella, no se encuentren en las mejores condiciones de actuación” (Juárez, 2018)<sup>38</sup>.

## Conclusiones.

Eduardo Pizarro nos recuerda la advertencia realizada por el Senador David Borren de la comisión de inteligencia del Senado de los Estados Unidos, quien en el año 2000 afirmaba “...**la mayor amenaza para la seguridad nacional, es el fracaso en el cambio de pensamiento de manera de encajar con los cambios ocurridos en el mundo... es importante ir más allá de los enfoques tradicionales...**” (*think outside the box*). (Pizarro, 2018:307). El escenario estratégico, se presenta desafiante exige una inmediata adaptación de los medios para lo cual es preciso contar con la comprensión y apoyo de la conducción política.

El incremento de la violencia tiene orígenes estructurales como se refleja en los datos de población y en la descripción realizada sobre la ocupación anárquica de espacios fronterizos con población originaria desplazada; no todo apunta hacia redes criminales, su letalidad se incrementa de la debilidad del Estado, los actores ilegales locales son el producto de la actuación de pandillas asociadas con el crimen organizado transnacional COT, desarrollando condiciones como para enfrentar al Estado y de tejer un sistema de relacionamiento con el crimen transnacional, como ocurre con las “maras” de El Salvador, o el Primer Comando de la Capital, Comando Vermelho estos dos de Brasil.

De manera reiterada la conducción política insiste en los estados de excepción, lo cual tiene lógica para la gestión de crisis, pero no resuelven los problemas desde sus orígenes. En función de esto, la conformación de una fuerza de tarea tiene por objeto integrar las capacidades del Estado para subsanar o solucionar un problema; es preciso retomar los conceptos que dan origen a la movilización, urge una actualización y remozamiento de las estructuras de la movilización nacional y militar.

Los efectos de la inseguridad amenazan a los elementos constitutivos del Estado, entre los que se incluye la población y la soberanía; esto requiere de una participación más activa

---

<sup>38</sup> Juárez Fachina Junior, Instituto Español de Estudios Estratégicos, “El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de Garantía de la Ley y el Orden”, 15 de febrero de 2018, p.3, disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO14-2017\\_FAS\\_Brasil\\_JuarezGuina.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO14-2017_FAS_Brasil_JuarezGuina.pdf)

de las FF. AA. para lo cual es importante mantener desde el Ejecutivo una sostenida campaña comunicacional sobre la base de un relato único (mensaje), con el propósito de fortalecer la unidad e identidad nacional.

La presencia de pueblos y comunidades originarios en la zona de frontera, requiere de una atención prioritaria del Estado a través del gobierno nacional, la sensibilidad que invocan los conceptos de “*ancestralidad y reparación*”, atraen la atención de organismos no gubernamentales internacionales que han ganado amplios espacios desplazando al Estado.

Se ha podido constatar la existencia de una adecuada estructura legal y normativa para potenciar la gestión del Estado en la zona de frontera, se resalta la creación de un comité nacional seguridad integral fronteriza CONASIF; la política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte y el plan estratégico de seguridad integral fronterizo para la frontera norte; a esto se agrega la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo y su reglamento. Todo esto constituye un importante esfuerzo en materia de política pública que inexplicablemente no ha recibido la atención por parte del órgano rector de la planificación nacional, por lo que su contenido no se ha llevado a la práctica.

Como una medida de seguridad de inmediata aplicación corresponde limitar la entrega de información en lo relacionado con nombres de los comandantes, identificación de las unidades, sitio de acantonamiento, tácticas y técnicas utilizadas. De esta manera protegeremos a quienes se encuentran desarrollando operaciones, pues ya hemos tenido que lamentar el asesinato de funcionarios del sistema de justicia, así como de elementos de inteligencia, se ha detectado llamadas amenazantes a miembros de la institución y a sus familiares; todo esto con el propósito de limitar y paralizar el accionar de las fuerzas del orden.

En el marco de una estrategia regional de seguridad cooperativa, se requiere de una articulación multinivel e intersectorial con Colombia, que desde el nivel político elabore directrices para un accionar coordinado en lo gubernamental, y articulado en lo estratégico; por su parte las FF. AA. ecuatorianas podrían mantener en sus estados mayores de las grandes unidades de frontera, a elementos colombianos para la coordinación de esfuerzos e intercambio de información. Debemos abandonar el argumento con el cual el Estado se mantuvo al margen del conflicto interno colombiano.

La mejor seguridad parte de los esfuerzos por fundamentar una **Gobernabilidad democrática**, reconocida como la capacidad del Estado para institucionalizar los conflictos y

darles un tratamiento participativo y duradero, impartiendo normas basadas en un soporte legal que considere las peculiaridad tanto de los demandantes como los demandados, para garantizar el bienestar de la población y su participación en la toma de decisiones (Fotaine, 2007:22). Con esto nos alejamos de las respuestas securitizadoras en las que las FF. AA. llevan el centro de gravedad.

### **Propuesta:**

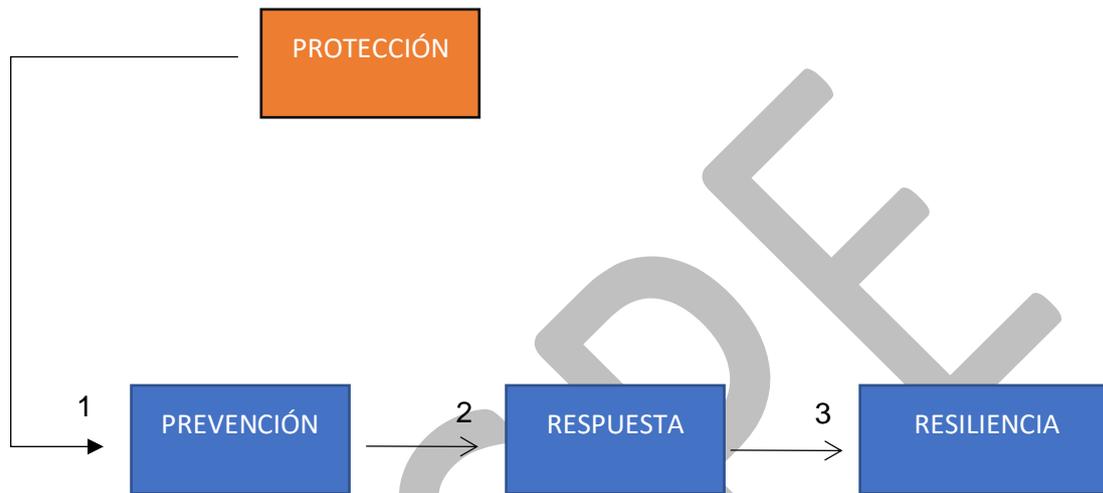
Para alcanzar condiciones elementales de seguridad en la zona de frontera, se debe Integrar una acción estatal orientada a generar un poder blando (identidad, seguridad y libertad) en los bordes del territorio nacional, ejerciendo la capacidad estatal soberana de reservarse el derecho de discriminar a sus potenciales huéspedes, en función de construir un ambiente de libertad recordando sobre todo que las fronteras más seguras son aquellas que no tienen barreras físicas insalvables, sino buenos vecinos y buenos ciudadanos; est esfuerzo requiere del soporte legal a través de la actualización de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su reglamento, o de la implementación del proyecto “Código orgánico de seguridad del Estado” que se encuentra en la Asamblea desde el 2018.

La seguridad de la frontera es parte del sistema de seguridad del Estado, que se articula al sistema de defensa nacional, a través de las Fuerzas Armadas, cuya misión fundamental es la defensa del territorio nacional (Art. 4 de la Constitución). Estas acciones estarán complementadas por todas las instituciones y organismos estatales, responsables del cumplimiento de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo, de la ejecución de los planes locales y regionales que se derivan de la concepción nacional desarrollada por SENPLADES.

Una de las fuentes de legitimidad del Estado es la seguridad; y si éste no es capaz de proveerla, pone en peligro su existencia. La soberanía implica una responsabilidad de protección hacia los ciudadanos e implica tres acciones: prevención, reacción y reconstrucción.

Debe entenderse como prevención la capacidad de actuar antes que los hechos que comportan algún grado de riesgo o amenaza, escalen a niveles que impidan su tratamiento y gestión; en esta etapa, la seguridad fronteriza deviene en acciones que en lo atinente a la defensa se operacionaliza, mediante la vigilancia permanentemente a través de sus componentes terrestre, naval y aéreo; todas las acciones desarrolladas por las FF.AA., en esta

etapa, forman parte de un subsistema que cumple la función de “alerta temprana”; de otro lado, sin descuidar su misión fundamental proporciona el apoyo a las otras instituciones del Estado en su compleja responsabilidad, que abarca desde el diagnóstico, hasta la ejecución de proyectos locales articulados con la planificación estatal, esfuerzo que se orienta a alcanzar un desarrollo humano sustentable, en un ambiente de libertad.



Las acciones estatales coordinadas e integradas en el marco de nuestra soberanía, son el camino para superar los óbices que se interponen en la articulación de esfuerzos nacionales; desde esa perspectiva, se deberá impulsar una integración dinámica pero considerando las especificidades de cada zona y región. Las políticas de subsidio por ejemplo, concesiones y preferencias requieren de un análisis muy riguroso para que los beneficiarios finales sean los ciudadanos ecuatorianos.

La reacción involucra el accionar de todas las instituciones estatales para concurrir a la atención y solución de los problemas causados por razones naturales o antrópicas; en el plano de la defensa, se produce a través de la ejecución de los planes militares para proteger el territorio nacional, o para apoyar a las otras instituciones cuando sus capacidades hayan sido sobrepasadas.

Desarrollar capacidades de resiliencia lo cual involucra la reconstrucción, es una labor que al igual que las anteriores, requiere el concurso de toda la capacidad estatal, por su intermedio se busca incorporar a los habitantes, objeto de la Seguridad y razón del desarrollo,

a un ambiente de normalidad y al emprendimiento de sus actividades productivas; o a la reubicación cuando su hábitat ha sido severamente afectado.

La seguridad efectiva, demanda una acción preventiva y no reactiva, no es una tarea exclusiva de los organismos de seguridad pública, su tratamiento y gestión deben estar a cargo de estructuras multidisciplinarias, es imposible concebir que una sola institución tenga la capacidad de proveer seguridad, ni siquiera defensa; siempre existirán temas a modo de ejes transversales que intensifican la necesidad de vertebrar acciones entre las diferentes agencias e instituciones estatales.

Es por lo tanto imperioso que los representantes legales del Estado, elaboren una política de seguridad, que considere como ejes fundamentales de su accionar, el amplio espectro que esta responsabilidad implica; de ésta concepción y en forma articulada se desprenderán las políticas y acciones específicas orientadas hacia el logro de una seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, individual, ciudadana, y política.

Considerando las características de las amenazas que afectan la seguridad en la zona de frontera, es fundamental desarrollar acuerdos y protocolos de conformidad con la normativa existente para una mayor cooperación regional. En cuanto a este aspecto, la Policía Nacional de Ecuador ha realizado un amplio despliegue a nivel regional, esto implica una policialización del problema, lo cual genera también una distorsión al igual que su pretensión de incrementar 30 mil efectivos. La presente recomendación está basada en la afirmación de que es necesario una visión integral del problema y una respuesta multidimensional con todas las capacidades del Estado, esto involucra al sector privado y su potencial en cuanto a movilidad, comunicaciones desarrollo de información, medios de vigilancia, etc.

Las Fuerzas Armadas de Ecuador, están obligadas a participar de manera decidida y apoyar a la conducción política para que lidere una cruzada nacional por la paz y el desarrollo; como Estado mantenemos contradicciones desde nuestra independencia que se van acentuando y ponen en riesgo la identidad y unidad nacional. La debilidad estatal es evidente así como el deterioro de sus capacidades soberanas para imponer la ley y el orden, frente a lo cual se requiere de un gran esfuerzo a modo de una **movilización nacional**, para fortalecer el poder blando sobre la base de una sana identidad y solidaridad.

El desarrollo de capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento es un factor esencial para enfrentar con mayores posibilidades de éxito, un escenario complejo y ambiguo

como es el de la frontera; puesto que se trata de un problema con múltiples dimensiones y con efectos transversales en la institucionalidad del Estado, se requiere la actuación de la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado, para que articule los esfuerzos que sean necesarios, para la gestión de un problema tan complejo como lo es el COT. Por otro lado, tomando como ejemplo las buenas prácticas de otros países, se pueden implementar “*centros de fusión de inteligencia para la frontera*” con la participación de contingentes de los dos países, para lo cual se deberá desarrollar protocolos y procedimientos que determinen con claridad sus atribuciones y los mecanismos de control y transparencia exigidos en cualquier democracia.

Quito, 30 de septiembre de 2022

**Elaborado por:**

**Javier Pérez Rodríguez**  
C. I. 1706362520

CESPE

## Fuentes consultadas.

Acuerdos de la novena cumbre de presidentes de las Américas, disponible en:

<https://www.france24.com/es/programas/aqu%C3%AD-am%C3%A9rica/20220616-ix-cumbre-am%C3%A9ricas-eeuu-marcada-divisi%C3%B3n>

Ayelet Shachar, Unesco, Las fronteras, cada vez más móviles e invisibles, siguen siendo auténticas barreras fronteras, disponible en: <https://es.unesco.org/courier/2020-3/fronteras-cada-vez-mas-moviles-e-invisibles-siguen-siendo-autenticas-barreras>

Barcelona Center for International Affairs, El proceso de paz con las FARC EP, disponible en. [https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/el\\_proceso\\_de\\_paz\\_con\\_las\\_farc\\_ep](https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep)

Boiser Sergio, Globalización, Geografía Política y Fronteras, Santiago de Chile 2003, disponible en: <https://ens9004-inf.d.mendoza.edu.ar/sitio/upload/03-%20BOISIER,%20S.%20-%20Globalizacion,%20geografia%20politica%20y%20fronteras.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica, Colombia, (CBNMH, 2015), *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*, Bogotá, CNMH, p. 17.

D.W., Muros de la discordia en América Latina, disponible en:

<https://www.dw.com/es/muros-de-la-discordia-en-américa-latina/a-39212335>

Decretos Ejecutivos – Plataforma Presidencial,

[https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)

Departamento de asuntos económicos y sociales de NN. UU. disponible en:

<https://countrymeters.info/es/Ecuador>

Diario de las Américas, disponible en: <https://www.diariolasamericas.com/eeuu/migracion-un-tema-clave-la-cumbre-las-americas-n4250600>

Diario El Comercio, Ecuador se convirtió en un país exportador de droga, 12 de julio de 2022, disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-exportador-droga-interior-narcotrafico.html> . Para ampliar la información, revisar informe de UNODC 2022, disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/es/press/releases/2022/June/unodc->

world-drug-report-2022-highlights-trends-on-cannabis-post-legalization--environmental-impacts-of-illicit-drugs--and-drug-use-among-women-and-youth.html

Diario El Universo, 12 de agosto de 2022, Ministro de Defensa recorrió la frontera y anunció competencia para luchar contra el narcotráfico, disponible en:

<https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/ministro-de-defensa-recorrio-la-frontera-norte-y-anuncio-competencia-para-luchar-contra-el-narcotrafico-nota/>

Diario El Universo, 3 de agosto de 2022, Entregar el Plan Nacional de Seguridad es la prioridad de la nueva secretaría del ramo creada por el presidente Guillermo Lasso, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/entregar-el-plan-nacional-de-seguridad-es-la-prioridad-de-la-nueva-secretaria-del-ramo-creada-por-el-presidente-guillermo-lasso-nota/>

Diario El Universo, del 4 de junio de 2022, En Esmeraldas se pide un nuevo estado de excepción por inseguridad, disponible en. <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/en-esmeraldas-se-pide-un-nuevo-estado-de-excepcion-por-inseguridad-nota/?modulo=lo-ultimo&plantilla=home>

Diario Expreso: La frontera se calienta otra vez <https://www.expreso.ec/actualidad/frontera-calienta-vez-135083.html> “Aún ni rige la nueva política antidrogas de Petro y ya la zona de Esmeraldas ha registrado incidentes. En agosto hubo varias escaramuzas en San Lorenzo” nota del 4 de septiembre de 2022.

Diario La Hora del 16 de septiembre de 2022, “Las guardias indígenas se comprometen a fortalecer su estructura, disponible en: <https://www.lahora.com.ec/pais/guardias-indigenas-fortalecen-estructura/>

Diccionario panhispánico del español jurídico, disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/frontera>

France 24, La escuela de Policía de Colombia atacada y su reconocimiento internacional, disponible en: <https://www.france24.com/es/20190118-cinco-extranjeros-victimas-atentado-bogota>

García Ana Laura, La Seguridad Internacional como concepto multidimensional: Conflicto Argentina – Uruguay por las papeleras, en Seguridad Multidimensional en América Latina, FLACSO, 2008, p. 101.

INEC, disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Información disponible en: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-01-2022-colombia-firma-plan-operativo-binacional-con-ecuador>

Juárez Fachina Junior, Instituto Español de Estudios Estratégicos, “El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de Garantía de la Ley y el Orden”, 15 de febrero de 2018, p.3, disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO14-2017\\_FAS\\_Brasil\\_JuarezGuina.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO14-2017_FAS_Brasil_JuarezGuina.pdf)

Kaplan Robert D., La venganza de la geografía, Cómo los mapas condicionan el destino de las naciones, Editorial RBA Libros, S. A., Barcelona, 2014

Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ecuador, 2009.

Ley Orgánica de desarrollo fronterizo, Asamblea Nacional, mayo de 2018.

Ley orgánica de la Defensa Nacional, Ecuador 2006.

Moncayo Paco, Geopolítica Espacio y Poder, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Ecuador, 2016, p. 100.

Petroecuador, el petróleo en el Ecuador, la nueva era petrolera, Quito, Ecuador, 2013, disponible en: <https://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/El-Petr%C3%B3leo-en-el-Ecuador-La-Nueva-Era.pdf>

Plan Estratégico de seguridad integral para la frontera norte, Ministerio de Defensa Nacional, Ecuador, 2018.

Política de Defensa Nacional del Ecuador, Ministerio de Defensa Nacional, 2002.

Política de Defensa Nacional del Ecuador, Ministerio de Defensa Nacional, 2018.

Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte, Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 14.

Política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte, Ministerio de Defensa Nacional, Ecuador, 2018

Primicias.ec: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/tiguerones-alianzas-narcotraficantes-colombianos-mexicanos/>

Reglamento a la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo.

Revista digital Primicias, Mineros ilegales devastan en cinco frentes de la frontera norte, disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/mineros-ilegales-devastan-frontera-norte/> 25 agosto de 2022.

Revista Plan V, “Los carteles del narcotráfico en la Mitad del Mundo”, disponible en: <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/carteles-del-narcotrafico-la-mitad-del-mundo>

Revista Vistazo, “Gustavo Petro suspende órdenes de captura y extradición de negociadores del ELN”, 20 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.vistazo.com/politica/internacional/gustavo-petro-suspende-ordenes-de-captura-y-extradicion-de-negociadores-del-eln-LX2671094>

Swiss Info, Petro nombra a nueva cúpula de las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia, del 12 de agosto de 2022, disponible en: [https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-gobierno\\_petro-nombra-a-nueva-c%C3%BApula-de-las-fuerzas-militares-y-de-polic%C3%ADa-de-colombia/47824104](https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-gobierno_petro-nombra-a-nueva-c%C3%BApula-de-las-fuerzas-militares-y-de-polic%C3%ADa-de-colombia/47824104)