

DINÁMICA INSTITUCIONALISTA EN COOPERACIÓN Y SEGURIDAD: HOJA DE RUTA (2007-2017) Y PROGRESIONES EN LA ZONA FRONTERIZA COLOMBO-ECUATORIANA (2017-2023)

INSTITUTIONAL DYNAMICS IN COOPERATION AND SECURITY: ROADMAP (2007-2017)
AND PROGRESSIONS IN THE BORDER ZONE. COLOMBO-ECUATORIANA (2017-2023)

RECIBIDO: 30 / 06 / 2023 APROBADO: 31 / 10 / 2023



**Dra. Mg. Carina Ganuza,
Argentina**

Doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Buenos Aires (Argentina), Magister en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (Santa Fe) Argentina. Directora de Relaciones Internacionales del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico Educativo INDTEC Ecuador- Docente, Investigadora focalizada en cuestiones de política ecuatoriana.

Correo:

carinaganuzatagliarini@gmail.com

Orcid ID:

<https://orcid.org/0000-0002-8088-3741>



RESUMEN

La zona fronteriza colombo ecuatoriana se constituyó en la matriz política de cooperación de las dinámicas institucionalistas, desarrolladas con mayor y menor influjo por los gobiernos (2007-2023); quienes avanzaron lentamente en la solución de problemáticas domésticas propias subyacentes y de seguridad, desigualdad como comercio internacional. Este estudio pretende ponderar su estudio y acercarse a una comprensión global desde una mirada analítica y holística, pese a su complejidad.

Palabras clave:

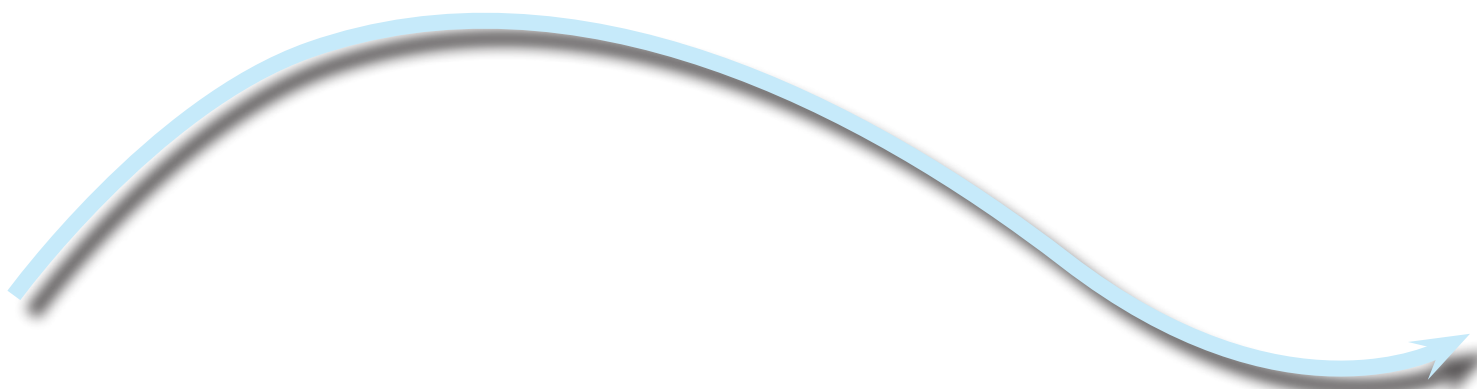
Institutionalismo, zona fronteriza, cooperación, seguridad, planesbinacionales.

ABSTRACT

The Colombian-Ecuadorian border zone became the political matrix of cooperation of the institutionalist dynamics, developed with greater and lesser influence by the governments (2007-2023); who advanced slowly in the solution of their own underlying domestic and security problems, inequality and international trade. This study aims to ponder its study and approach a global understanding from an analytical and holistic perspective, despite its complexity.

Keywords:

Institutionalism, border zone cooperation, security, binational plans.



INTRODUCCIÓN

La zona de frontera colombo ecuatoriana se conforma en un escenario político social como económico, controversial y de una complejidad exponencial creciente. Se constituyó en agenda gubernamental durante los períodos presidenciales del ex mandatario Rafael Correa (2007-2017) y de Juan Manuel Santos (2010-2018), quienes instauraron los Gabinetes Presidenciales Binacionales, como ámbito de conciliación y renovación de la política pública aplicable al área.

Los dos países comparten esta zona extendida en tres sub regiones biogeográficas: la del *Pacífico, la andina y la amazónica*, con sus respectivas cuencas nacionales; además de recursos petroleros (en el caso de Ecuador), cosecha-producción de marihuana (Colombia), acompañado del comercio y del transporte internacional, a lo que se suma la presencia de fuerzas paramilitares colombianas.

Tras una década de estudios sobre problemáticas ecuatorianas, se hace perentorio una nueva mirada analítica-compreensiva sobre la zona fronteriza colombo-ecuatoriana, ya que se reconocen ciertos avances para la construcción de un sistema superador de los problemas institucionales como políticos que trasmudan en esta complejidad endémica fronteriza. En este proceso, las instituciones se hacen y sufren dinámicas explicando procesos políticos, sociales y económicos y es en este contexto en el que se inscribe el análisis de la zona.

Recordando que el área posee una extensión de 80.000km², con un número poblacional impreciso de ambos lados de la frontera, con grupos afrodescendiente, mestizo, indígena con un fuerte arraigo a la cultura y a la cuestión étnica.

Es una porción de territorio extendido entre dos países, sur de Colombia y norte de Ecuador; comparte provincias y localidades continuas, ecosistemas, comercio, donde se entrelazan problemas sociales como económicas: por un lado, Nariño y Putumayo y del lado ecuatoriano, Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. ambos países integraban la Gran Colombia (1819-1830), sus límites difusos parecen no haberse superado por el momento.

Este artículo pretende una ponderación sobre el estudio de frontera mencionado e intentar un acercamiento a su abordaje, sindicado como un centro de permanencia de un área permeable a la delincuencia, favorecida además por las actividades vinculadas con el cultivo de coca, existencia de barreras en el acceso de la justicia (cooptada o no) pero insuficiente, lo cual se inscribe en un sistema institucional imperfecto.

En función de lo que antecede se comenzó el análisis con la situación política del lapso temporal 2007-2017 reconocido como punto de partida para la construcción del camino a la cooperación binacional con Correa y Santos, seguido de: Lenin Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021-2025) en Ecuador e Iván Duque (2018-2022) y Gustavo Petro(2022-2026) en Colombia. Luego de ello, se caracterizó la zona fronteriza y contextualizadas en las provincias en donde se constituye; se prosiguió con la política y seguridad en contexto de los Gabinetes Binacionales (antecedentes) y reseña para el recorte 2007-2017, cooperación binacional 2018-2023. Finalmente, se concluye con algunas breves líneas del análisis expresado, acotado por la reglamentación de las sabidas y necesarias normativas ditoriales.



SITUACIÓN POLÍTICA

Acuña (2013) en ¿Cuánto importan las instituciones?, se pregunta si estas son las que forjan los procesos sociales o los procesos son los que crean institucionalidad. Según el criterio que se adopta en este estudio, las instituciones son las que contornan los procesos políticos sociales y sus representantes los ideólogos con su impronta o carencia, la clave principal para conformar el punto nodal de todas las políticas públicas y plasmarlas en hechos concretos. Debatir en la actualidad sobre las instituciones en América Latina no constituye un panorama bicolor, sino con matices que hace a entender la existencia de diferentes institucionalismos que han variado con el devenir del tiempo y con los políticos como sus oportunistas de turno, llegados a los gobiernos. Debates sobre estabilidad, desarrollo, seguridad, pobreza y desigualdad se han explicado mediante el institucionalismo.

Pero cómo comprender a nuestro continente, sin caer en un camino descendente de penumbra y desolación por su dependencia y falta de intencionalidad manifiesta para su desarrollo; la debilidad y el capricho para el manejo de sus decisiones, obsesionados con el pasado más que con el futuro. Instituciones fuertes, estables o débiles, fallidas o no, han servido de herramientas para alcanzar algunos propósitos y en algunos casos, más problemas que soluciones, camufladas de una aparente debilidad. En palabras de Acuña (2013), la matriz política es concebida como lugar o medio donde se produce o desarrolla algo, ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se gesta una institución, estas son y se hacen con las dinámicas no son consecuencia de ellas (a diferencia de lo estipulado por el marxismo). En contraposición, según la perspecti-

va weberiana (1984), las excesivas y pesadas burocracias latinoamericanas se han institucionalizado en los estados.

Siguiendo a March y Olsen (1989), debemos destacar la importancia de las instituciones para explicar los procesos políticos, sociales y económicos y como en este contexto en el que se inscribe el análisis de la zona fronteriza colombo ecuatoriana.

Weber y Rockman (1993) y Acuña (2013) rescatan a las instituciones por su pertinencia, porque hacen a las capacidades de los gobiernos, esto es, independientemente de los actores, las ideologías y las estructuras socio económicas, el tipo de institucionalidad gubernamental que afecta a la calidad de las políticas. En definitiva, la intencionalidad vertida hacia las instituciones por los diferentes actores políticos, se expresa dentro de marcos de organizaciones, de cooperación, instituciones de seguridad, economía, comercio internacional, agendas internacionales de cooperación, constituyendo el régimen político legal con el que contornean sus diferentes programáticas o en algunos casos, con contramarchas, reacomodamientos y apariencias como en Ecuador (2017-2023).

Así llegamos al rol clave del estado en este ejercicio del manejo de la matriz política, en el caso de Ecuador, de una política programática que conformó un orden desde lo constitucional (2008) en sus diferentes aristas gubernamentales, pasamos a un cambio radical con Lenin Moreno, pese a su supuesta adhesión al gobierno anterior saliente (y del que oportunamente agradecería su apoyo; sin lugar a dudas, no hubiera llegado a la presidencia sin él). Cambios de discursos, reforma presupuestaria de corte neoliberal, despido de personal público (sanitario-educativo en plena pandemia), persecución de funcionarios y encarcelamien-



to con y sin justificación, allanamientos diversos de forma intimidatoria para generar temor, rechazo y odio hacia sus predecesores; esto en entre otras cuestiones, fueron las características principales de su gobierno.

Luego, la sucesión presidencial con Guillermo Lasso quien, a menos de dos años en el gobierno, invocando la muerte cruzada, disuelve el Congreso convocando a elecciones nacionales, tras el juicio político iniciado en su contra. Colombia, no mucho menos convulsionada, de la etapa conciliadora de Santos, pasa a Iván Duque (2018-2022), acorde a Directorio Legislativo (2023), caracterizado por la fragmentación política y legislativa y la dilación en todos los trámites de esta índole, marco de violencia creciente (conflicto con la guerrilla y en las ciudades), descontento social, incumplimiento de los acuerdos de Paz, surgimiento de guerrillas armadas en zonas rurales, asesinatos de líderes sociales, casos de desaparición forzosas en aumento (Pereira Arana & Cruz, 2022),

Duque deja a Colombia en un camino autoritario, con un modelo que continúa favoreciendo a las elites y sin implementar cambios necesarios; estas en otros son el legado transferido a Gustavo Petro. En este trasfondo del escenario político, se analizará la zona fronteriza colombo ecuatoriana.

ZONA FRONTERIZA: CARACTERIZACIÓN

El área de frontera puede ser concebida como un límite y una zona (Julio Giraldo, 2012; Prescott & Triggs, 2008). Esta comprende un territorio que extendido sirve a la demarcación del fin de un área nacional y el inicio de otro, en este caso de Colombia y Ecuador.

Julio Giraldo (2012) agrega que la frontera, zona o franja de territorio limítrofe, posee una connotación geográfica, social como económica. Al respecto, se organiza geográficamente una extensión específica y próxima (al límite) de los países soberanos que ahí confluyen; localidades contiguas, ecosistemas y recursos que, mediante el comercio o el transporte, conlleva a la explotación compartida, presente o futura (pero también es el ámbito espacial donde interactúan y se articulan dos sociedades y sus economías (que siendo diferentes generan contrastes o choques, a veces complementarios o conflictivos).

Ganuza (2015) y Morales et al. (2012) explican que, el límite fronterizo invocado posee una longitud de 586kms extendido desde la costa del Pacífico por la Cordillera de los Andes hasta la Amazonia, comprendiendo a los departamentos de Nariño y Putumayo (Excepto el Municipio de Puerto Leguizamo en Colombia), con 16 municipios (frontera sur), y del lado ecuatoriano-frontera norte, se identifican las Provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, con 7 cantones.

Por su parte, Montenegro (2005) declara que, se ha intentado conformar una zona de integración fronteriza (ZIF) donde tres subregiones diferentes estratégicas pueden identificarse: el Pacífico (150kms), con la Cuenca Binacional de Mira Mataje; el área andina (100kms) con la Cuenca Carchi Guáitara y la amazónica (300kms) con la Cuenca San Miguel Putumayo, donde cada una está formada por ríos situados sobre/o que desembocan en la línea de frontera. Explicado esto, se hará un recorrido de las provincias colombo-ecuatorianas en donde se asienta la zona de frontera, reconociendo la relevancia de esta tarea para arribar a un análisis sustancial de la problemática.



CONTEXTUALIZACIÓN DE LA ZONA DE FRONTERA: PROVINCIA DE NARIÑO-PUTUMAYO (COLOMBIA) Y CARCHI-SUCUMBÍOS (ECUADOR)

La zona abarca un territorio base de concentración de incursiones paramilitares desde la década de 1990 y sin un desenlace definitivo hacia una paz estable hasta el 2023. Acorde a la Gobernación de Nariño (2020) y el Censo (DANE, 2018), la población total de esta provincia es de 1.627.589 habitantes: 832.046 mujeres (51%) y 795.543 hombres (49%). En tanto que, para el Departamento Administrativo nacional de Estadísticas (DANE, 2023a), las cifras son diferentes, ya que la población es de 1.335.521. Su composición es multiétnico y pluricultural, el 32.9% corresponde a grupos étnicos, entre los que se encuentran 206.455 indígenas (15.5%), 232.847 afrodescendientes (17.4%) y 141 Rom Gitanos.

La Gobernación de Nariño (2020) revela que para el año 2017, se registraban 523.176 víctimas de violencia, 472.901 víctimas de desplazamiento forzado, 15.576 actos terroristas, 39.852 homicidios y 36.964 hectáreas de producción de coca. El cultivo, cosecha y procesamiento como transporte de este producto, ya sea para el mercado nacional como internacional ha experimentado un incremento exponencial con énfasis en esta zona de frontera colombo-ecuatoriana, pasando de 15.951 en 2010 a 41.903 en 2018. DANE (2023a) refiere que el 48.5% de la población radica en cabeceras municipales y el 51.5% en poblados o zonas rurales. Un dato importante a tener en cuenta, del rango etario 14-65 años, solo el 16.6% (hombres) y 17.4% (mujeres) asisten a la escuela.

En cuanto a las barreras para el acceso a la justicia, los principales agravantes del clima de inestabilidad y delincuencia, se identifican en el orden público con equipos interdisciplinarios incompletos de trabajo, escasas condiciones para desplazarse al igual que altos costos de transporte: esto se complejiza aún más, ya que la justicia radica en los municipios más grandes con más difícil acceso.

Al respecto, se destaca la información también proveniente de la Gobernación de Nariño (2020), en donde devela que: el Ranking Departamental de Ambiente Favorable que mide las condiciones individuales y del entorno que contribuyen en la identificación de necesidades jurídicas, Nariño se halla entre los cuatro últimos departamentos con un puntaje de 2,91 muy por debajo del promedio general ubicado en 5,10. Respecto al Empoderamiento Legal que mide la habilidad de una persona para entender y usar la Ley por sus propios medios, Nariño puntúa con 3,10 por debajo de la media nacional ubicada en 4,26.

Siguiendo a la misma fuente, en Asistencia Legal a través del cual se mide el acceso ciudadano a asesoría y representación legal para resolver sus necesidades jurídicas, ocupa nuevamente los cuatro últimos lugares con una puntuación de 3,65 vs la media nacional ubicada en 4,77. Otro indicador importante, el de Procedimiento Justo que mide la capacidad de que las disputas sean resueltas imparcialmente y sin influencia propia, Nariño ocupa los tres últimos lugares con 4,35 por debajo de la media nacional ubicada en 6,28. En el Índice compuesto de acceso efectivo a la justicia, ocupa el tercer lugar entre los últimos departamento con un puntaje de 3,70 sólo por encima de Chocó



y Amazonas, muy por debajo de la media nacional ubicada en 5,04. No se dispone de esta información sobre Ecuador.

La Gobernación de Nariño (2020) agrega que el comercio y la agricultura representan la segunda y tercera actividad más representativas, ambas experimentaron un decrecimiento en la década 2008-2020, del 1.06% y 0.6% respectivamente. A pesar de que la mayor parte de la población nariñense aún sigue siendo rural, la baja tecnificación como desarrollo del sector secundario o manufacturero repercutieron en la baja generación de actividades económicas productivas que permiten acceder a oportunidades laborales y disminuir los niveles de pobreza e incrementar la inclusión social.

En tanto que, acorde a la Gobernación de Putumayo (2023), esta Provincia posee una población de 374.042 habitantes (es decir, el 0.8% de la población nacional), cifra que contrasta con los 1.627.589 de Nariño. Según DANE (2023b), se censaron 283.197 personas, pero se registró una “omisión” del 18.7% (con individuos dispersos en otras áreas), con lo cual arrojó un total de 348.182 (en esta provincia, tanto Gobernación como DANE, son casi coincidentes). El 56% radica en cabeceras municipales y el 44% en centros poblacionales y rurales.

La composición social es de: 18.3% indígenas, 3.7% afrocolombianos, 0% Rom gitanos y ningún grupo étnico el 78%. Al igual que en la región de Nariño, en el rango etario 15-64 años, solo el 16.2% (hombres) y 18.1% (mujeres) asisten a la escuela.

Las principales actividades económicas están ligadas a la agricultura (cultivos de maíz, plátano, yuca, piña), ganadería y minería. También se identificaron yacimientos de petróleo en el Municipio de Orito; gran variedad de ma-

deras para la construcción, resinas, caucho. Muchos de sus habitantes utilizan los ríos como vías de comunicación.

Carchi Prefectura Ecuador (2019) apunta que había 164.524 habitantes (para el año 2016) lo cual representaba al 1.1% del total poblacional ecuatoriano, en tanto que para el año 2019, es de 101.234 habitantes. Es una provincia agrícola, productora de papa, leche y fréjol, donde el 32% se dedica a la agricultura, 47% a los servicios y 12% son desocupados; el 41% reside en ciudades. Quizás el indicador a tener bajo referencia es que 85% de la población se dedica al comercio con Colombia. Es una región de recursos escasos donde ciertos datos aportan una connotación de desolación ya que, según esta misma fuente, la tasa de mortalidad infantil en el sector urbano es del 30,9% y en el sector rural es de 45,5%; además la desnutrición de menores de 5 años es del 57.5%. No son datos menores, para contextualizar la problemática de la zona de frontera bajo análisis. Carchi recalca que las cifras de ese año arrojaron una población de 53.558 en la ciudad y 32.940 en la zona rural.

Por último, el Gobierno de Sucumbíos indica que, la provincia posee siete cantones, donde uno de ellos es homónimo y limita con Nariño y con el departamento de Putumayo, en la zona de la Amazonia. También se lo conoce como Nueva Loja o Lago Agrio.

Posee 176.472 habitantes y las principales actividades económicas son la petrolera, industrial y la agricultura. En tanto que el cantón Putumayo y Sucumbíos, habitan 16.106 y 3.811 habitantes respectivamente; siguiendo ese orden 25.91% corresponde a indígenas, 1.83% afroecuatorianos, negros 0.99%, mulatos-montubios-mestizos 71.27% y luego, 1.53%, 0.50%, 0,32%, 97.64% en el último cantón mencionado.



POLÍTICA Y SEGURIDAD EN CONTEXTO: GABINETES BINACIONALES: ANTECEDENTES 2007-2017

Por los estudios mencionados anteriormente, las relaciones entre ambos países datan del año 1963, al respecto puede indagarse en Ganuza (2015). La problemática de la zona de frontera se convirtió en un centro de mayor preocupación bajo la mirada de la política intervencionista del gobierno de Correa, su par colombiano Santos, quienes enfocaron la política pública en este centro nodal.

En este sentido, las estrategias colombianas comprendieron a la Espada de Honor (2012) y Corazón verde (2013) para intentar reducir el terrorismo y la criminalidad; debilitar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC y al Ejército de Liberación Nacional ELN (Ministerio de Defensa Nacional, 2014) y la segunda para reposicionar a la figura del policía bajo un intento de replantear su rol y garantizar seguridad como disminuir el número de delitos.

De esta forma se implementó luego el Plan República y el República Plus. Santos a diferencia de su predecesor Álvaro Uribe (2002-2010), aludía a que la zona en cuestión se hallaba en proceso de desarrollo con un carácter ofensivo, focalizado y diferencial, aludiendo a las FARC, ELN como al crimen organizado.

El Ministerio de Defensa Nacional (2014) refiere a la Diplomacia para la Seguridad, donde la cooperación constituía una herramienta de política exterior que permitía conjuntamente con su par ecuatoriano, remediar la problemática estudiada. Tal por lo expuesto en Ganuza (2015) “de una política realista y confrontativa como la llevada a cabo por Álvaro Uribe, se ha cedido el paso a Santos con una política consensuada y de equilibrio de poder en cons-

trucción, pese a las cercanas relaciones con Estados Unidos” (p. 15).

Por otro lado, la política de seguridad ecuatoriana era concebida como un bien público, constituía una inversión para mantener la paz. La mirada pública se enfocada en el ser humano de forma integral, en función del Plan Nacional de Desarrollo (MCS, 2011). Se articulaba Constitución (Reformada año 2008), Ley de Seguridad Pública y del Estado (Art. 6), Plan Nacional del Buen Vivir Objetivo N° 5, Ley Orgánica de Defensa Nacional (Enero 2007), Plan Nacional de Seguridad Integral (2011) y Agenda Política de la Defensa (2011). Se profundizó la lucha antiguerrilla, se incrementó el número de misiones humanitarias de desarrollo (Ministerio de Defensa, 2013).

Bajo la perspectiva de ese momento histórico, el estado responde a la problemática, pero no es un fin en sí, sino un medio para hallar el Buen Vivir, por lo cual: seguridad-defensa y relaciones internacionales se vertebran para brindar una respuesta concreta.

MARCO DE COOPERACIÓN BINACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD FRONTERIZA: RESEÑA PARA EL RECORTE 2007-2017

Siguiendo a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (2012), se define a la cooperación como un concepto global que comprende todas las modalidades concesionales de ayuda que fluyen hacia los países de menor desarrollo relativo”; se identifica a la misma como la vía conducente para el desarrollo económico y social de la zona fronteriza bajo estudio.

El marco de relaciones bilaterales Colombo-ecuatorianas se complementa con el accionar de la Comunidad Andina



de naciones (CAN) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). A los que se agregaran los siguientes acuerdos como expresiones de política pública nacional y con cooperación binacional mediante los Planes Binacionales de Seguridad Fronteriza (PBST), acompañados de reuniones de frontera, intercambio de información operativa (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

A esto se añaden Convenios de Cooperación Intergubernamental en la prevención de Delitos transfronterizos (enero 2013); Reforma del Convenio sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves firmado en Esmeraldas, Ecuador (diciembre 2012); Acuerdo de Seguridad Social (diciembre 2012) y Acta del Fondo de Desarrollo Fronterizo y Seguridad Social (Manta, abril 2013).

Al respecto, el Ministerio del Transporte y Obras Públicas y el Gobierno de Colombia (s.f.) destacan la Transportación Interfronteriza-Centro de Atención Binacional: para planificar proyectos destinados a la infraestructura regional de transporte, energía y telecomunicaciones, específicamente en la frontera con Rumichaca. A su vez, en función de lo que antecede y en el marco de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), modernizar las instalaciones y procedimientos migratorios y aduaneros en ambos pasos fronterizos.

Esto se pone en valor en el contexto del volumen de exportaciones e importaciones realizadas entre ambos estados, acorde al Observatorio de Complejidad Económica (OEC, 2023), el comercio internacional en diciembre 2021: Ecuador registró exportaciones por \$79,5 millones (M) e importaciones de \$159M desde Colombia. En tanto que, para la misma fecha del año 2020, las exportaciones

de Ecuador, \$66,1M y las importaciones \$140M, es decir menores.

En diciembre 2021 las principales importaciones de Ecuador hacia Colombia consistieron en medicamentos envasados (\$8,57M), camiones de entrega (\$7,96M), pesticidas (\$4,69M), coches (\$4,29M), y cable aislado (\$2,55M). También materia prima como pescado procesado (\$11,5M), tabla de partículas (\$5,71M), aceite de palma (\$4,34M), crustáceos (\$3,16M), y pequeñas tuberías de hierro (\$1,75M). En cuanto a Colombia, los productos exportados a Ecuador: petróleo crudo (\$107M), medicamentos envasados (\$98.54M) y camiones de entrega (\$91.7M).

COOPERACIÓN BINACIONAL 2018-2023

Luego del influjo a la cooperación binacional de los ex presidentes Correa y Santos, los gobiernos de ambos países sufrieron diferentes cambios no solamente de cuestiones políticas domésticas, sino, en su proyección internacional. Más allá de esto, el COVID por supuesto, dejó sus marcas a lo largo del año 2020.

Asume Moreno (2017-2021) y se realiza la reunión de los Países Miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), quienes llevaron a cabo del 28 al 30 de noviembre de 2017 en Tena Ecuador, la IX Reunión de Puntos Focales de los Ministerios de Relaciones Exteriores, por el tema OTCA y la XX Reunión del Consejo de Cooperación Amazónica (CCA), donde se acuerda Reunión de Presidentes durante el primer semestre 2018 en Ecuador.

En contexto del VI Gabinete Binacional (Cancillería de Colombia, 2019b) de ambos países, se celebró el 15 de fe-



brero de 2018, la Declaración de Pereira (Colombia) entre Moreno (Ecuador) y Santos (Colombia). Resaltaron el cumplimiento del 90% de la ejecución del Plan Operativo Anual Binacional 2017 y el establecimiento de mecanismos para el intercambio de información, la importancia de reuniones inter ministerios de defensa y del interior y mandos regionales de frontera; la contribución de Fuerzas Armadas, Policías e institucionales nacionales de los dos países para el desarrollo y bienestar de las poblaciones fronterizas mediante tres acciones cívicas binacionales durante el año 2017, beneficiando a 10.000 personas en la frontera común.

En el ámbito de infraestructura, la construcción de un tramo entre el puente de Rumichaca y la variante sur Ipiales, lo cual redundará en mejorar el flujo de vehículos en el paso de frontera estudiado. Definir un Marco de Cooperación para regular el uso del espectro radioeléctrico y evitar interferencias en servicios que operen en la banda de 600MHz; Acuerdo Interinstitucional de Ayuda Mutua contra derrames de hidrocarburos; regulación del comercio internacional de energía eléctrica.

Por último se destaca: Protección y conservación de ecosistemas protegidos; continuar con la Estrategia Binacional para la prevención y control del tráfico ilegal de flora y fauna silvestre y recursos pesqueros continentales en zona de integración fronteriza 2015-2023; Monitoreo semestral de calidad y cantidad de agua en Cuencas Transfronterizas Carchi-Guaitara y Mira-Mataje; manejo integrado de recursos hídricos; trabajo conjunto entre ministerio de educación para una educación inclusiva y acompañamiento familiar en la superación de la pobreza; acciones de coo-

peración técnica en aspectos de desnutrición infantil, alimentación -nutrición familiar; se destaca la necesaria colaboración en materia de comercio internacional entre ambos países.

En el marco del VII Gabinete Binacional (Cancillería de Colombia, 2019b) celebrado en Quito (3 y 4 diciembre 2018-cuya -duración fue de un día y medio), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana estableció en el 2018 que los ejes a tratar consistían en seguridad y defensa, infraestructura y conectividad, asuntos ambientales-cultura-sociales, económico y comerciales, en el marco de la Declaración Presidencial y Plan de Acción 2019, los mismos temas que encuentros anteriores.

El VIII Gabinete Binacional (Cancillería de Colombia, 2019a) Declaración Presidencial de Cali 2019, los presidentes Iván Duque (2018-2022) de Colombia y Moreno de Ecuador se reunieron en dicha ciudad el 11 de diciembre de 2019, renovando el compromiso para la integración regional, avances en la negociación para la V Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, Proceso de Quito, Capítulo Bogotá (del 14 y 15 de noviembre 2019). Convocaron a un aumento de la cooperación en ambos países, apoyando al Foro de Progreso e Integración de América del Sur PROSUR.

En el ámbito de defensa y seguridad, destacaron la ejecución de actividades en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional; y manifestaron el compromiso de fortalecer mecanismos técnicos para solucionar los desafíos comunes: trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, minería ilegal, tráfico ilícito de hidrocarburos,



problema mundial de las drogas con énfasis en la zona fronteriza. A esto se agrega la Suscripción del Convenio Interadministrativo de Cooperación Internacional entre la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia y la Dirección General del Registro Civil de Ecuador del 9 de septiembre de 2019.

También se resaltó la necesidad de avanzar en procedimientos propicios para la identificación de ciudadanos ecuatorianos en bases de datos de víctimas del conflicto armado en Colombia. Cabe destacar la conformación de Red Binacional para el control de tráfico ilegal de flora y fauna silvestre, Proyecto de Gestión del Recurso Hídrico de las Cuencas Carchi Guáitara y Mira Mataje, como en otros encuentros.

El IX Encuentro Binacional (Gobierno de Ecuador, 2020) se desarrolló en forma virtual con motivo del Covid 19 en el año 2020, según el Gobierno de Ecuador (2020). En tanto que el X Encuentro (Gobierno de Colombia, 2023), tuvo lugar el 17 de diciembre 2021 en Cartagena (Colombia) entre el Presidente Guillermo Lasso (2017-2023 Ecuador) y Duque (Colombia) acorde al Gobierno de Colombia, oportunidad donde se reconocieron la importancia de fortalecer la gestión de diálogo entre ambas naciones y destacaron el trabajo conjunto con la Organización de Estados Americanos OEA y la CAN; los trabajos realizados en materia de seguridad contra la delincuencia organizada transnacionales

Cancillería de Colombia (2023a) explica sobre XI Encuentro Binacional Declaración Presidencial Tulcán 2023, celebrado entre los presidentes Gustavo Petro (2022-2026-Colombia) y Lasso (Ecuador), instruyeron a

grupos de trabajo sobre vehículos decomisados en ambos territorios de frontera, incrementar acciones dirigidas a la reactivación económica y social en la zona; resaltaron la celebración de la VIII Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica 2022-2024 del (18 de mayo 2022) con nueve proyectos tendientes a:

- Fortalecer el mecanismo bilateral y el cumplimiento de la Agenda 2030.
- Se comprometieron a fortalecer el tratado OTCA,
- Aumentar los recursos de cooperación y de la trata de personas.
- Acordaron coordinar fuerzas militares y policiales, relacionadas con amenazas y otros desafíos de seguridad como también del intercambio de información intergerencial entre Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) y la Colombiana (FAC) e instruyeron a ambas fuerzas como a la Policía nacional para formular el Plan Operativo Anual Binacional (POAB), del eje defensa y seguridad, para una ejecución coordinada en la zona de frontera binacional.

También se instruyó en la identificación de pasos fronterizos no autorizados (pasos Chiles-Tufiño, El Carmelo-la Victoria, Puerto El Carmen, Puerto Ospina y la Espriella-Mataje). Se articularon entidades públicas, privadas y comunitarias en gestión de desastres en cumplimiento del Plan Operativo Anual Binacional (POAB) vigente en 2023 en materia de desplazamiento, el fortalecimiento de Equipos de Búsqueda y Rescate Urbano (USAR).

Se instruyó en continuar con la Reforma del Convenio sobre Tránsito de Personas, vehículos, embarcaciones flu-



viales y marítimas y aeronaves (Convenio de Esmeraldas); para seguir trabajando con víctimas del conflicto armado en Colombia; en el Protocolo Binacional para la Judicialización de los Delitos de Tráfico-Introducción Ilegal de Especies Silvestres en la zona de integración fronteriza compartida. Por último, se expresaron ante la adjudicación y ejecución de proyectos de desarrollo para la frontera compartida en la costa (Nariño-esmeraldas), sierra (Nariño-Imbabura) y Amazonía (Putumayo-Sucumbíos) y acordaron con la continuidad del trabajo de la Agenda Regulatoria Binacional, específicamente para el Centro Binacional de Atención en Frontera CEBAF de San Miguel.

Esta información provista por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018) es de relevancia y complementaria de los acuerdos antes descritos: La puesta en funcionamiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en el Paso de Frontera Tulcán – Ipiales optimizará las operaciones aduaneras como migratorias, reduciendo las demoras en el tránsito de pasajeros como de cargas de ambos países. Respecto al plan de obras y con fecha de conclusión en año 2019 e una inversión estimada de US\$ 319 millones, este proyecto estructurado se compuso de otros cuatro proyectos individuales de los cuales dos son viales: el mejoramiento y pavimentación del tramo Mocoa – Santa Ana – San Miguel, y la construcción del nuevo Puente Internacional de Rumichaca y dos proyectos de implantación de centros de frontera: CEBAF San Miguel y CEBAF Tulcán – Ipiales (Rumichaca).

En cuanto a la integración comercial de las vías terrestres de ambos países son importantes por su vínculo comercial (transitan en el puente Tulcán-Ipiales, unos 1200 camiones por día, demorando hasta tres días para un papel de importación), acorde al BID (2018).

CONCLUSIONES

Los diversos gobiernos colombo ecuatorianos desde el año 2007, instauraron mecanismos de conciliación y aplicación de políticas públicas en vías de un encuentro de soluciones para los problemas endémicos de la zona de frontera compartida. Esto ha mantenido un influjo relacional hasta el año 2023, pese a las crisis y cuestiones de cada uno de los involucrados. En este devenir, los procesos han ayudado a crear institucionalidad y estas coadyuvaron a dar forma a los procesos políticos como a sus representantes.

El área de frontera, límite o zona, abarcando tres sub regiones diferentes (Pacífico, andina y amazónica) por sí misma, es de difícil acceso y mucho más, para estrechar la integralidad de su problemática. Si a esto le sumamos, el desarrollo del comercio, el transporte internacional, la cosecha de productos ilícitos y la fuerza paramilitar, la complejidad es tal que conforma un mundo de penumbra inaccesible. Este breve análisis es insuficiente para citar y acceder a todos los obstáculos que padece, está de más mencionar que no se ha referido al índice de trata de personas, la cantidad de migrantes que pasan por el lugar, la cantidad de desapariciones producidas, entre otras.

Rescatando la tarea binacional, recuerdo los números de habitantes provistos por las fuentes de la Gobernación de Nariño y Putumayo, a eso, las dificultades que expresa el DANE respecto a las barreras de la justicia, las escasas condiciones para desplazarse y la desoladora cifra ínfima de personas que acceden a la educación, el porcentaje de desnutrición, la tasa de mortalidad. Es difícil imaginar un horizonte fecundo para este lugar.



REFERENCIAS

- Acuña, C. (Comp.). (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Siglo Veintiuno Editores.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2012). *Manual de formulación de proyectos de cooperación internacional*. Dirección de Cooperación Internacional Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Colombia y Ecuador tendrán una frontera más ágil y eficiente*. <https://conexionintal.iadb.org/2018/05/02/colombia-y-ecuador-tendran-una-frontera-mas-agil-y-eficiente/>
- Cancillería de Colombia. (2019a). *Declaración Presidencial de Cali 2019*. Encuentro Presidencial y VIII Gabinete Binacional Colombia-Ecuador. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/viii_gabinete_binacional_colombia_ecuador_declaracion_final.pdf
- Cancillería de Colombia. (2019b). *Declaración de Pereyra VI Gabinete Presidencial*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/resumen-vi-gabinete-binacional-colombia-ecuador>
- Cancillería de Colombia. (2023a). *Declaración Presidencial Tulcán 2023*. Encuentro Presidencial y XI Gabinete Binacional Ecuador-Colombia. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Declaraci%C3%B3n%20Presidencial%20XI%20Gabinete%20Binacional%20%28firmada%29_0.pdf
- Cancillería de Colombia. (2023b). *Plan binacional de integración fronteriza y fondo de desarrollo fronterizo Ecuador - Colombia; Colombia Potencia la Vida*. <https://www.cancilleria.gov.co/plan-binacional-integracion-fronteriza-fondo-desarrollo-fronterizo-ecuador-colombia>
- Carchi Prefectura de Ecuador. (2019). Carchi. <https://www.carchi.gob.ec/2016f/index.php>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2023a). *Información para todos: Infografía Nariño*. file:///C:/Users/Usuario/Desktop/52_infografia%20nari%C3%B1o.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2023b); *Información para todos: Infografía Putumayo*. <https://www.dane.gov.co/index.php/actualidad-dane/5607-informacion-economica-y-sociodemografica-desagregada-a-nivel-municipal>
- Directorio Legislativo. (2023). *El congreso colombiano durante el gobierno de Duque*. <https://directoriolegislativo.org/es/el-congreso-colombiano-durante-el-gobierno-de-duque/>
- Ganuza, C. (2019). Deconstrucción del orden político de Ecuador mediante el análisis crítico de los discursos de Lenin Moreno (2017-2018). *Revista Científica* 4(14). http://www.indteca.com/ojs/index.php/Revista_Scientific/article/view/395
- Ganuza, C. V. (2015); Ecuador y Colombia: aproximaciones al estudio de la región fronteriza. Agendas de seguridad y cooperación. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 20. <https://revista-mici.unr.edu.ar/index.php/revistamici/article/view/43>



Gobernación de Nariño. (2020). *Informe de gestión Secretaria de Gobierno Período Julio-Septiembre 2020*. <https://sitio.narino.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/Secretaria-de-Gobierno.pdf>

Gobernación de Putumayo. (2023). Presentación de datos. <https://www.putumayo.gov.co/index.php/mi-departamento/presentacion#:~:text=Tiene%20una%20poblaci%C3%B3n%20aproximada%20de,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20del%20pa%C3%ADs.>

Gobierno de Colombia. (2023). *X Gabinete Binacional Colombia Ecuador 2021*, Cancillería de Colombia. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/x-gabinete-binacional-colombia-ecuador-2021>

Gobierno de Ecuador. (2020). IX Gabinete Binacional. *Boletín No. 229*. <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-y-colombia-fortalecen-la-gestion-ambiental-transfronteriza-en-el-ix-gabinete-binacional/>

Julio Giraldo, M. C. (2012). *Hacia una cooperación transfronteriza efectiva en la frontera colombo ecuatoriana*. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. The Organizational Basis of Politics.

Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Las FARC acorraladas y a la defensiva*. Dirección de estudios estratégicos marzo 2013. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/farc_acorraladas.pdf

Ministerio del Transporte y Obras Públicas-República y Gobierno de Colombia. (s.f.). *Pasos de frontera Ecuador-Colombia*. http://www.iirsa.org/admin_iirsa

web/Uploads/Documents/pfr_tumbes12_paso_colombia_ecuador.pdf

Montenegro, R. (2005). Frontera colombo-ecuatoriana: historia y destino común. *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración*, 10(18), 20-28.

Morales, A., Li, Wing-Ching, K., & Acuña, G., (2010). Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y Ecuador, Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía CELAD. División de Población de la CEPAL. *Serie Población y Desarrollo*, 92. <https://hdl.handle.net/11362/7234>

Observatorio de Complejidad Económica. (2023). *Estadísticas de importaciones y exportaciones de Ecuador*. <https://oec.world/es/resources/about>

Pereira Arana, I. & Cruz, L. F. (27 de mayo, 2022). Duque deja a Colombia en un camino autoritario. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/05/17/elecciones-colombia-2022-ivan-duque-aprobacion-autoritarismo-petro/>

Prescott, V. & Triggs G. (2008). *International frontiers and boundaries: law, politics and geography*. Martinus Nijhoff Publishers.

Weaver, K. & Rockman, B. (1993). Assessing the effects of institutions. En K. Weaver & B. Rockman (Comps), *Do Institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. The Brookings Institutions.

