



**Trabajo de titulación para
obtener la Maestría en Relaciones Internacionales,
mención en Movilidad Humana**

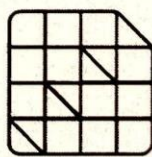
Tesis de maestría

COOPERACIÓN ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA EN MATERIA DE
SEGURIDAD E INTELIGENCIA: UNA REVISIÓN POSCOVID DEL
MECANISMO DE LA COMISIÓN BINACIONAL FRONTERIZA
ECUADOR-COLOMBIA (COMBIFRON)

Autor: Juan Carlos Montesdeoca Revelo

Tutora: Katalina Barreiro

Agosto de 2024



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

No. 463-2024

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 30 de octubre de 2024, JUAN CARLOS MONTESDEOCA REVELO, portador del número de cédula: 1002213377, EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA MENCIÓN MOVILIDAD HUMANA 2022 - 2023 mayo, se presentó a la exposición y defensa oral de su TESIS EN TORNO A UNA HIPÓTESIS O PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y SU CONTRASTACIÓN, con el tema: "COOPERACIÓN ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA EN MATERIA DE SEGURIDAD E INTELIGENCIA: UNA REVISIÓN POSCOVID DEL MECANISMO DE LA COMISIÓN BINACIONAL FRONTERIZA ECUADOR-COLOMBIA (COMBIFRON)", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA MENCIÓN MOVILIDAD HUMANA.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

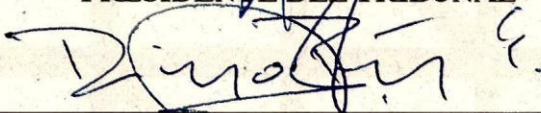
Promedio Académico:	8.76
Trabajo Escrito:	9.90
Defensa Oral:	8.85
Nota Final Promedio:	9.12

En consecuencia, JUAN CARLOS MONTESDEOCA REVELO, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:



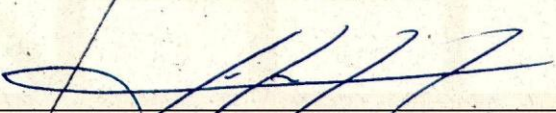
Alexis José Comenares Zapata
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL



Diego Francisco Perez Enriquez
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Jose Luis Castillo Eguez
MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Abg. José Luis Jaramillo Bustos
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

ANEXO 4

AUTORIA

Yo, Juan Carlos Montesdeoca Revelo Master, con CI 100221337-7 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el autor (a) del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma

C.I. 100221337-7

ANEXO 5

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo, Juan Carlos Montesdeoca Revelo cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Ciudad, enero, 2025



electrónicamente por:

CARLOS MONTESDEOCA
LO

FIRMA DEL CURSANTE

JUAN CARLOS MONTESDEOCA REVELO NOMBRE DEL
CURSANTE
CI 100221337-7

DEDICATORIA

A quienes sirven en las filas de las Fuerzas Armadas

AGRADECIMIENTOS

A quienes formaron parte de esta investigación, por su apoyo con los testimonios y los materiales bibliográficos para el estudio.

A las Fuerzas Armadas del Ecuador, por extender su apoyo para el crecimiento profesional.

A mi familia, por su dedicación y apoyo a todos mis proyectos.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN	10
INTRODUCCIÓN	12
Planteamiento del problema	14
Pregunta y objetivos.....	17
Enfoque teórico-metodológico	18
Estructura capitular e importancia de la investigación	19
CAPÍTULO 1	21
LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD E INTELIGENCIA DESDE LA MIRADA DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA: PRECISIONES TEÓRICAS	21
1.1. La interdependencia compleja en el análisis de las relaciones internacionales	22
1.2. La cooperación binacional: un concepto clave en países fronterizos	28
1.3. La inteligencia como parte de la cooperación en seguridad y defensa	31
CAPÍTULO 2.....	38
LA COMBIFRON EN SU CALIDAD DE MECANISMO BINACIONAL DE COOPERACIÓN ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA: APUNTES CONTEXTUALES PARA ANALIZAR LA INTELIGENCIA.....	38
2.1. La cooperación en inteligencia entre Ecuador y Colombia: antecedentes históricos desde el siglo XX	38
2.2. La COMBIFRON como parte de la cooperación binacional Ecuador-Colombia	47
2.3. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la COMBIFRON: apuntes para analizar la cooperación en materia de seguridad e inteligencia	52
2.4. La seguridad fronteriza en un escenario poscovid: identificando los desafíos para la cooperación en inteligencia.....	55
CAPÍTULO 3.....	62
LA INTELIGENCIA EN LA COMBIFRON ENTRE 2018 Y 2023	62
3.1. Acciones desarrolladas en el área de inteligencia como parte de la COMBIFRON	63
3.1.1. Los actores	66
3.1.2. Procedimientos	70
3.2. Acuerdos, entendimientos y compromisos en materia de seguridad e inteligencia como parte del mecanismo binacional COMBIFRON.....	74
CAPÍTULO 4.....	79

LA AGENDA DE LA COMBIFRON: UN ANÁLISIS DE SUS ACIERTOS Y FALLAS EN EL ÁREA DE INTELIGENCIA.....	79
4.1. Analizando la agenda de cooperación en materia de inteligencia trazada desde la COMBIFROM.....	80
CONCLUSIONES	88
REFERENCIAS	92
ANEXOS	103

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 1. Tres rasgos principales de la interdependencia compleja.....	24
Figura 2. Definición de sensibilidad y vulnerabilidad	27
Figura 3. Aspectos que definen la existencia de una relación de cooperación internacional	29
Figura 4. Rutas de tráfico de droga.	59
Figura 5. Línea del tiempo de las modificaciones sobre el Reglamento de la COMBIFRON.	50
Figura 6. Centro de Inteligencia Estratégica, Ecuador.....	67
Tabla 1. Principales acuerdos e instrumentos suscritos entre Ecuador y Colombia	43
Tabla 2. Revisión de los compromisos asumidos en la XLVIII COMBIFRON	75
Tabla 3. Oportunidades, fortalezas, debilidades y amenazas en el área de inteligencia dentro la relación binacional en el marco de la COMBIFRON.	84

RESUMEN

La cooperación en materia de inteligencia, en particular entre países que comparten fronteras como Ecuador y Colombia, adquiere nuevos matices ante los escenarios que enfrentan ambas naciones en los ámbitos de seguridad y defensa. Partiendo de la relevancia de esta área, el objetivo general de la presente investigación es evaluar la implementación de acciones, acuerdos y compromisos en el área de inteligencia como parte de la cooperación en materia de seguridad entre Ecuador y Colombia a través de la COMBIFRON, durante 2018-2023. Para dar cumplimiento a ese objetivo, se emplearon las lentes teóricas de la interdependencia compleja, en cuanto teoría que permite acercarse al fenómeno objeto de estudio. El diseño metodológico se basó en el enfoque cualitativo a partir, fundamentalmente, de entrevistas semiestructuradas y revisión bibliográfica. El análisis sobre el rol de la inteligencia en la cooperación binacional en seguridad como parte de la COMBIFRON en la etapa seleccionada para el estudio ha contemplado entre otros aspectos, las acciones, entendidas como reuniones e intercambio de información, operaciones conjuntas, desarrollo de capacidades y firma de acuerdos institucionales), los actores estatales y no estatales de distinto nivel y la agenda.

Entre los hallazgos sobresale que la reactivación de la COMBIFRON ha fortalecido la confianza entre Ecuador y Colombia, así como el surgimiento de redes transgubernamentales con canales de comunicación, procedimientos y reglamentos operativos. Lo anterior es muy útil para el intercambio de información a la hora de realizar operaciones coordinadas en la frontera colombo-ecuatoriana. Sin embargo, las diferencias entre los gobiernos impactan en la cooperación binacional: los avances y retrocesos en materia de inteligencia desde la COMBIFRON han estado condicionados por las actitudes y acciones de quienes han estado al frente del gobierno, con los respectivos efectos en las relaciones diplomáticas y, sobre todo, en la profesionalización de la comunidad de Inteligencia ecuatoriana.

De ahí que una de las principales conclusiones del presente estudio es que, aun cuando se han reforzado los mecanismos de intercambio a través de las comunidades de inteligencia, en particular para luchar contra amenazas comunes —por ejemplo, el narcotráfico y los grupos armados irregulares—, todavía los canales de comunicación seguros son deficientes, pues limitan la participación de actores y la implementación de protocolos para el intercambio de datos aún no contempla una perspectiva binacional. Al analizar los resultados de la COMBIFRON en el área de Inteligencia se concluye que su accionar ha estado limitado por una visión recortada del área en sí misma, por tal motivo no ha pasado de la retórica de los documentos. Tal inacción reduce la credibilidad en los acuerdos y entendimientos entre los

países, porque son las acciones las que permiten obtener el bien binacional que tributa a la legitimidad frente sus respectivas ciudadanías y la comunidad internacional.

Palabras clave: COMBIFRON; cooperación binacional; inteligencia; seguridad; Ecuador; Colombia.

INTRODUCCIÓN

El tema de la presente investigación es la cooperación entre Ecuador y Colombia en materia de seguridad e inteligencia entre 2018-2023, es decir, que se aborda la temática en el periodo precovid, covid y poscovid. Se pone el énfasis en analizar la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia (COMBIFRON), a través de lo discutido en sus reuniones de los altos mandos. Así, el objeto fundamental de este estudio es evaluar las acciones, los acuerdos y los compromisos que se realizaron en el periodo señalado, a partir de una perspectiva teórica basada en la interdependencia compleja y la cooperación binacional.

Es importante argumentar por qué se selecciona el período. En primer lugar, se aspira a analizar cómo era la situación de la cooperación antes de la pandemia y qué efectos, en materia de seguridad, tiene la COMBIFRON después de los retos que dejó la COVID-19 y cómo se logró activar este mecanismo binacional durante 2022-2023. En segundo lugar, en el marco de la actual crisis de seguridad que afecta la frontera con Colombia y se extiende a toda la nación ecuatoriana, el análisis de la cooperación binacional adquiere relevancia. Por último, al examinar este período se puede comprender la limitación de la política fronteriza entre Ecuador y Colombia que más que responder al Estado, responde a cada cambio presidencial lo cual incide en el seguimiento y continuidad de una línea estratégica, sobre todo en el área de Inteligencia.

La COMBIFRON es un mecanismo que permite a los Gobiernos de Ecuador y Colombia intercambiar información relacionada con las distintas amenazas que puedan enfrentar y organizar acciones coordinadas para, entre otros objetivos, asegurar la paz en ambos territorios (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2022). Se trata de un mecanismo a través del cual se pueden ejecutar acciones coordinadas en las que participen militares, policías, servicios de inteligencia, personal que atiende asuntos migratorios y de relaciones exteriores. Por ello, permite dar soporte a la implementación de políticas públicas o acciones concretas y de esta forma alcanzar los objetivos que persiguen ambos países.

El surgimiento de la COMBIFRON data del 21 de noviembre de 1996 a partir de una declaración conjunta realizada por los ministerios de Defensa de Ecuador y Colombia, mediante la cual se comprometieron a trabajar de manera activa y organizada para hacer frente a las guerrillas y a las organizaciones delictivas que operaban en ese entonces y que constituían serias amenazas para la seguridad de las naciones (Inteligencia Militar, 2022). En el año 2004 se aprobó la Directiva General para la Organización y Funcionamiento, el Instructivo de Procedimientos Operativos Vigentes (Manual POV) y la Cartilla de Seguridad y el Sistema de Comunicaciones

para Unidades Fronterizas. El 12 de enero de 2006 se establece la necesidad de contar con un Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la COMBIFRON.

Contar un reglamento que fijara pautas claves para la cooperación internacional fue un proceso largo. Fue durante la novena reunión extraordinaria de la COMBIFRON, realizada el 19 de noviembre de 2009, en Bogotá y a la que acudieron los ministros de Defensa de Colombia y Ecuador, que se acordó reanudar a la brevedad y ágilmente las reuniones del mecanismo. Un año más tarde, durante la XX reunión ordinaria —18 y 19 de enero de 2010, también efectuada en Colombia, pero en la ciudad de Cali— los presidentes de ambos países se comprometieron a revisar y actualizar el Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la Comisión Binacional Fronteriza entre la República del Ecuador y la República de Colombia (COMBIFRON). El documento final fue aprobado en la XXI reunión ordinaria, efectuada en Quito los días 6 y 7 de mayo de 2010, sin embargo, entró en vigencia a partir de la siguiente reunión ordinaria de la COMBIFRON, realizada en Bogotá entre el 17 y el 19 de agosto del mismo año.

En la XXV reunión ordinaria de la COMBIFRON —13 al 16 de octubre de 2011 en Manta, Ecuador—, quedó establecida la necesidad de reformar dicho reglamento, pues se habían transformado las estructuras organizacionales del sistema de Inteligencia Militar de Ecuador, así como de la Jefatura de Inteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. La aprobación a las reformas planteadas al reglamento ocurrió en la reunión de Altas Autoridades de Seguridad y Defensa de las repúblicas de Colombia y Ecuador, efectuada en la ciudad colombiana Villa de Leyva, los días 12 y 13 de enero de 2012.

Durante la XXVIII reunión ordinaria de la COMBIFRON, llevada a cabo en Manizales, Colombia, del 5 al 11 de noviembre de 2012, se propuso la actualización del reglamento, considerando a los cambios de procedimientos y organización de las delegaciones de los dos países. El reglamento definitivo con las pautas de la COMBIFRON fue aprobado y legalizado en marzo de 2013.

Diez años después, en 2023, el reglamento fue modificado a fin de actualizarlo a la situación que enfrentan Ecuador y Colombia en materia de seguridad fronteriza. En este documento titulado Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la Comisión Binacional Fronteriza constan las últimas pautas de la COMBIFRON. Así, las principales líneas de trabajo de la COMBIFRON se desprenden de los encuentros que sostienen las autoridades de los distintos niveles de los países involucrados y de los Gabinetes Binacionales que se llevan a cabo cada cierto periodo de tiempo. Su fortaleza radica en que allí se planean y se ponen en práctica diversas acciones (fundamentalmente policiales y militares) con el fin de hacer frente a

riesgos o amenazas detectadas en la frontera. Una de las áreas claves en la que se centra la cooperación es la de la inteligencia; acerca de tal área versa la presente investigación.

Planteamiento del problema

Aunque las relaciones entre Ecuador y Colombia se remontan a varios siglos, no fue hasta los últimos años del siglo pasado y principios del siglo XXI que comenzaron a estructurarse mecanismos bilaterales para su mejoría. La firma de acuerdos bilaterales de cooperación se ha vuelto una constante entre ambos países a pesar de que sus respectivos Gobiernos presenten marcadas diferencias políticas o ideológicas. Entre estos mecanismos se encuentra la COMBIFRON.

De acuerdo con Trujillo (2019) el impacto de la COMBIFRON como un mecanismo que asegure la cooperación binacional ha resultado escaso. A pesar de sus casi tres décadas de vigencia apenas ha servido para intercambiar información sobre la situación real de la frontera entre Ecuador y Colombia, y para ejecutar algunas operaciones conjuntas que no han rendido los frutos esperados. Trujillo (2019) considera que el poco éxito de la COMBIFRON es achacable al reducido nivel de compromiso por la cooperación que han demostrado los Gobiernos de Ecuador y Colombia en los últimos años, pues cada uno se ha limitado a planear acciones y políticas públicas para su lado de la frontera, sin comprender que se trata de un territorio muy complejo que está entrelazado.

Ya en el año 2006 la revista *Policy Paper* avisaba que “desde la creación de la COMBIFRON entre Ecuador y Colombia, este ha sido un mecanismo que se ha quedado corto frente a la agudización del conflicto armado colombiano” (Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Grupo de Trabajo de Colombia y Friedrich Ebert Stiftung, 2006, p. 2). El principal motivo de esta situación se encontraba en que cada país pensaba que su estrategia para enfrentar el cultivo de drogas, el narcotráfico y a las FARC-EP era la que más resultado arrojaba. Las tácticas de fumigación utilizadas para destruir los sembrados de cocaína y la persecución de miembros de las guerrillas aumentaron la tensión entre Ecuador y Colombia al punto de generar casi un conflicto entre estos países. Entre el 2000 y el 2008 Ecuador realizó varias denuncias por la presencia de militares colombianos en su territorio, ya fuera por tierra o por aire, situación que a la postre derivó en la ruptura de las relaciones bilaterales (Barreiro, 2008).

Aunque con el restablecimiento de las relaciones entre ambos países, la COMBIFRON volvió a tomar auge, todavía falta mucho para que este mecanismo sirva de base para una cooperación provechosa y fluida en temas de seguridad, mirando la cooperación enmarcada en

la interdependencia compleja que define la relación fronteriza entre las dos naciones. Una de las acciones conjuntas más importantes que se ha llevado a cabo en el marco de la COMBIFRON es el Programa Binacional para Fortalecer la Seguridad Fronteriza entre los Ministerios de Defensa de Ecuador y Colombia que se suscribió el 10 de junio de 2010. Se trata de un programa que presentaba 21 líneas de acción entre las que sobresalían tres que estaban encaminadas a

presentar un informe trimestral sobre la situación de seguridad en las zonas de frontera; proporcionar políticas y directrices para el trabajo de la COMBIFRON en temas específicos cuando la situación lo amerite, e intercambiar información referente al tráfico de armas, municiones y explosivos y a todo tipo de contrabando (Núñez, 2015, p. 52).

Si bien es cierto que en 2017, 2018 y en 2019 —etapa precovid— se han llevado a cabo reuniones de la COMBIFRON en las que han participado diferentes actores de Ecuador y Colombia, como ministros y viceministros de Defensa, no se han adoptado acuerdos que permitan hacer frente a la difícil situación fronteriza. Desde hace varios años los nuevos grupos organizados que han surgido a partir de la desaparición de las FARC-EP intentan hacerse con el control de los territorios fronterizos para mantener sus operaciones ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas, de armas, de combustibles y de personas, y más recientemente la minería ilegal (COMBIFRON, 2023).

De hecho, López Pazmiño (2019) advierte que, tras la firma del acuerdo de paz, cambiaron los estatus de determinados actores transformando, por ende, la correlación de fuerzas. Dicha “correlación de fuerzas sufre polarizaciones radicales y emergen focos de violencia, grupos disidentes que, más allá de lo ideológico, no quieren perder el control sobre el territorio” (López Pazmiño, 2019, p. 281). En los últimos años a ambos lados de la frontera se han registrado diversos ataques y agresiones paramilitares comandados por el frente “Olivier Sinisterra”, grupo disidente de las FARC-EP y por otras bandas como El Clan del Golfo, Gente de Orden, Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), Resistencia Campesina y La Empresa (Chávez-Vaca y González-Zambrano, 2021).

Varios autores (Ríos y González, 2021; Pontón y Guayasamín, 2018; Carrión, 2016) coinciden en la necesidad de que existan mecanismos que pueden servir para direccionar las políticas públicas, pero estos deben ser actualizados cada cierto tiempo para que tomen en cuenta cualquier cambio que se registre en los territorios. En el caso de la COMBIFRON, precisamente fue actualizado su reglamento en 2023 a la luz de la nueva situación de la frontera colombo-ecuatoriana, que indudablemente varió.

Ahora bien, si se analiza este fenómeno bajo la óptica de la interdependencia compleja, la situación clasifica dentro de lo que autores como Cujabante (2009) consideran amenazas no tradicionales a la seguridad —que se han dado posterior a la Guerra Fría—, ya que se trata de amenazas de actores de carácter subestatal o transnacional, lo que se contrapone a aquellas teorías centradas en el Estado como sujeto de seguridad. En antagonismo con Cujabante (2009), en este estudio se plantea que dichas amenazas sí pueden materializarse en un sitio geográfico específico que permita distinguirlas: en este caso se habla de la zona fronteriza.

De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución de Ecuador (2008), es el Estado el encargado de garantizar la soberanía y la integridad de todo el territorio nacional y algo similar ocurre en Colombia. Para ello, ambos Estados se apoyan directamente en las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional respetando las libertades y garantías ciudadanas, aunque no son estos los únicos actores que intervienen en las acciones fronterizas —en la actualidad la presencia de ambos Estados en el territorio fronterizo se entiende generalmente desde el ámbito militar (Celi y Escalante, 2020)—.

Para el cumplimiento de estas funciones y el marco de la COMBIFRON el área de inteligencia resulta vital. Por tal razón, es importante analizarla dentro de los debates sobre cooperación y relaciones internacionales, más allá, como indica Barreiro (2018), “del prejuicio de su oficio y la oscuridad de su actividad, siendo siempre su grado de análisis su eficacia o funcionamiento” (p. 183). En el centro del análisis se coloca la información que de acuerdo con la propia autora “sigue siendo el insumo más determinante para cumplir el objetivo de la inteligencia” (Barreiro, 2018, p. 186). Para Andrew, Aldrich y Wark (2020) la cooperación internacional en inteligencia adquiere mayor relevancia justamente frente al actual tecnológico y el peso cambiante de la información.

Con la pandemia de la COVID-19, el cierre de las fronteras y el impacto de los grupos delictivos transnacionales, la cooperación en materia de seguridad entre Ecuador y Colombia enfrentó nuevos desafíos. Como ya se ha dicho, en particular la lucha contra el tráfico de drogas y el crimen transnacional son dos de los ámbitos más complejos en el contexto poscovid, y como plantean Pereira Pardo et al. (2022) y Rivera Vélez y Cabrera Toledo (2021) la cooperación en materia de inteligencia, en particular, la inteligencia estratégica, deviene herramienta fundamental del sector de la defensa en dicha lucha. En el artículo “La cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico en Ecuador”, sus autores precisan que una prioridad es el intercambio de información e inteligencia, mediante los cuales “ambos países comparten información de inteligencia sobre las redes de narcotráfico, rutas de transporte y actividades

delictivas. Esto permite a las autoridades tomar medidas más efectivas para interceptar drogas y capturar a narcotraficantes” (Vélez Uriña et al., 2024, p. 582).

Otros elementos que sirven para problematizar el rol de la Inteligencia en la cooperación binacional se encuentran en la entrevista “Crimen organizado, conflictos fronterizos, lavado de activos y ciberespacio: desafíos actuales en la región” de Katalina Barreiro Santana y Bolívar Lucio (2024), en la que cual la académica puntualiza dos elementos claves para el estudio que aquí se plantea. En primer lugar, manifiesta que “la cooperación binacional fronteriza entre Colombia y Ecuador se subordina alrededor de la agenda de inteligencia y crimen organizado” (p. 206). En segundo lugar, precisa que “la inteligencia en frontera desarticula a las amenazas, entre ellas, al narcotráfico (p. 206). Así pone de relieve dos espacios en los que la COMBIFRON puede jugar un rol fundamental.

En ese contexto, cabe preguntarse: ¿cuál ha sido y cómo se proyecta la agenda en materia de seguridad, en específico, en el área de inteligencia?, ¿cómo interviene la COMBIFRON en esa agenda?, ¿qué retos supone el escenario poscovid para ambas naciones? Estas interrogantes sugieren que resulta de vital importancia que los Gobiernos de Ecuador y Colombia unan fuerzas para enfrentar las amenazas y que se fortalezca la cooperación en materia de seguridad a través del área inteligencia.

Pregunta y objetivos

Pregunta: ¿Cómo se ha implementado la inteligencia dentro de la cooperación conjunta en seguridad entre Ecuador y Colombia entre 2018-2023?

Objetivo general:

Evaluar la implementación de acciones, acuerdos y compromisos en el área de inteligencia como parte de la cooperación en materia de seguridad entre Ecuador y Colombia a través de la COMBIFRON, durante 2018-2023.

Objetivos específicos:

- ✓ Analizar la COMBIFRON en su calidad de mecanismo binacional de cooperación entre Ecuador y Colombia.
- ✓ Evaluar las acciones, acuerdos y compromisos en el área de inteligencia desarrollados como parte de la COMBIFRON durante 2018-2023

- ✓ Identificar la agenda de cooperación en materia de inteligencia trazada desde la COMBIFRON frente al escenario poscovid de Ecuador

Enfoque teórico-metodológico

La investigación científica es el conjunto de procesos, sistemáticos y aplicados a un problema de investigación que permite ofrecer explicaciones sobre determinado un fenómeno (Hernández, Fernández y Baptista 2014). Para ello es pertinente declarar el enfoque teórico- metodológico que guía la investigación, pues de ello dependen tanto los resultados obtenidos como la interpretación de los mismos.

La cooperación binacional en relaciones internacionales, y en particular la cooperación binacional en materia de seguridad, constituyen conceptos relevantes para el estudio. En la cooperación se da prioridad a los intereses comunes de los Estados (Tokatlian y Pardo, 1990). No obstante, tal cooperación no supone una interdependencia recíproca, sino compleja pues esta puede implicar que un país obtenga mayores beneficios de la relación que sus homólogos (Muñoz Quezada, 2014).

En el presente estudio, se apuesta por la perspectiva de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1977) para analizar la cooperación entre Ecuador y Colombia en materia de seguridad e inteligencia, mediante una revisión poscovid del COMBIFRON. Este enfoque resulta muy útil al momento de analizar las complejas relaciones que se establecen en la actualidad entre los Estados que comparten fronteras, en este caso Colombia y Ecuador. Como remarcan Tokatlian y Pardo (1990) las naciones que comparten una zona geográfica apuntan más hacia la cooperación que hacia el enfrentamiento. Si bien esta cooperación busca priorizar los intereses comunes de las naciones, no evita que en ocasiones aparezcan intereses opuestos que entorpezcan las acciones cooperativas o que den lugar a algún tipo de conflicto.

Se entiende la cooperación en seguridad e inteligencia como una estrategia integral en la cual, con base en la creación de identidades binacionales, se destierra la competitividad para dar paso a la colaboración mutua y así diseñar acciones y proyectar acuerdos que beneficien a las partes ante los desafíos transnacionales (Trefler, 2020; Jenne, 2021; Camargo 2020). Como referencia se tienen las siguientes subcategorías para examinar la cooperación en inteligencia: acuerdos, entendimientos y compromisos según lo registrado en cada reunión; y agenda y retos traducidos en las proyecciones de la COMBIFRON.

Desde el punto de vista metodológico, la presente es una investigación cualitativa y explicativa, porque a la vez que se explora el fenómeno se ofrece una descripción situada del

mismo. El estudio se perfila como un análisis de contenido de los documentos (actas, acuerdos, compromisos de la COMBIFRON) discutidos y aprobados en rondas y reuniones de altos mandos. Así, una de las principales técnicas que se utilizó en la investigación fue la revisión bibliográfica que también permitió sistematizar las teorías para el marco conceptual y los datos útiles para el marco contextual.

Para complementar la información obtenida con la primera técnica, también se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas cara a cara para complementar la información obtenida de los documentos. Los entrevistados (ver anexo 3) fueron seleccionados de acuerdo con los siguientes criterios: a) oficiales que hayan participado en tareas coordinadas como parte de la COMBIFRON; b) integrantes o exintegrantes de la comunidad de Inteligencia.

Así la información que se analiza en la tesis procede de diversas fuentes, que se triangulan al combinarse en el análisis. A las experiencias que aportan las entrevistas se suman los datos extraídos de los planes de trabajo y las actas de las reuniones de la COMBIFRON entre 2018 y 2023, así como de las fichas país de Colombia y Ecuador. También se han revisado acuerdos y programas de acción, y otras investigaciones sobre la comunidad de Inteligencia en Ecuador y Colombia. Es importante aclarar que algunos de los documentos revisados tienen las categorías de secreto y reservado (Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) (2023), lo cual significa que no puede transcribirse ni citarse textualmente su contenido.

Por tal razón, el autor ha tomado las debidas precauciones tanto para el almacenamiento de los datos e informaciones suministrados como para la preservación de las identidades de los participantes, o sea, sus nombres y funciones o cargos. Esos han sido los principales desafíos éticos durante el estudio.

Estructura capitular e importancia de la investigación

La tesis consta de cuatro capítulos, además de esta introducción y las conclusiones. El capítulo 1 está dedicado al marco teórico. En él se expone lo referente a la interdependencia compleja, la cooperación, la inteligencia, así como otras categorías útiles para la investigación. El capítulo 2 se explican los rasgos de la COMBIFRON en su calidad de mecanismo binacional de cooperación entre Ecuador y Colombia. En los capítulos 3 y 4 consta el análisis de los resultados, así como las reflexiones que se desprenden de los hallazgos.

El presente estudio se considera relevante debido a que aborda un tema que es de gran importancia para Ecuador y Colombia, las dos naciones involucradas, especialmente para

aquellas personas que residen en los territorios fronterizos, tanto del lado ecuatoriano como del colombiano. El valor teórico de la investigación se relaciona con el hecho de que, aunque existen varios trabajos que analizan los casos de cooperación desde el enfoque de la interdependencia compleja, aquí se replantea el concepto de cooperación para enfocarlo en la cooperación binacional en el área de seguridad, una temática militar. La mayoría de los trabajos se centra en la cooperación política, económica y social (véase, por ejemplo, Ayala, 2014). También se adecua a la actual situación de estos territorios fronterizos. Así se contribuye al análisis del enfoque binacional en cooperación internacional.

Se presta atención a un contexto particular: precovid, covid y poscovid lo cual permite situar y relevar las acciones, los acuerdos y los compromisos de una manera procesual. Es decir, siguiendo los cambios, las rupturas y continuidades en este proceso. Así, los resultados obtenidos tras evaluar la implementación de acciones, acuerdos y compromisos en el área de inteligencia como parte de la cooperación en materia de seguridad mediante la COMBIFRON pueden servir de base para la elaboración de nuevas políticas binacionales o para la suscripción de acuerdos o tratados que mejoren la colaboración fronteriza entre estos dos países. Del mismo modo, la investigación puede servir como antecedente o punto de partida a otras investigaciones en las que se analice la cooperación de los países para mejorar la seguridad ciudadana, en general.

CAPÍTULO 1

LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD E INTELIGENCIA DESDE LA MIRADA DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA: PRECISIONES TEÓRICAS

En la actualidad, el mundo está multiconectado porque son múltiples los vínculos entre los Estados, las organizaciones y los ciudadanos de todo el orbe. Estas conexiones implican mirar a las relaciones internacionales y, en particular, el ámbito de la cooperación en materia de seguridad e inteligencia, desde una mirada teórica capaz de captar ese entramado de vínculos y actores. Se trata de un tema que tiene como protagonistas a actores del área militar y que toca indefectiblemente el asunto de la seguridad nacional (Pereira Pardo et al. 2022; Vélez Uriña et al. 2024).

Aunque existen varios enfoques con los que puede analizarse la temática seleccionada, en esta tesis se desarrolla una mirada desde la interdependencia compleja, un “tipo ideal” opuesto al realismo (Keohane y Nye, 1988, p. 39), tan usado en las aproximaciones a la cooperación en el área militar (Ramos, 2020).¹ La interdependencia se presenta como un enfoque apropiado para acercarse a las principales categorías que permiten explicar la cooperación en inteligencia en el panorama binacional y fronterizo entre Ecuador y Colombia. Una de las razones para esta selección es que ninguno de los dos países, como se argumentará en este estudio, puede hacerse cargo de la seguridad en el área fronteriza por sí solo y el hecho de cooperar aseguraría una eficiencia que cada país de manera aislada está lejos de lograr.

En este capítulo se desarrolla el marco teórico de la investigación dividido en tres apartados. En el primer apartado se conceptualiza la interdependencia compleja situándola analítica e históricamente en el campo de las relaciones internacionales. Se ofrecen los principales conceptos en los que se sostiene en cuanto “tipo ideal” a fin de que sirva como herramienta para entender el caso del presente estudio. Especial interés despierta la redefinición del accionar del Estado en relación con el de otros actores que tienen protagonismo siguiendo este enfoque teórico.

En el segundo apartado, se argumenta la necesidad de considerar la categoría cooperación binacional un concepto clave para el estudio de las dinámicas de cooperación entre países fronterizos; para ello además de definir cooperación se establece la pertinencia de usar como

¹ Siguiendo el realismo, el choque entre los intereses particulares de cada Estado dificultaría o haría prácticamente imposible la cooperación (Ramos, 2020).

especificación el término “binacional”. El tercer apartado se dedica a precisar, de acuerdo con el objeto de la presente investigación, la cooperación en seguridad e inteligencia, un área clave en el actual contexto regional y en especial ante la inseguridad resultado de los grupos y organizaciones criminales transnacionales.

1.1.La interdependencia compleja en el análisis de las relaciones internacionales

La interdependencia compleja, desde la perspectiva de los estudios clásicos de las relaciones internacionales es una teoría o “tipo ideal” que conjuga un escenario intermedio entre el idealismo y el realismo (Lascano y Vedia, 2021; Salimena, 2021). Aunque tuvo un planteamiento inicial en la década de 1920 con la figura de Raymond Leslie Buell, fue en los años setenta con Robert Keohane y Joseph Nye que la teoría adquirió posicionamiento en la academia, por eso, estos autores han trascendido como sus principales representantes.

La interdependencia compleja es una de las teorías que permite atender a la cooperación internacional en cuanto fenómeno del ámbito actual de las relaciones internacionales. Se basa en la premisa de que al aumentar las conexiones transnacionales entre los Estados y las sociedades (Keohane y Nye, 1977; 2001; Keohane 2005), se transforma el rol de las fuerzas militares y el modo de entender el equilibrio de poder. Por tanto, obedece a la idea de que, ante las problemáticas de la agenda global, los Estados han apostado por la cooperación en busca de soluciones y alternativas para enfrentarlas.

Su posicionamiento en el campo de las relaciones internacionales obedece, de acuerdo con Tokatlian y Pardo (1990), a los cambios operados en todo el mundo durante el período de la Guerra Fría, en particular a lo relacionado con la pérdida de la hegemonía de los Estados Unidos en el panorama mundial. Ello sin dudas configuró las formas de repensar las relaciones internacionales en el campo de la política exterior y de la academia, y su aplicación.

En el contexto particular de América Latina, desde principios del siglo XXI, se han producido diversos sucesos que han generado un cambio en la manera en la que se relacionan las naciones (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014). A pesar de que desde la Guerra Fría el continente ha estado marcado por profundas brechas políticas e ideológicas, en los últimos años se han establecido “marcos comunes para el diálogo y la concertación de políticas en aras de una mayor autonomía y presencia internacional de la región, como pretende la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe” (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014, p. 489).

Reconsiderando los supuestos del realismo y el neorrealismo, Robert Keohane y Joseph Nye plantearon que la lucha por el poder y la supremacía como principal objetivo estatal ha

cambiado su lugar preponderante en la configuración de las relaciones entre los países, pues cada vez estos más interdependientes (Keohane y Nye, 1977; 1988; 2001; Keohane 2005). Con base en tal teoría es posible considerar las transformaciones articulando el panorama internacional y las complejas relaciones de poder que se establecen hoy en día, a inicios de la tercera década del siglo XXI, las cuales difieren de las del siglo pasado.

Para definir la interdependencia compleja, hay que subrayar cómo diferencian Keohane y Nye (1988) la dependencia de la interdependencia:

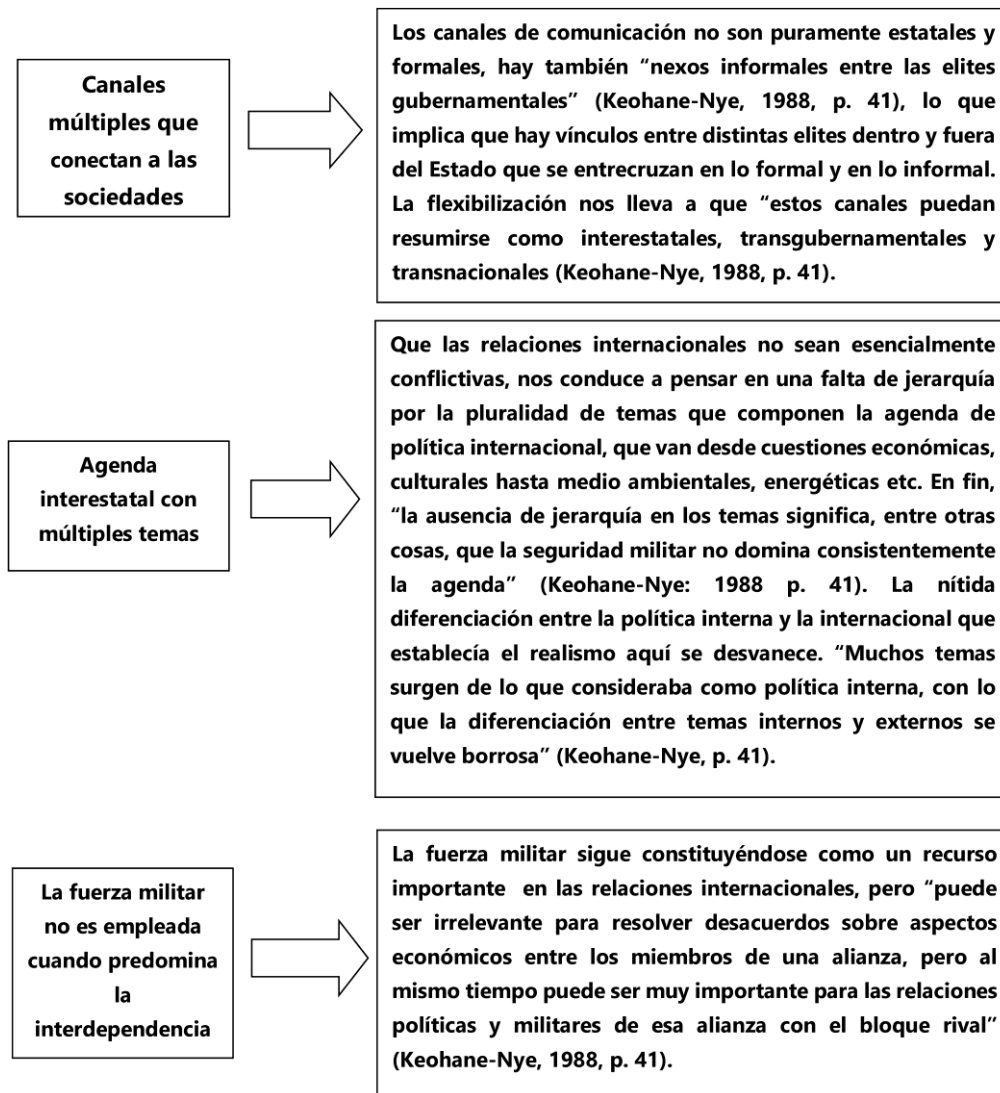
En el lenguaje común, *dependencia* significa un estado en que se es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. *Interdependencia* en su definición más simple significa dependencia *mutua*. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países (Keohane y Nye, 1988, p. 22).

Un aspecto medular para la interdependencia compleja se traduce en la denominada “dependencia mutua” (Figuerola Ávila, 2010), o sea, que tal y como se manifiesta el actual sistema internacional no existen Estados independientes en lo que a las relaciones se refiere. Todos los países se hallan conectados con lo cual, además de los Gobiernos, se involucran diversos actores u organizaciones sociales. Así, siguiendo la teoría de la interdependencia compleja, se arriba a un “concepto plural del sistema internacional (...), ya que reconoce la diversidad de actores e interacciones que frecuentemente están vinculados a asuntos concretos dentro del ámbito local” (Díaz, 2008, p. 48).

Keohane y Nye (1988) establecen tres características principales de la interdependencia compleja: diversos canales, cuya función es conectar las sociedades; agenda interestatal con múltiples temáticas, y el hecho de que la fuerza militar no requiere emplearse si predomina la interdependencia compleja. En la figura 1 se amplían las particularidades de dichas características.

Figura 1

Tres rasgos principales de la interdependencia compleja



Fuente y elaboración: Tomado de Salimena (2021).

De las características que se señalan en la figura 1, vale la pena agregar tres interpretaciones con base en el objeto de estudio de la presente investigación. En primer lugar, la conexión a través de los múltiples canales tiende a establecer vínculos más directos entre los homólogos de dos naciones, lo cual agiliza la toma de decisiones y la realización de operaciones sin que obligatoriamente deban ejecutarse después de la autorización de la máxima autoridad del Estado.

En segundo lugar, hay que matizar la idea de la seguridad nacional como prioritaria en la agenda de un país, pues esta no deja ser una temática con cierto nivel de preponderancia. Ahora bien, lo cierto es que el enfoque de la interdependencia permite justamente ver la interrelación que tienen algunos asuntos que podrían considerarse de seguridad interna —por ejemplo, el microtráfico de drogas— con aspectos de alcance binacional, regional y trasnacional —por

ejemplo, el fenómeno de los carteles de drogas en América Latina y su impacto en la vida económica, política y social de los países—.

En tercer lugar, hay que destacar que en el rol de la fuerza militar se potencia la cooperación y se fortalecen las alianzas, la formación de bloques y mecanismos de intercambio y trabajo conjunto —como la COMBIFRON, el caso que se analiza en el presente estudio—. En contraste, cada vez se encuentran menos ejemplos de enfrentamientos militares entre países de la región latinoamericana en el ámbito de sus relaciones internacionales, pues con la interdependencia se apuesta por la devaluación del uso de la fuerza a la hora de resolver las desavenencias entre países. Sin embargo, el desarrollo de la fuerza militar sigue siendo un elemento significativo en la construcción del poder de un Estado en el escenario internacional.

A propósito, otra particularidad de la interdependencia compleja es que permite comprender la diferencia entre poder real y poder potencial (Tokatlian y Pardo, 1990), a fin de explicar cómo se llevan a cabo las acciones y los acuerdos que ocurren como parte de las relaciones entre las naciones en el actual sistema internacional. Para entender esta noción hay que pensar en el poder como “la habilidad de un actor para hacer que otros hagan algo que en otras circunstancias no harían (y a un costo aceptable para el actor)” (Keohane y Nye, 2001, p. 11).

Frente al clásico *hard power*, fundamentalmente militar, económico y principalmente basado en amenazas, recompensas y la habilidad de coaccionar, se manifiesta, más que nunca, el *soft power*, menos tangible, menos coactivo y que reside en el poder de persuadir, de convencer a los demás de seguir ciertas pautas de conducta, ciertas ideas y valores que alterarán sus preferencias y que finalmente los llevarán a actuar según nuestros deseos (Aikin Araluce, 2018, p. 120).

Dicho de otro modo, lo que finalmente llevará a los Estados a cooperar es el sentimiento de que existen intereses compartidos. En esa línea, la interpretación del poder implica que este se diluye, se difumina y aumentan las fuentes de los que emana. Esta forma de entender el poder permitirá a los Estados de la región latinoamericana contextualizar sus cooperaciones pensando en unir fuerzas, por ejemplo, contra el poder difuso pero fuerte que en la actualidad poseen las organizaciones transnacionales del narcotráfico.

De lo anterior se desprende la necesidad de redefinir el accionar del Estado, pues ya no es el único actor que interviene en la ecuación. Al superar “la concepción de que el Estado nación es la unidad central en las relaciones internacionales” (Torres Mello, 2018), la cualidad estatocéntrica del sistema internacional se transforma para dar paso a otra visión en la cual es

altamente valorada la intervención de otros actores. En palabras de Tokatlian y Pardo, se trata de no visualizar al Estado como

“la” unidad básica y excluyente para el análisis de la política internacional ni como un ente totalmente racional y unitario. Se pretende una desagregación de sus componentes, así como la inclusión de otros agentes no estatales para lograr una mejor y más completa descripción del sistema mundial (Tokatlian y Pardo, 1990, p. 394).

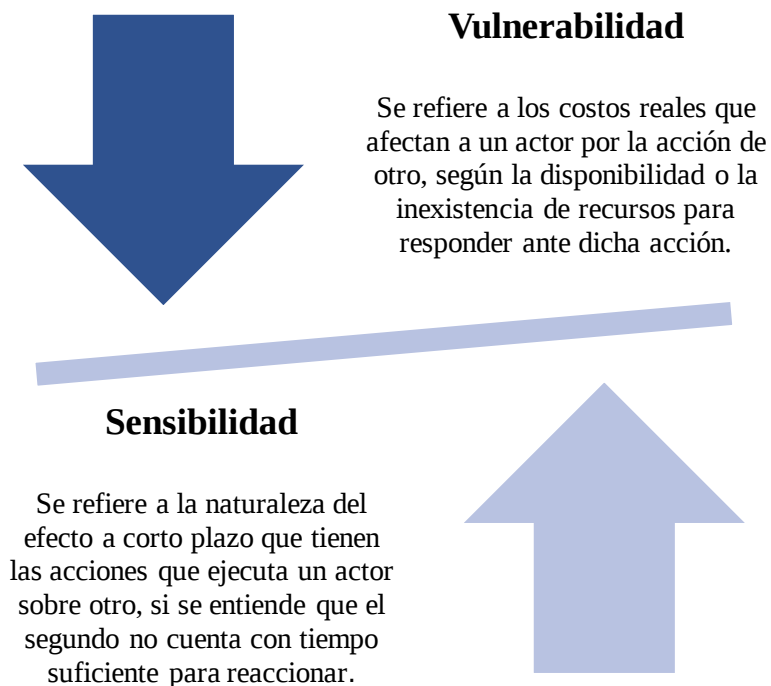
Este concepto nos lleva a otra categoría relevante: la definición de actores en cualquier estudio que involucre las relaciones internacionales y la cooperación. Una aproximación general permitiría afirmar que “actor es el que actúa, el que desempeña un papel (rol) en un contexto social definido previamente” (Calduch, 1991, p. 1). De ello se desprende que no solo los Estados se consideran actores relevantes en la discusión sobre la definición de los actores. Siguiendo a Calduch (1991), en este estudio se define como actor internacional a aquellas personas capaces

de engendrar o participar en relaciones que son intencionalmente significativas. Ello significa que tampoco podemos incluir en este concepto a aquellos grupos o sociedades que, habiendo ocupado un lugar destacado en la vida internacional de un período histórico determinado, perdieron ese protagonismo como consecuencia de las mutaciones operadas en la sociedad internacional (Calduch, 1991, p. 1).

La interdependencia compleja como enfoque teórico permite captar la forma en la que se han extendido las posibilidades de alcanzar mejores resultados por parte de los Estados. Eso porque al desarrollar acciones multilaterales conjuntas, en condiciones jurídicamente igualitarias y enmarcadas en la normativa del derecho internacional, la firma de convenios y acuerdos tiene lugar sobre la base de fines y beneficios mutuos.

No obstante, hay que remarcar que escasas veces la interdependencia resulta simétrica (Tokatlian y Pardo, 1990); tampoco puede saberse de antemano qué actor saldrá más beneficiado de la relación cooperativa —de ahí una de las explicaciones sobre la cualidad de compleja en la interdependencia—. En tal sentido, se presentan dos conceptos claves (figura 2) para entender cómo se distribuirían los costos y los beneficios de la relación: la sensibilidad y la vulnerabilidad de los actores que conforman la contraparte.

Figura 2
Definición de sensibilidad y vulnerabilidad



Fuente y elaboración: propia con base en Tokatlian y Pardo (1990) y Torres Mello (2018).

De las definiciones presentadas en la figura 2, se colige que para equilibrar las relaciones de cooperación hay que tener en cuenta al menos dos aspectos: 1) el tiempo para reaccionar frente a los sucesos y 2) la disponibilidad de recursos para reaccionar. Aunque en este estudio se insiste que no debería ser prioritario para los Estados establecer una medición *a priori* sobre cuán beneficiosa podría ser una relación de cooperación, ya que los resultados se pueden medir mejor a largo plazo.

Concluyendo esta sección se debe destacar que la interdependencia es un modelo o *tipo ideal* apropiado para estudiar las relaciones de cooperación en seguridad, aun cuando la conflictividad no desaparece del todo en la configuración de las relaciones entre dos países. Este argumento también se sostiene en la idea de que el Estado deja de ser el único actor relevante y entran otros actores que median y colaboran para alcanzar un resultado beneficioso para los países que cooperan entre sí.

Asimismo, se coincide con Ramón Lascano y Vedia (2021), cuando plantean que esta teoría “no absolutiza el equilibrio de poder, lo relativiza por su complejidad. Y se visualizan los problemas domésticos y regionales como relevantes en el estudio de las relaciones

internacionales” (p. 22). Así, en esta teoría, la idea del mundo globalizado sustituye la idea de sociedades antagónicas y en conflicto. Ello se traduce en la diversificación y la jerarquización de los temas de la agenda, y en la necesidad de comprender cómo esta evoluciona reposicionando las prioridades temáticas de acuerdo con el contexto, que está signado por lo nacional, lo binacional, lo regional y lo global.

1.2.La cooperación binacional: un concepto clave en países fronterizos

En este apartado, se parte de una de las ideas claves planteadas por Keohane y Nye al momento de situar la interdependencia compleja en el campo de las relaciones internacionales. Esto es que cada Estado aspira a esparcir sus intereses de poder y gracias a la interdependencia surgen mecanismos de cooperación que les permiten conseguir objetivos, alineados con esos intereses, que serían difíciles de alcanzar individualmente (Keohane y Nye, 1989).

Situada esa premisa, en este estudio se explica la cooperación retomando la definición clásica de Calduch (1991). En palabras de este autor, la cooperación se refiere a “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch 1991, 4). Atendiendo a esta definición un componente particular de la cooperación se refiere a la actuación coordinada o en conjunto entre los actores internacionales para la consecución de ciertos objetivos.

Ahora bien, tal como lo explica Ruiz Bejarano (2012), para que se tienda a la cooperación se precisa la existencia de “una situación colectiva y que de continuar los aislamientos nacionales serían mutuamente ineficientes, mientras que la conciencia colectiva y la atención conjunta pueden ser mutuamente beneficiosos para los Estados” (Ruiz Bejarano, 2012, p. 15). La defensa de las fronteras tiende a reflejar este tipo de situaciones colectivas, pues el crimen organizado y el narcotráfico demandan la labor conjunta de los Estados que resulta más eficaz que los esfuerzos aislados de cada nación (Pereira Pardo et al. 2022). Lo anterior reafirma que

la cooperación implica coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes para los que no poseemos respuesta o capacidad individual. Idealmente supone también reciprocidad, deseos de dar y recibir, esfuerzo colectivo, creación de oportunidades para todos, distribución equitativa de costes y beneficios (Freire et al., 2022, p. 27).

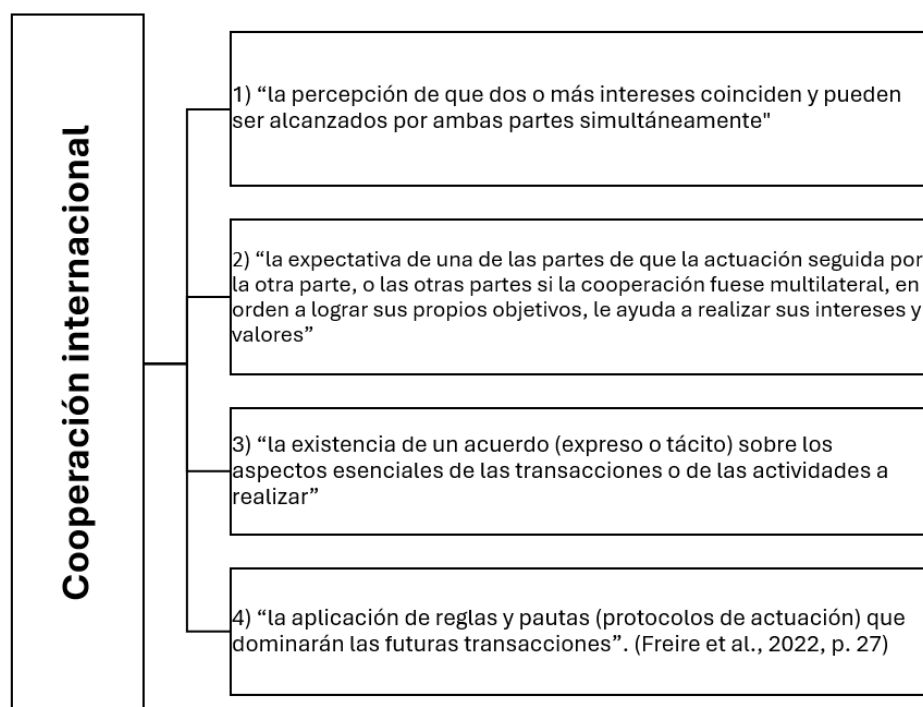
Con base en la interdependencia compleja se entiende la cooperación internacional como un proceso del que participan entidades multinivel lo cual conlleva a una suerte de relación

descentralizada que complementa y actualiza la política exterior (Hourcade, 2011; Rosero Herrera, 2016; Naranjo Buitrón, 2022).² Del mismo modo, este proceso permite ampliar el espectro de la cooperación entre Estados soberanos, pues se tejen alianzas y se plantean compromisos en temas tan disímiles como la educación, los derechos humanos, la salud, y en particular la seguridad nacional (Ayala, 2014).

Para definir la existencia de una relación de la cooperación internacional, Freire et al. (2022) citando a Holsti (1983) identificaron cuatro aspectos. En la figura 3 consta una síntesis de dichos aspectos.

Figura 3

Aspectos que definen la existencia de una relación de cooperación internacional



Elaborado a partir de Freire et al. (2022).

De acuerdo con Jiménez González (2003), "analizar la cooperación entre Estados desde la perspectiva política internacional supone visualizarla como fuente de incentivos para el desarrollo de intercambios políticos y sociales institucionalizados, que favorezcan una mayor estabilidad y gobernabilidad democráticas dentro de los mismos" (p. 34).

² Para revisar otros conceptos de cooperación y su evolución teórica en las relaciones internacionales, véase Jiménez González (2003).

En el presente estudio se presta atención especial a lo fronterizo, porque supone unas limitantes y unas potencialidades particulares. Rojas Aravena et al. (2011) advierte que en ocasiones ser países limítrofes puede conllevar dificultades o escenarios que limiten los procesos de integración entre dos naciones que hayan tenido conflictos por la delimitación geográfica.³ Ello generaría también dificultades al momento de identificar en sus fronteras un espacio mutuo que puede fomentar la cooperación más allá de la delimitación geográfica formal.

En la tercera década del siglo XXI, es raro que las naciones que comparten fronteras se consideren rivales, más bien buscan la manera más efectiva de proteger de manera conjunta sus respectivos territorios de amenazas internas o externas (Barrera, 2009). Sobre esta base se establecen alianzas, se firman acuerdos o se implementan políticas que tienen como fin preservar la vida y la integridad de quienes las habitan, así como rechazar cualquier ataque o intento de desestabilización. Por ello, la seguridad regional, en cuanto objeto de investigación, ha tomado auge en los últimos años con énfasis en las acciones de cooperación en la región Andina, sobre todo entre aquellas que comparten fronteras y enfrentan los mismos problemas (Vitelli, 2016).

Como expone Ramírez (2013), al incrementarse la influencia de los flujos y las redes transnacionales, los Estados nación se encuentran frente a “nuevas lógicas y definiciones del territorio”, lo cual “debilita el papel de los límites, induce cierta ‘desterritorialización’ de los espacios nacionales y va reconfigurando zonas más o menos integradas más allá de las líneas fronterizas”. En tales zonas se ven involucrada de manera interdependiente tanto las poblaciones y territorios como los actores gubernamentales de dos o más países.

Al decir de Sánchez de Rojas Díaz la *cooperación transfronteriza* es el proceso que acerca “cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente; posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y posibilita la intensificación de los lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales” (Sánchez de Rojas Díaz, 2016, p. 21, citando a Fernández Majón, 2005).

Expandiendo la idea de Oddone (2014, p. 131), quien explica que las fronteras son “espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado”, se podría hablar en un sentido binacional sobre esos territorios. Su aseveración plantea la idea de que, en las áreas fronterizas, dos o más Estados comparten las competencias para gobernar y salvaguardar el territorio y sus poblaciones. La

³ Vale recordar que en las relaciones interestatales en América Latina (entiéndase América Central y América del Sur) no faltan ejemplos de disputas fronterizas, cuyos conflictos terminaron en la militarización, e incluso escalaron hacia la guerra. Pensando en la región Andina, es notorio que, en América del Sur, desde los años 90, la resolución de este tipo de conflictos conllevó el establecimiento de la paz y allanó el camino para la futura cooperación —lo cual demoró un poco más en Centroamérica— (Domínguez et al. 2004).

misma idea permite identificar algunas limitaciones que presentan estas nociones y que llevan a plantear el concepto de cooperación binacional.

Para que fructifique la cooperación, se requiere de una permanente evaluación y de la efectiva transformación de las instituciones que intervienen en el funcionamiento y la estabilidad de la cooperación, como lo advierten Ramírez et al. (2022). Ampliando lo antes señalado, y conectándolo con los planteamientos de Keohane y Nye (2001) desde la interdependencia compleja, se asume que ello tendría relación con la existencia de canales múltiples que enlazan a las sociedades y que se manifiestan mediante vínculos transgubernamentales (que también pueden llamarse transnacionales).

Sin embargo, en materia de cooperación es importante apuntar que, si se establece una relación muy asimétrica entre los Estados, ni la intención de cooperar ni la cualidad de países fronterizos ni siquiera la existencia de intereses comunes aseguran la cooperación. Sobre esto Calduch (1991) explicó que las desigualdades entre los países influyen en las relaciones de cooperación hasta el punto de condicionar su éxito.

En cuanto a lo binacional, sobre la base de tales ideas puede pensarse en el concepto ‘cooperación binacional’, donde se espera un equilibrio en la relación entre las dos naciones implicadas (Muñoz, 2014; Rodríguez, 2022; Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014). Si bien pudiera hablarse de cooperación bilateral, para estudio se considera más apropiado el concepto cooperación binacional (Rodríguez, 2022), que aquí se define como la colaboración y la coordinación entre dos países alrededor de temas de interés mutuo y para promover el desarrollo conjunto en diversos ámbitos. Incluye una amplia gama de áreas y su objetivo principal es maximizar los beneficios compartidos y minimizar los conflictos, a través de acuerdos, tratados y programas conjuntos.

Hay que subrayar que con el uso del término binacional (de dos naciones) se aspira a posicionar una dimensión particular de la cooperación en el sentido de los países fronterizos, que supere la idea de la bilateralidad (relativo a los dos lados, partes o aspectos que se consideran). Este giro llama la atención sobre la pertenencia y el sentido de nación sobre la frontera como un espacio geográfico compartido que interesa salvaguardar en cuanto zona susceptible y no solo desde lo que marca la línea geográfica divisoria.

1.3. La inteligencia como parte de la cooperación en seguridad y defensa

Como explican Rivera y Barreiro (2014), la inteligencia ha sido objeto de controversias teóricas en distintos campos científicos y desde la segunda década del siglo XXI ha escalado en su estatus

profesional hacia un objeto de interés académico. Con lo anterior coinciden Pereira Pardo et al. (2022) y Estévez (2020), quien además problematiza la relación entre inteligencia y democratización como asunto que compete a lo interno de los Estados, pero que a su vez incide en sus estrategias de cooperación.

En relación con la cooperación en la arena internacional, vale la pena extender teóricamente la pregunta conceptual que sobre la inteligencia hace Barreiro Santana (2018, p. 24) “¿dónde el conflicto de la seguridad puede ser resuelto?”. De tal extensión se obtendrían otras interrogantes conceptuales: ¿cómo puede prevenirse el conflicto; qué motiva a las naciones a cooperar en temas de seguridad y qué tipos de relaciones pueden establecerse entre países que a menudo presentan objetivos o amenazas comunes?

También Arturo Cabrera, en su trabajo “Diferencias entre la Cooperación Norte y Sur en inteligencia: apuntes sobre la definición de cooperación en inteligencia”, señala que no existen definiciones del todo claras. Al mismo tiempo alerta sobre cómo influyen las implicaciones de la propia naturaleza del área de inteligencia —información sensible para los Estados, trabajo especializado, acceso a fuentes, etc.— en la definición de la cooperación en inteligencia (Cabrera, 2016). Un primer acercamiento conceptual siguiendo a este autor sería que la inteligencia es “el conjunto de conocimientos en que se apoya el asesoramiento” (Cabrera, 2016, p. 104).

Así, situar la inteligencia en los estudios de las relaciones internacionales, y en particular en las teorías sobre la cooperación, supone desanclar la cooperación de la lógica económica e institucionalista, donde se la veía más como un instrumento que como un objetivo en sí misma (Keohane, 1984; Naranjo Buitrón, 2022). Esto sin dudas, ha condicionado la forma de atender a la cooperación en la cual es inevitable analizarla en relación con los fines que persigue. Para situar la cooperación en seguridad e inteligencia en relación con el objeto de estudio, se prefiguran cuatro aspectos considerados medulares.

En primer lugar, siguiendo a Barrera (2009) no hay como eludir el hecho de que la cooperación en materia de seguridad que se da entre los Estados que comparten fronteras puede ser estudiada desde perspectivas variadas. El reto en este trabajo es articularla a la interdependencia compleja, con la mira puesta en las ventajas y desventajas de este enfoque teórico. Desde la interdependencia, señala Barreiro Santana (2018), se podrían resolver a través de la cooperación aquellos conflictos producto de “vulnerabilidades y sensibilidades” (p. 48), lo cual se articula con lo planteado por Tokatlian y Pardo (1990) y Torres Mello (2018) (ver figura 2) con respecto a la distribución de los costos y los beneficios en las relaciones cooperativas.

En segundo lugar, definir la inteligencia como parte de la cooperación en seguridad implica atender a la redefinición de la seguridad debido a los nuevos fenómenos y las nuevas problemáticas que se han presentado en su ámbito durante la última década a nivel global y a nivel regional. Ello ha estado condicionado por el hecho de que

las amenazas en términos de seguridad ahora no solo son de carácter externo. A las amenazas tradicionales (militares) se le suman otras (no militares) de tipo intersectorial o multidimensional provenientes del ámbito político, económico, social, de salud, medio ambiente, entre otros (Mantilla y Contreras, 2011, p. 83).

A su vez, como explica Katalina Barreiro Santana (2018), pese a la relación estrecha que existe entre seguridad e inteligencia, la inteligencia

ha quedado excluida como objeto de estudio de las relaciones internacionales, ya sea por considerarla carente de rigurosidad científica, por su instancia institucional burocrática, o por su carácter operacional. Lo cierto es que se le ha reconocido, como una característica exclusiva, el manejo de información reservada y su naturaleza secreta (Barreiro Santana, 2018, p. 25).

En tercer lugar, hay que establecer la seguridad como un tema prioritario en la agenda nacional, en la que a su vez surgen otras prioridades, aunque ello cause una tensión entre lo que plantea la interdependencia compleja con respecto a la jerarquización de temáticas; eso mirando la agenda de seguridad nacional en perspectiva general. Hacia lo interno, como explica Estévez (2022), se corre el peligro de que las comunidades de inteligencia tengan su propia agenda sin control político, lo cual afectaría tanto la visión nacional como la binacional. Según el propio autor, para la agenda resulta relevante la priorización que define como “el proceso a través del cual se organizan los temas por su grado de importancia y sobre los que la comunidad de inteligencia habrá de concentrarse” (Díaz Fernández, 2013 citado por Estévez, 2022, p. 79). Con ello quedaría claro que temas entran y cuáles salen, así como su orden de prioridad al evaluar los escenarios y las necesidades de los decisores.

En cuarto lugar, se debe hablar de la presencia y responsabilidad estatales en la planeación y ejecución de la inteligencia. Esto no quiere decir que teóricamente se vuelva a pensar en una imagen estadocéntrica, sino que se requiere atender a una mayor coordinación y a un accionar focalizado de todos los actores si se aplica una perspectiva basada en lo binacional.

En materia subregional, un antecedente importante en los estudios sobre cooperación en seguridad e inteligencia se halla en el trabajo de Pérez Enríquez (2021), quien analiza la reticencia de la Comunidad Andina para discutir asuntos de seguridad y defensa, así como “las fuerzas en juego y las limitaciones inevitables para incorporar los temas de seguridad” (Pérez

Enríquez, 2021, p. 123) en el marco reflexivo sobre su institucionalidad. El autor concluye que el deficiente nivel de coordinación entre los países miembros limita las oportunidades para lograr acuerdos y planes de acción que generen beneficios comunes para la subregión (Pérez Enríquez, 2021).

Estas precisiones permiten avanzar hacia la noción de inteligencia enmarcada en la cooperación en seguridad teniendo en mente una interrogante clave: ¿qué motiva a los Estados a cooperar en materia de seguridad y defensa; en qué áreas se lleva a cabo dicha cooperación? Para ello es importante, entender la cooperación en seguridad e inteligencia como una estrategia integral en la cual, con base en la creación de identidades binacionales, se destierra la competitividad para dar paso a la colaboración mutua y así diseñar acciones y proyectar acuerdos que beneficien a las partes ante los desafíos trasnacionales (Trefler, 2020; Jenne, 2021; Camargo 2020).

Barreiro Santana (2018) indica que si bien al conceptualizar la inteligencia esta se asocia directamente con “la idea de información” (p. 26), su definición rebasa el manejo de los datos. Precisa que la complejidad radica en articular la recolección de datos, su análisis y procesamiento, así como la elaboración de reportes donde se muestren “los elementos importantes frente a los riesgos, vulnerabilidades y amenazas a la seguridad del Estado para la toma de decisiones” (Barreiro Santana, 2018, p. 26).

Con respecto a la definición del área de inteligencia,⁴ acotada al área de Seguridad y Defensa, esta “es el resultado de la aplicación del conocimiento tácito y explícito para integrar, interpretar, analizar y evaluar información relevante sobre un determinado asunto que representa una amenaza o una oportunidad para una organización o un Estado” (Jordán, 2015, p. 7). Carlos Alberto Ardila-Castro y Jonnathan Jiménez-Reina (2020) la definen en conjunción con los siguientes aspectos:

- 1) la gestión del conocimiento,
- 2) la identificación de rasgos que permitan entender contextos particulares,
- 3) la identificación de amenazas a los intereses de organizaciones y agentes estatales o no estatales,
- 4) la proyección de soluciones basadas en la investigación, la sistematización y el procesamiento de datos mediante el análisis inductivo y deductivo,

⁴ Es importante aclarar, siguiendo a Jordán (2015), que existen variados campos de interés en torno a la inteligencia y que tal variedad es “una consecuencia de la ampliación del concepto de seguridad y de la complejidad del nuevo entorno estratégico, donde las amenazas no son solo estrictamente militares y los actores relevantes muchas veces son de carácter no estatal” (Jordán, 2015, p. 20).

- 5) la utilización del conocimiento generado tras ese proceso de en la toma de decisiones estratégicas, buscando “aprender desde lo aprendido”; y
- 6) la capacidad de “aprender a desaprender” (Ardila-Castro y Jiménez-Reina, 2020).

Dicho esto, debe explicitarse también que en los Estados esta área engloba a varios actores relevantes. Están los servicios de inteligencia y la comunidad de inteligencia. El primero está compuesto por los organismos de la administración pública que se desempeñan en las siguientes funciones: a) evitar sorpresas estratégicas y tácticas; b) suministrar asesoramiento experto permanente a los gobernantes basados en las experiencias, los conocimientos y los datos, c) ofrecer asesoramiento objetivo para el proceso político; y d) resguardar el secreto de la inteligencia, de acuerdo con las necesidades y los métodos (Lowenthal, 2012; Jordán, 2015); a esto se agregaría cooperar con los debidos resguardos con las naciones aliadas.

También se encuentran los decisores sobre los que, autores como Estévez (2022), advierten que la escasa cultura de inteligencia puede incidir en su accionar, sobre todo porque sus productos finales están destinados a ellos, aunque cada vez más actores estén interesados en dichos productos (Estévez, 2022). De hecho, los decisores necesitan inteligencia efectiva por varias razones y entre ellas sobresale anticipar sorpresas, capitalizar los resultados de experiencias anteriores y asegurar que tanto fuentes como datos y métodos de recolección de información se encuentren a buen recaudo (Matei y Bruneau, 2011, citados por Estévez, 2022).

Lo anterior conduce a la necesidad en la inteligencia estratégica. Siguiendo a Galo Cruz y su texto “Inteligencia estratégica. Inconsistencias y errores en tiempos difíciles”, al añadir el adjetivo “estratégica” se la define como

(...) un sistema fundamental para la seguridad y defensa de las naciones, (...) un elemento central para el cumplimiento de la misión de los organismos responsables de aclarar el futuro a los decisores. Por lo tanto, es un esfuerzo predictivo y requiere de la anticipación ante los acontecimientos futuros que siempre estarán marcados por riesgos y amenazas en rápida evolución e interrelación (Cruz, 2017, p. 115).

De ahí su cualidad para no solo resolver los conflictos, sino también evitarlos. En el mismo sentido y ampliando la idea de la inteligencia estratégica esta deviene en “herramienta fundamental en la cooperación internacional, pues brinda información de valor para construir la agenda nacional” (Pereira Pardo et al., 2022, p. 144) y también permite priorizar los objetivos y los niveles en los que se pueden cooperar.

Es importante aclarar un aspecto que se relaciona con las concepciones de cooperación bilateral que se establecieron durante el siglo pasado y en las cuales la inteligencia se asociaba

con lo reservado y políticamente relevante. Estas mayormente están basadas en la teoría del realismo que asumían a la política y en particular a la Defensa como una esfera autónoma e independiente que no tenía nexos con otras esferas como la economía, la cultura o la sociedad (Barrera, 2009). Esto suponía que los Estados solamente establecían alianzas con aquellos que tuvieran intereses en común y que no representaran una amenaza para ellos. Se trata de una postura que tendía a crear marcadas divisiones regionales, lo que a su vez tensaba aún más las relaciones entre aquellos Estados que estaban en polos opuestos —por ejemplo, concepciones ideológicas distintas en sus gobiernos: progresismo vs. derechas—.

De acuerdo con Marcela Barrera (2009), los Estados nacionales latinoamericanos encontraron en el tema de la seguridad y la defensa del territorio más intereses comunes que rivalidades, quien a su vez entiende que la cooperación en inteligencia se volvió una categoría sumamente importante para estudiar este fenómeno. La propia autora considera que en este tipo de estudios también debe incluirse como variable clave el hecho de que las naciones que comparten fronteras y que no son antagonistas piensen en la manera más efectiva de proteger sus respectivos territorios de amenazas internas o externas (Barrera, 2009). Sobre esta base, explica la autora, se establecen alianzas, se firman acuerdos o se implementan políticas que tienen como fin preservar la vida y la integridad de los habitantes de una nación, así como rechazar cualquier ataque o intento de desestabilización.

En esa línea de argumentación, cabe agregar la diferenciación entre los ámbitos de defensa y de seguridad pública, expuesta por Ugarde (2012) en el texto “Apuntes y propuestas para la cooperación en materia de inteligencia”:

Mientras la cooperación en inteligencia en materia de seguridad pública reconoce una necesidad común —la de enfrentar eficazmente al terrorismo, al narcotráfico y, en general, al delito organizado transnacional— la cooperación en defensa es más exigente: requiere un sólido haz de intereses comunes e inclusive también amenazas o riesgos comunes. Es también mucho mayor el riesgo de compromiso de fuentes y métodos (Ugarde, 2012, p. 197).

Esta diferenciación complejiza la definición, pues se debe hacer una doble mirada en la cual la segunda, si bien complementa la primera, resulta más abarcadora. Y lleva a argumentar que, para este estudio, la inteligencia como parte de la cooperación en seguridad y defensa se refleja en cuatro rasgos fundamentales. La mutualidad y la reciprocidad en el intercambio de información, lo cual distinguiría el carácter binacional pues ambas naciones se comprometen a colaborar de manera equitativa, buscando beneficios para ambas partes. También implicaría que el establecimiento de los intereses comunes no es inamovible, sino que va mutando según los

cambios contextuales y los objetivos similares. A la vez, supone acuerdos formales y acuerdos tácitos, que se complementan con la interacción multinivel entre actores estatales y no estatales. Como último rasgo, pero no menos importante está la gestión de conflictos, que a menudo incluye mecanismos para resolver disputas de manera pacífica, pero sobre todo para evitar conflictos potenciales.

Tras presentar los postulados que sirven de base para el marco teórico del presente estudio se concluye que un aspecto medular para la interdependencia compleja se traduce en la denominada “dependencia mutua” (Figueroa Ávila, 2010), o sea, que tal y como se manifiesta el actual sistema internacional no existen Estados independientes en lo que a las relaciones se refiere. Todos los países se hallan conectados con lo cual además de los Gobiernos, se involucran diversos actores u organizaciones sociales. Así se ha situado a la interdependencia compleja como la teoría de las relaciones internacionales que permite explicar el punto medio entre la conflictividad y la romántica idea de la ausencia total de conflicto, y se ha argumentado que este enfoque teórico resulta apropiado para explicar la cooperación en el área de la inteligencia y en correlación con la seguridad y la defensa.

Asimismo, la interdependencia compleja permite acentuar la importancia de la presencia y el accionar de actores disímiles en el campo de las relaciones internacionales, pues enmarcado en el ámbito de la cooperación binacional, y en particular en la cooperación para la seguridad, se pueden analizar las acciones entre distintos actores, cuyos niveles jerárquicos son diferentes. Sin dudas una particularidad del enfoque de la interdependencia compleja útil para este estudio es el hecho de que se flexibilice la jerarquía en los asuntos a tratar y de que se adecuen múltiples canales para que fluya la relación entre instituciones de diversos Estados.

Tras esta exposición teórico-conceptual también se concluye otros tres aspectos. Primero, que es importante contextualizar los aportes de la interdependencia compleja a las relaciones entre países de una misma región y que además son vecinos (Ecuador y Colombia). Segundo, en cuanto tipo ideal esta teoría tiene algunas limitaciones para analizar la realidad empírica, limitaciones que se irán descubriendo a lo largo del análisis de esta tesis. Y, tercero, vinculado con el anterior hay que prestar atención al hecho de que en las teorías hay “herramientas” para aproximarse a ciertos fenómenos, por lo que la propia selección de una u otra teoría condicionará el análisis.

De modo que, siguiendo lo planteado en este capítulo, se analizarán los actores, las acciones y la agenda serán las subcategorías que me permitirán analizar cómo se ha implementado la inteligencia dentro de la cooperación conjunta en seguridad entre Ecuador y Colombia entre 2018-2023.

CAPÍTULO 2

LA COMBIFRON EN SU CALIDAD DE MECANISMO BINACIONAL DE COOPERACIÓN ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA: APUNTES CONTEXTUALES PARA ANALIZAR LA INTELIGENCIA

En este capítulo contextual se presentan las características fundamentales de la COMBIFRON en cuanto mecanismo binacional de cooperación Ecuador-Colombia y se detallan sus antecedentes, fortalezas y sus desafíos en el nuevo contexto que se abre en materia de seguridad e inteligencia para ambas naciones. En la primera parte del capítulo se ofrecen elementos para contextualizar la cooperación en inteligencia entre Ecuador y Colombia a partir de antecedentes históricos desde el siglo XX.

Luego de eso se presenta a la COMBIFRON como uno de los principales mecanismos para fortalecer la cooperación entre dos naciones que no solo comparten fronteras, sino también culturas e idiosincrasias similares. En este acápite se profundiza en los acuerdos y en las acciones llevadas a cabo de manera conjunta para garantizar la seguridad de ambos territorios y enfrentar una serie de nuevas amenazas surgidas en los últimos años que ponen en riesgo la seguridad ciudadana y nacional. En la caracterización de lo general a lo particular, también se incluyen las relaciones en la región a nivel de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Se cierra con una descripción del relacionamiento y la cooperación actual, para luego avanzar hacia el escenario poscovid en Ecuador, con énfasis en las amenazas y los desafíos para la cooperación binacional en inteligencia frente al tema de la seguridad.

2.1. La cooperación en inteligencia entre Ecuador y Colombia: antecedentes históricos desde el siglo XX

Durante los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI,⁵ las relaciones de cooperación entre Ecuador y Colombia experimentaron un giro importante: comenzaron a estructurarse mecanismos bilaterales para mejorarlas. Desde entonces, la firma de acuerdos de

⁵ Como antecedente histórico de larga data, puede mencionarse que las relaciones diplomáticas oficiales entre Colombia y Ecuador fueron establecidas en diciembre de 1831 con la firma del Tratado de Pasto; con este tratado ambos países se reconocieron mutuamente como Estados soberanos. En 1837 se abrió la misión diplomática ecuatoriana en Nueva Granada (Colombia) y casi un siglo después, en 1939, Ecuador elevó el estatus de la misión diplomática a una embajada oficial; Colombia lo hizo el año siguiente, en 1940 (Gobierno Nacional de la República del Ecuador y Ministerio de Defensa, 2023).

cooperación se ha vuelto una constante entre ambos países, al margen de las diferencias políticas o ideológicas entre sus respectivos Gobiernos (De Castro y Avellaneda, 2019; Pontón y Guayasamín, 2018; Mantilla y Contreras, 2011). Sin embargo, el relacionamiento entre ambas naciones no contempló seriamente el tema de la inteligencia hasta que tuvo lugar el conflicto de Angostura, tal como expone Barreiro (2018) en su libro *Angostura: la inteligencia, el espejo oculto de la seguridad*. En esta sección se muestra ese y otros antecedentes que ilustran cómo la ausencia de cooperación llevó a esta crisis; a su vez, tales datos permiten identificar fortalezas de la COMBIFRON para responder frente a tal debilidad.

Aunque el conflicto colombiano, que inició en los años 90, siempre ha estado presente en la política exterior ecuatoriana debido a la influencia directa que este ha tenido sobre su territorio, durante la última década del siglo XX las miradas estuvieron puestas mayormente en la disputa territorial que mantenían con Perú desde hacía por lo menos un siglo. Durante ese tiempo todas las acciones importantes estuvieron dirigidas a limitar o neutralizar la influencia de Perú y a ganar importancia en la arena regional e internacional. Como explica Rivera Vélez (2011), “sin descuidar los frentes internos, la Inteligencia militar se canalizó en los años noventa a diseñar acciones para enfrentar el problema limítrofe con el Perú” (p. 52). De hecho, luego de la corta guerra llevada a cabo en la selva amazónica entre 1994 y 1996 ambas naciones se enfrascaron en un proceso de negociación que terminó en una supuesta restructuración fronteriza (Bonilla, 2008).

Una de las acciones que puede destacarse a inicios del siglo XXI entre los acuerdos firmados es lo relacionado con el control de las fronteras, considerando que era uno de los peligros que enfrentaban ambos Estados. En tal sentido, fue importante la creación de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC) en 2003, que se dividió en tres áreas (Andina, Amazónica y Pacífico) las cuales están formadas por territorios de Ecuador y Colombia que tienen vínculos sociales, económicos y culturales. La zona se organiza en los siguientes ejes de trabajo: Eje 1. De seguridad y defensa; Eje 2. Infraestructura y conectividad; Eje 3. Asuntos fronterizos; Eje 4. Asuntos ambientales; Eje 5. Asuntos sociales y culturales, Eje 6. Asuntos económicos y comerciales y Eje 7. Plan Binacional de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC).⁶

⁶ Para la presente investigación las zonas de integración fronteriza se consideran “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada” (Decisión Nro. 501 de la CAN). De cara a la cooperación binacional, el establecimiento de las zonas de integración fronteriza plantea más fortalezas y oportunidades.

Sin embargo, durante ese período Ecuador siguió adoptando la postura de no inmiscuirse en el conflicto interno colombiano y se limitó a tratar de salvaguardar sus fronteras. Esta postura obedecía al principio de no intervención en los problemas de los respectivos países de la región que marcó las relaciones internacionales durante el siglo pasado. Con el tiempo, se ha demostrado que fue un error, porque el conflicto no solo era interno, sino que fue escalando hasta internacionalizarse y sus ramificaciones alcanzaron a Ecuador y también a otras naciones vecinas (Ramírez, 2008; Mantilla y Contreras, 2011).

Para Mantilla y Contreras (2011), esta postura provocó que Colombia no viera en Ecuador a un aliado, sino que su percepción era que el país vecino prefería aislarse y alejarse de este problema porque consideraba que no le afectaría. De esta forma se perdió una oportunidad de establecer relaciones bilaterales verdaderamente sólidas, sobre todo en materia de inteligencia, y fue uno de los motivos por los que el Estado colombiano optó por buscar un actor externo, Estados Unidos, que tuviera la capacidad de ayudarlos a enfrentar amenazas como el narcotráfico.

La presencia de Estados Unidos estableció dos posturas diametralmente opuestas. Por un lado, la de Colombia que plantea que el conflicto alude “a la activación de dinámicas de carácter transnacional que retan la capacidad de los Estados”, y, por lo tanto, requieren de la ayuda de un país que tenga la capacidad de enfrentar estas fuerzas insurgentes (Mantilla y Contreras, 2011, p. 69). Por otro, la de Ecuador que apuntaba a la existencia de un conflicto de carácter doméstico que debía ser resultado solamente por Colombia. Ambas posturas marcaron los pasos de las relaciones exteriores de las respectivas naciones durante mucho tiempo y ocasionaron profundas discrepancias en lo que a política exterior se refiere y que repercutieron en el manejo de la inteligencia.

Situando el análisis al nivel de la región Andina las relaciones entre sus países miembros han sido estables y cooperativas. Sin embargo, a inicios del siglo XXI se resquebrajaron de manera considerable debido a las políticas exteriores y a los enfoques en los temas de seguridad que adoptaron Ecuador y Colombia. Autores como Jaramillo (2009) o Mantilla y Contreras (2011) plantean que el inicio de esta ruptura estuvo marcado por la aplicación del Plan Colombia, en el que se contemplaba la posibilidad de fumigar con glifosato en diversas zonas fronterizas, incluso aquellas que estaban cerca de la población civil.

Esta decisión generó un conflicto diplomático en el año 2006, pues el presidente ecuatoriano Rafael Correa manifestó su oposición a estas fumigaciones masivas y cerró los canales de diálogos bilaterales mientras no se suspendieran estas acciones. Por su parte, Álvaro Uribe, entonces mandatario de Colombia, aseguró que lamentaba la postura adoptada por su país

vecino, pero que estas actividades no cesarían hasta que no fueran destruidos todos los cultivos ilícitos de sustancias controladas (Ponce Leyva, 2006).

Todo esto sucedió en un clima de tensión provocado por la captura en el año 2004 de Ricardo Palmera alias “Simón Trinidad”, un alto mando de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La detención de este personaje se llevó a cabo en Quito durante supuesto operativo secreto que provocó gran revuelo en la opinión pública. A todo esto, hay que sumarle las continuas invasiones al territorio nacional ecuatoriano por parte del Ejército colombiano en su lucha contra las FARC y las guerrillas.

El Gobierno ecuatoriano protestó por lo que consideraba una flagrante violación de su soberanía nacional, mientras que su contraparte argumentaba que Ecuador mantenía una postura pasiva ante el aumento de la violencia y de otras actividades ilegales que ponían en peligro la seguridad de ambas naciones (Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Grupo de Trabajo de Colombia y Friedrich Ebert Stiftung, 2006). El auge del conflicto colombiano y su inevitable extensión hacia territorio ecuatoriano demandaba la cooperación bilateral de forma urgente en áreas como la inteligencia, sin embargo, durante ese tiempo el crecimiento de las tensiones entre los gobiernos impidió que se ejecutaran acciones conjuntas de gran envergadura.

A este hecho se sumaron los incidentes del Plan Patriota, que constituyó otro asidero para debilitar las relaciones de cooperación en materia de inteligencia —a este plan se le consideró la continuidad del Plan Colombia— (Ponce Leyva, 2006). Javier Ponce Leyva explica que

el Canciller de entonces declaró, al iniciarse la ejecución del Plan Patriota, que carecía de información sobre el mismo. Sectores de opinión cuestionaron ese desconocimiento, pues los procedimientos de intercambio de inteligencia con Colombia, y en especial con Estados Unidos, hacían difícil creer que un asunto que afectaba de modo directo la seguridad del Ecuador no fuera de conocimiento de los militares (Ponce Leyva, 2006, p. 4).

Coincidiendo con el propio autor, este desconocimiento expresaba el desaprovechamiento de los intercambios de información como parte de la inteligencia y evidenciaba el despropósito en la cooperación. Y peor si los actores de la comunidad de inteligencia tenían la información y no había informado a la Cancillería, pues ello no solo dejaba en evidencia el desperdicio de la cooperación, sino que reflejaba la falta de eficacia de la inteligencia ecuatoriana (Ponce Leyva, 2006).

La acumulación de estas tensiones tuvo su clímax en el ataque de Angostura en 2008, conocidos también como la llamada Operación Fénix, una incursión colombiana en territorio de Ecuador para atacar a las FARC, que estuvo a punto de tirar por tierra las relaciones bilaterales

entre Ecuador y Colombia (Rivera Vélez, 2011; Barreiro Santana, 2018). Los sucesos también ocurrían en medio del distanciamiento exacerbado por las posturas ideológicas adoptadas por las naciones y sus respectivos gobernantes. Sin embargo, también es cierto que la autorización del presidente colombiano para llevar a cabo un ataque en territorio colombiano y la posterior acusación que relacionaba a personal cercano a Rafael Correa con miembros de las FARC dañó la imagen de Ecuador en la escena internacional y paralizó cualquier posibilidad de establecer un diálogo conjunto en temas de inteligencia para abordar asuntos que afectaban a estos territorios. En materia de inteligencia, como explica Rivera Vélez, en “La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas”:

La falta de celeridad con la que actuaron los organismos de Inteligencia del Estado ecuatoriano para dar a conocer al mando político los graves sucesos acontecidos en territorio nacional, así como la oportunidad y eficacia con la que la Inteligencia colombiana conoció en detalle estos sucesos, hicieron presumir a las más altas autoridades del Gobierno ecuatoriano que existía una campaña de ocultamiento de la información orquestada por organismos de Inteligencia extranjeros (Rivera Vélez, 2011, p. 59).

Los sucesos de Angostura revelaron no solo la falta de cooperación efectiva entre las comunidades de inteligencia de ambas naciones, sino que dieron cuenta de muchas debilidades de la comunidad de inteligencia ecuatoriana en su configuración, estructura y accionar (Rivera Vélez, 2011).⁷ A su vez, se evidenció cómo se habían quedado relegados los temas sobre la frontera norte y en particular en la agenda sobre inteligencia y cooperación. Era el colofón de una etapa nada halagüeña para la cooperación con Colombia, en la cual, al decir de Fuentes Hidalgo (2010), sobresalían “varios incidentes graves en términos de inteligencia con sus contrapartes ecuatorianas (p. 30)”.

Para el año 2010 con el triunfo de Juan Manuel Santos en las elecciones, la situación de tensión que existía entre Ecuador y Colombia comenzó a descender. A pesar de que cada país tenía su propia visión de los problemas que los afectaban y, por ende, agendas distintas, fueron capaces de entender que se trataba de una crisis que los involucraba a los dos por igual y, por tanto, las soluciones debían ser consensuadas atendiendo a las características de los territorios más golpeados por este flagelo.

⁷ Aunque no es objeto de este estudio, no se pueden dejar de mencionar las debilidades en el desempeño de la Inteligencia ecuatoriana en todos los hechos reseñados. Para más información se sugiere consultar, entre otras fuentes, al propio Rivera Vélez (2011), a Barreiro Santana (2018) y a Pérez Rodríguez (2023).

A partir de la Declaración Presidencial, firmada en Quito en diciembre de 2011, se estableció el Gabinete Binacional, “un espacio de coordinación para la armonización de políticas públicas y la identificación de planes, programas y proyectos conjuntos en beneficio de la población de los dos países, especialmente de quienes habitan la zona de frontera” (Cancillería de Colombia, 2024, párr. 5). El primero de estos gabinetes sesionó el 11 de diciembre de 2012 en Tulcán, Ecuador y a partir de ese momento se han llevado a cabo cada año alternándose los territorios. Los presidentes y ministros de los dos países debaten acerca de las agendas bilaterales a implementar y ponen sobre la mesa los temas más importantes para cada nación.

Mediante estos gabinetes se han podido tratar asuntos migratorios, económicos, políticos y de seguridad que tienen una repercusión directa tanto para Ecuador como para Colombia. Además, se han conseguido implementar reglamentos, estatutos y convenios que han dado pie a acciones conjuntas con el fin de enfrentar amenazas a la seguridad nacional (tabla 1).

Tabla 1
Principales acuerdos e instrumentos suscritos entre Ecuador y Colombia

Ejes abordados	Acuerdos
Política	Declaración conjunta de los presidentes de Ecuador y Colombia (2011). Declaración Presidencial del VIII Gabinete Binacional (2019). Declaración Presidencial del IX Gabinete Binacional (2020). Declaración Presidencial del X Gabinete Binacional (2021). Declaración Presidencial del X Gabinete Binacional (2023).
Migración	Estatuto migratorio permanente (2000). Acuerdo para habilitar el puente internacional sobre el río San Miguel como un nuevo paso fronterizo (2000). Reglamento de tránsito y transporte terrestre transfronterizo (2012). Reglamento para la detención, recuperación y devolución de automotores, aeronaves y embarcaciones (2012). Reglamento de tránsito y transporte terrestre turístico (2012). Plan de acción para la atención de los refugiados colombianos en el Ecuador y un plan de retorno (2017).

Seguridad	Declaración conjunta entre los ministros de defensa de 1996 por medio de la cual se crea la COMBIFRON. Programa de acción binacional para fortalecer la seguridad fronteriza (2011). Memorando de entendimiento mediante el cual se reestructura la comisión de vecindad e integración (2011). Reunión de altas autoridades de seguridad y defensa del Plan Operativo Anual Binacional (2022, 2023). Reglamento para el funcionamiento del comité binacional colombo ecuatoriano de seguridad vigilancia y control fronterizos.
Comercio internacional y desarrollo	Declaración conjunta de ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador (2011). Acuerdo de seguridad social (2012).
Cooperación cultural y científica	Ratificación del acuerdo de cooperación en la esfera de la actividad musical. Ampliación de la zona de integración fronteriza colombo-ecuatoriana para efectos turísticos a la totalidad de cada uno de los territorios nacionales (2011).
Cooperación judicial y derechos humanos	Ratificación del reglamento operativo sobre traslado de personas condenadas. Ratificación del comité técnico binacional colombo-ecuatoriano sobre derechos humanos. Revisión del Convenio de cooperación judicial y asistencia mutua en materia penal.

Fuente: Cancillería de Colombia (2024).

Elaborado por el autor.

En la tabla 1 puede apreciarse que la mayoría de las acciones llevadas a cabo a partir de los gabinetes binacionales instaurados en 2011 están relacionadas con temas de política o seguridad fronteriza, lo que demuestra que los dos países han conseguido establecer objetivos comunes alrededor de estas problemáticas. A pesar de que los enfoques de cada nación pueden ser diferentes, al menos han logrado priorizar determinados asuntos para establecer una cooperación

mucho más sólida y efectiva que la que existía en décadas anteriores donde cada nación implementaba políticas que no estaban alineadas y que en la mayoría de los casos eran contradictorias y frontalmente opuestas.

En ese sentido, uno de los aspectos que ha implicado la cooperación y su potencial para evitar conflictos es el manejo adecuado de la información sensible como parte del área de Inteligencia. Estratégicamente esta información no se hace pública por diversas razones, en su mayoría relacionadas con la protección de intereses nacionales y la eficacia de las operaciones de seguridad (entrevista a subcomandante del Grupo de Contrainteligencia del Ejército y secretario de la COMBIFRON Ecuador- Colombia durante 2022, febrero de 2024).

Este accionar del lado ecuatoriano dio un giro a las prioridades de la política exterior que apuntaron nuevamente a Colombia y sobre todo abrió otro escenario para la cooperación. Temas como la migración, la democracia y los derechos humanos, los delitos transnacionales o las nuevas agendas de seguridad se proyectaban como protagónicos en el escenario ecuatoriano a partir de la segunda década del siglo XX (Fuentes Hidalgo, 2010).

En este escenario es posible identificar tres áreas de tensión que marcaron las relaciones bilaterales en materia de cooperación entre Ecuador y Colombia. En primer lugar, los temas relacionados con la seguridad encabezaron las agendas de ambos países. En segundo lugar, se encuentran las diferencias y prioridades que tenían las naciones, para tratar de hacer frente a las consecuencias de las políticas desligadas de la colaboración y la anterior relación diplomática poco conciliadora. En tercer lugar, encontramos los cambios ideológicos de los Gobiernos y sus respectivas alianzas con otros Estados de la región Andina (Mantilla y Contreras, 2011).

Vale añadir que para reforzar el cumplimiento de estos objetivos se creó el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022, documento que englobaba las políticas públicas en esta materia y los principales ejes de acción para el periodo señalado. El fin principal de este plan es originar medidas que repercutan favorablemente en la población que reside en la ZIFEC.

Los principios del Plan Binacional se centran en el ser humano y la naturaleza, la erradicación de la pobreza, la cultura de paz y la integración latinoamericana como también, pretende establecer una hoja de ruta que otorgue sentido y direccionalidad a la planificación de la zona de integración fronteriza, así como servir de articulador entre los planes y visiones de desarrollo de ambos países (Senplades y DNP, 2014, p. 14).

El Plan Binacional 2014-2022 apuesta por un tratamiento integral a los problemas que se registran en estos territorios fronterizos con el fin de ejecutar acciones que no solo permitan hacer frente a las amenazas, sino que también se conviertan en oportunidades para las personas

que residen allí. No se trata solamente de combatir a grupos armados, la intención es erradicar la pobreza extrema, la falta de acceso a educación, salud o a servicios básicos, incrementar las fuentes de empleos formales y mejorar la infraestructura y la conectividad de estas zonas, pues estas deficientes condiciones inciden directamente en asuntos como la inseguridad o la violencia.

Se establecieron diferentes ejes con el fin de focalizar los esfuerzos en las áreas de trabajo y de esta manera medir los resultados del plan binacional. Como argumenta Rodríguez Mamani (2022), se evidenció que para cubrir las zonas fronterizas no bastaba con “la casi exclusiva” interacción de los ministerios de Relaciones Exteriores y los otros canales democráticos oficiales con que solían manejarse las intervenciones entre los Estados. “La intensificación de la interconectividad había propiciado el nacimiento de mecanismos alternos que permitiesen una mayor interacción entre departamentos de gobierno sin la necesidad de tener que recurrir necesariamente a un organismo diplomático” (Rodríguez Mamani, 2022, p. 10).

Tomando como ejemplo el segundo eje de la ZIFEC, se observa cómo aborda específicamente la seguridad integral y la movilidad en los territorios fronterizos y abarca aspectos como la seguridad ciudadana, la violencia de género, los riesgos naturales, la migración y los convenios binacionales. Entre las principales metas de este eje destacan la reducción de la tasa de homicidios un 20 % para Colombia y un 49,8 % para Ecuador y el descenso de los hechos relacionados con la violencia de género (20 % para Colombia y 68,2 % en el caso de Ecuador).

Por su parte, cuenta también con el eje asociado a la migración y a los temas fronterizos, mediante el cual se planearon acciones relacionadas con la migración con el objetivo de brindar mejor atención a los refugiados, crear programas sociales y reducir la presencia de grupos irregulares que se dedican a la trata ilegal de personas. Otros ejes del plan binacional tienen que ver con los asuntos ambientales, con aspectos sociales y culturales de las poblaciones de la frontera, y con sus inquietudes económicas y comerciales.

No obstante, el tema de la cooperación en inteligencia ni siquiera se esbozó en tal plan. Y aunque se han realizado acciones conjuntas con la colaboración de ambas comunidades de inteligencia para neutralizar amenazas o reducir las situaciones de riesgo y para implementar acuerdos comerciales o medidas de carácter social, resulta evidente que en el contexto actual han resultado insuficientes, por lo menos para frenar la violencia y la pobreza estructural que impera en estas zonas. Los grupos armados vinculados al terrorismo, al narcotráfico o a la trata de personas han ampliado su presencia en la ZIFEC y en muchas localidades enfrentan abiertamente a los Estados. Sus áreas de influencia se han ampliado considerablemente, no solo hacia las principales ciudades de Ecuador y Colombia, sino que también han establecido alianzas con organizaciones criminales de carácter internacional que les proveen armas, recursos o

inteligencia para consolidar sus posiciones o incluso expandirse. Todo esto, que ha provocado que la calidad de vida de las personas se vea deteriorada en todos los sentidos y que aumente el éxodo a otros territorios, también permite dar cuenta de las debilidades en temas de cooperación sobre inteligencia.

Cerrando este acápite se puede decir que para la segunda década del presente siglo las diferencias entre Ecuador y Colombia se fueron reduciendo en parte por el cambio en el paradigma desde el que se entendían los problemas de cada nación que podían terminar afectando a la otra. Con el auge de la integración regional se llegó a la conclusión de que asuntos como el narcotráfico o la presencia de bandas organizadas no eran hechos locales aislados, sino que constituían delitos internacionales que podían incidir en países vecinos. De ahí que los Gobiernos comenzaron a establecer mecanismos para ejecutar acciones conjuntas con el objetivo de impedir el avance de fenómenos como el terrorismo o el narcotráfico (Andrade, 2016; Bonilla, 2008; Ostos Cetina, 2010).

Por supuesto que en las primeras acciones primó el criterio de la seguridad y solamente se limitaban al uso de la fuerza, sin comprender que en realidad se necesitaban también acciones complementarias (como la cooperación en inteligencia) en beneficio de la ciudadanía que habita estos territorios. Sin embargo, el principal problema de las relaciones bilaterales al cierre de la segunda década del siglo XXI estuvo asociado al carácter presidencialista de ambos países, es decir, en cuanto ocurría un cambio de gobierno se corría el riesgo de que este tuviera una ideología diferente a la de su par y que las acciones se redujeran o incluso se interrumpieran por completo. Debido a estas razones la cooperación entre Colombia y Ecuador en materia de inteligencia se ha visto obstaculizada y no ha sido posible adoptar un verdadero modelo bilateral que beneficie a ambas naciones, aunque se han adoptado algunas iniciativas que son realmente prometedoras y que deben seguirse perfeccionando en el futuro, como es el caso de la COMBIFRON.

2.2. La COMBIFRON como parte de la cooperación binacional Ecuador-Colombia

La COMBIFRON es fruto del intento de dos Estados por mantener una relación que se remonta a varios siglos y de equilibrar sus intereses individuales y colectivos con el fin de hacer frente a una amenaza mayor. Tomando en cuenta la necesidad de alcanzar paz en los territorios fronterizos, se han formulado agendas conjuntas que se ven reflejadas en este mecanismo de integración y de cooperación bilateral, los cuales se van actualizando periódicamente para

enfrentar mejor las nuevas amenazas que surgen en la región. Para Jaime Casillo Arias, la COMBIFRON debía

constituirse en el instrumento que viabilice la relación entre las fuerzas de seguridad de los dos Estados para evitar incidentes y permita el intercambio de información en un esquema de control establecido bajo la estructura del Sistema de Inteligencia. Este instrumento igualmente regula las reuniones de carácter oficial que con este fin mantienen los organismos de Inteligencia de Fuerzas Armadas, debiendo considerarse adicionalmente la relación que a nivel de Policía Nacional se realiza en sus áreas especializadas, lo que permite en términos prácticos evidenciar la existente relación entre los dos países (Castillo Arias, 2011, p. 90)

Los antecedentes de la actual COMBIFRON datan de 1996 cuando ambas naciones organizaron una comisión conformada por sus respectivos Ministerios de Defensa que tenía por fin fundamental discutir temas de defensa y seguridad en medio de un complejo escenario marcado por el auge de guerrillas y cárteles y por las profundas diferencias entre Ecuador y Colombia en lo que a política exterior se refería. El 21 de noviembre de 1996, los señores ministros de Defensa Nacional del Ecuador y de Colombia, suscribieron una Declaración Conjunta, en la que señalaron su voluntad de analizar periódicamente la problemática existente en la zona fronteriza y determinar el establecimiento de la COMBIFRON Ecuador-Colombia (COMBIFRON 2023).

Sin embargo, las primeras directivas formales para el funcionamiento de este mecanismo de cooperación bilateral no se expidieron hasta el año 2004 con la aprobación de la Directiva General para la Organización y Funcionamiento, el Instructivo de Procedimientos Operativos Vigentes (Manual POV) y la Cartilla de Seguridad y el Sistema de Comunicaciones para Unidades Fronterizas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2022). Mientras que el 12 de enero de 2006 se aprobó el Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la COMBIFRON para regular el funcionamiento de este mecanismo.

Sin embargo, contar con un reglamento que fijara pautas claves para la cooperación internacional por sí solo no aseguró la cooperación o el flujo de información relevante. Fue durante la novena reunión extraordinaria de la COMBIFRON, realizada el 19 de noviembre de 2009, en Bogotá y a la que acudieron los ministros de Defensa de Colombia y Ecuador, que se acordó reanudar las reuniones del mecanismo. Un año más tarde, durante la XX reunión ordinaria, los presidentes de ambos países se comprometieron a revisar y actualizar el reglamento de COMBIFRON para adaptarlo a las nuevas exigencias que planteaba el escenario regional. El documento final fue aprobado en la XXI reunión ordinaria, efectuada en Quito en mayo de 2010 y entró en vigor en agosto cuando se realizó la siguiente reunión.

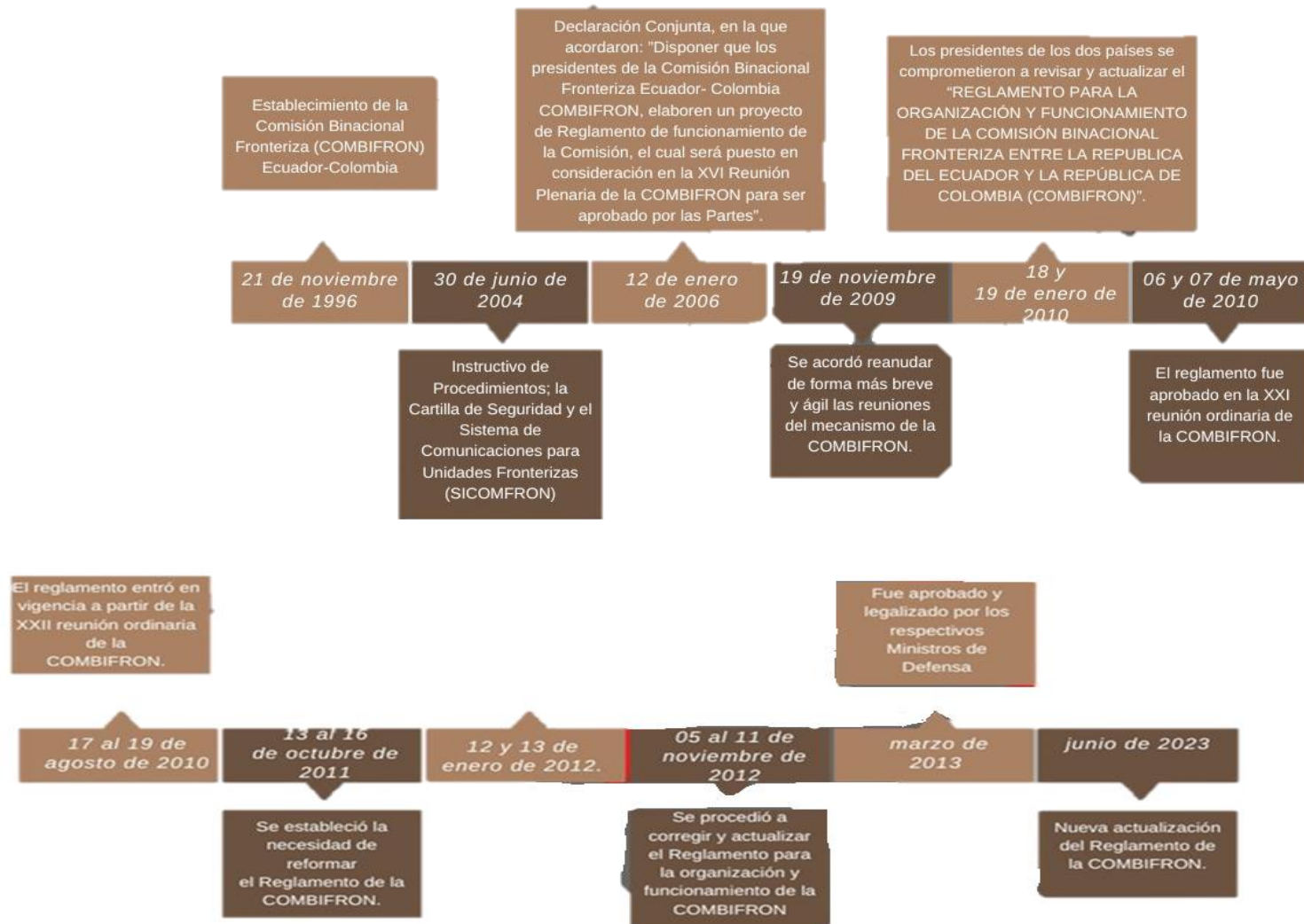
El nuevo reglamento estableció entre sus propósitos fundamentales “la evaluación y supervisión del cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, la solución oportuna de problemas que se presenten en la zona de frontera y el fortalecimiento de las relaciones entre las fuerzas públicas” (Trujillo Jiménez, 2019, p. 39). De esta forma la COMBIFRON se convirtió en un instrumento de confianza mutua entre Ecuador y Colombia y en un mecanismo prevención de conflictos o amenazas a través de acciones coordinadas de forma conjunta y rápida.

Durante la XXV reunión ordinaria de la COMBIFRON, desarrollada en Manta, Ecuador, entre el 13 y el 16 de octubre de 2011, se tomó la decisión de reformar el reglamento debido a que las estructuras que conformaban el Sistema de Inteligencia Militar de Ecuador y la Jefatura de Inteligencia del Comando General habían cambiado. Aunque esta no fue la única modificación que ha sufrido el reglamento de la COMBIFRON, pues en la XXVIII reunión ordinaria (del 5 al 11 de noviembre de 2012 en Manizales, Colombia) se actualizó nuevamente y se aprobó como definitivo.

Finalmente, en 2023 se realizó la última modificación con el objetivo de adaptar este mecanismo a la nueva situación que en materia de seguridad fronteriza enfrentan Ecuador y Colombia. En este documento titulado Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la Comisión Binacional Fronteriza constan las últimas pautas de la COMBIFRON. En la figura 5 se presenta una línea del tiempo sobre las modificaciones en el Reglamento de la COMBIFRON a fin de ilustrar cómo se ha operado para llegar a la actualización de 2023.

Figura 4

Línea del tiempo de las modificaciones sobre el Reglamento de la COMBIFRON



Elaborado por el autor.

La periodicidad de las reuniones ordinarias de la COMBIFRON es semestral. Sin embargo, se pueden convocar reuniones extraordinarias ante una amenaza que las autoridades de cada país no pueden resolver de modo independiente.

En el *Libro Blanco de Ecuador*, principal documento acerca de la política de defensa nacional, también se alude a la COMBIFRON y a la importancia de este mecanismo para resguardar la seguridad del país, especialmente de todos los peligros provenientes de la frontera. Aquí no solo se resalta su importancia, sino que se destaca su papel como generador de confianza entre las naciones.

Tiene como propósito, la evaluación y supervisión del cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, la solución oportuna de problemas que se presenten en la zona de frontera y el fortalecimiento de las relaciones entre las fuerzas públicas. Se convirtió en un instrumento de confianza mutua y prevención de conflictos mediante acción inmediata (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 26).

Tanto “la solución oportuna de problemas” como la “prevención de conflictos mediante acción inmediata” guardan relación con el área de inteligencia. Resulta interesante comprobar que desde la política de defensa nacional se concede tanta importancia a la colaboración entre naciones vecinas, pues evidencia el cambio de paradigma que se ha dado en el marco de la política exterior con respecto a otras épocas. De acuerdo con Trujillo Jiménez (2019) la COMBIFRON se ha convertido en el principal mecanismo para aliviar tensiones binacionales en temas como la migración, la presencia de actores armados en la frontera o el aumento del narcotráfico y el tráfico de personas. Además, brinda un escenario ideal para la toma de decisiones estratégicas y consensuadas que permitan enfrentar amenazas y riesgos.

Las principales líneas de trabajo de la COMBIFRON provienen de los diversos encuentros que sostienen las autoridades homólogas de Ecuador y Colombia, y de los Gabinetes Binacionales que se llevan a cabo cada cierto periodo de tiempo. Durante estas reuniones se revisan las acciones ejecutadas y se evalúan los potenciales riesgos asociados a determinadas situaciones que se dan en el contexto regional. En palabras del secretario de la COMBIFRON Ecuador-Colombia durante 2022, se trata de

un mecanismo de cooperación entre países vecinos para abordar temas relacionados con la seguridad y defensa en sus fronteras compartidas. Colombia y Ecuador han llevado a cabo 50 reuniones binacionales bajo la COMBIFRON para combatir actividades como el narcotráfico en la región fronteriza, Además, la COMBIFRON también se enfoca en impulsar el desarrollo integral de las zonas de frontera (entrevista a subcomandante del Grupo de Contrainteligencia del Ejército y secretario de la COMBIFRON Ecuador-Colombia durante 2022, febrero de 2024).

También se prevén acciones a largo plazo con el fin de evitar amenazas futuras, siempre con el apoyo de la inteligencia y de las necesidades de cada nación. En lo que se refiere a las acciones ejecutadas, generalmente son de carácter militar y policial y se llevan a cabo en los territorios fronterizos y en otras áreas consideradas de gran importancia estratégica por los altos mandos y autoridades gubernamentales. Una de las áreas claves de la COMBIFRON es la cooperación en inteligencia militar, aspecto que se aborda con detalle en los siguientes capítulos de la presente investigación.

No obstante, amerita la permanente revisión de este mecanismo para adaptarse a las situaciones que se dan y a los escenarios que abren determinados acontecimientos o crisis —un ejemplo es el caso de la emergencia sanitaria decretada por la COVID-19—. Por ello, otro de los entrevistados afirma que “es necesario que se realice una actualización de las amenazas y riesgos que son analizados en la comisión en función de los factores internos y externos que generan escenarios asimétricos que son difíciles de definir y controlar” (entrevista a exanalista de inteligencia en el centro de análisis del COIMC, febrero de 2024).

2.3. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la COMBIFRON: apuntes para analizar la cooperación en materia de seguridad e inteligencia

Para analizar el caso de la COMBIFRON también es importante referirse a las relaciones fronterizas como parte de la integración en la región Andina y la manera en que ha configurado redes transgubernamentales. Para Rodríguez Mamani (2022), el desarrollo experimentado por los países de la región Andina en las dos últimas décadas trajo consigo un aumento de la interdependencia en las relaciones transnacionales y transfronterizas que se suscitan en el complejo panorama internacional. De ahí que los Gobiernos de la región hayan optado por implementar diferentes iniciativas, convenios de cooperación, planes binacionales o tratados con el fin de potenciar las características de cada nación y al mismo tiempo hacer frente a los peligros que experimentan.

Entender la integración fronteriza en la región Andina implica prestar atención a los procesos cuya influencia fue crucial en la conformación de las zonas y estrategias de integración. En primer lugar, hay que citar las iniciativas que se originaron después de las presiones por parte de autoridades de los ámbitos fronterizos más dinámicos, quienes junto con la compleja movilidad se enfrentaban a múltiples escenarios delictivos. En segundo lugar, se encuentran las experiencias binacionales que empezaron a tener eco en la región (Perú-Bolivia, Bolivia-Brasil,

Perú-Ecuador⁸, Ecuador-Colombia, Chile-Bolivia-Perú, Argentina-Brasil-Paraguay) y cuya expresión desencadenó en políticas de desarrollo e integración potencializadas por la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Esta iniciativa fue establecida con el Tratado de Cartagena, firmado el 26 de mayo de 1969. En cuanto organización regional y busca promover la integración económica, social y política de sus países miembros —Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú— ha trabajado desde su creación en diversas áreas. Estas incluyen la integración económica entre los países andinos, el comercio, la inversión, la migración y la seguridad. Tras el escenario mundial que se delineó con lo ocurrido el 11 de septiembre de 2001 se dieron ampliaciones puntuales para incluir cuestiones de seguridad (Pérez Enríquez, 2020).

Al analizarla en relación con la COMBIFROM, esta se presenta como el mecanismo para complementar una de las falencias de la CAN: la falta de coordinación de esfuerzos de seguridad y defensa entre los países miembros. La cooperación en materia de seguridad se ha perfilado como un componente esencial, en especial por el contexto geopolítico de la región Andina y los desafíos actuales (Pérez Enríquez, 2020). Así, la COMBIFROM se consideró la plataforma bilateral de cooperación en seguridad y defensa, que opera dentro del marco de la CAN. Facilita el diálogo y la coordinación entre los países miembros en cuestiones de seguridad fronteriza y defensa. Se ha centrado en la implementación de estrategias conjuntas para combatir amenazas transnacionales como el narcotráfico, el terrorismo y la trata de personas.

Los logros en materia de seguridad se pueden atribuir a los dos entes y entre estos se puede mencionar el intercambio de información y la coordinación operativa, que a través de la COMBIFROM se han establecido mecanismos efectivos para estas dos acciones. Ello incluye la creación de bases de datos compartidas y la realización de reuniones periódicas entre autoridades de seguridad y defensa.

En particular, la cooperación en inteligencia ha permitido a los países andinos identificar y neutralizar amenazas transnacionales de manera más efectiva (CAN, 2020). También se ha facilitado la realización de operaciones conjuntas entre las fuerzas de seguridad de los países andinos, una serie de operativos coordinados para combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado en las zonas fronterizas. Estas operaciones han demostrado la capacidad de los países miembros para trabajar juntos y enfrentar desafíos de seguridad que les resultan comunes (Ministerio de Defensa de Colombia, 2021).

⁸ En este caso en particular, el Tratado de Paz de Brasilia jugó un papel importante en la configuración de lazos binacionales para la integración de la zona fronteriza.

Al mismo tiempo, la COMBIFROM ha promovido el desarrollo de capacidades en materia de seguridad y defensa a través de programas de formación y entrenamiento y en tal sentido la ha sido clave en la organización de cursos y talleres para el personal de seguridad de los países miembros. Estos programas han mejorado las habilidades y conocimientos de los agentes de seguridad, fortaleciendo así la capacidad de respuesta ante amenazas transnacionales (Ministerio de Defensa de Perú, 2020).

También en el marco de la COMBIFROM, se han firmado varios acuerdos y convenios bilaterales entre los países miembros de la CAN. Estos acuerdos han formalizado la cooperación en áreas específicas de seguridad, como la lucha contra el narcotráfico, el control de fronteras y la protección de infraestructuras críticas. Los convenios han proporcionado un marco legal y operativo para la colaboración continua y sostenible en materia de seguridad (Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, 2019).

Sin embargo, todos estos logros no significan que la cooperación en seguridad entre los países de la CAN y en particular a través de la COMBIFROM no enfrenten varios desafíos y limitaciones. Por el contrario, los países miembros de la CAN tienen diferentes niveles de desarrollo y capacidades institucionales en materia de seguridad. Tales diferencias pueden dificultar la implementación de estrategias conjuntas y la coordinación operativa. Por ejemplo, mientras Colombia tiene una amplia experiencia en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, otros países pueden no tener los mismos recursos o conocimientos especializados (Garzón, 2018).

A lo anterior se une la idea de las fronteras porosas y difíciles de controlar en los países miembros. La geografía montañosa y la presencia de zonas selváticas complican la vigilancia y el control fronterizo. Esto facilita las actividades de grupos criminales y organizaciones terroristas que operan en estas áreas. La COMBIFROM ha trabajado para mejorar la vigilancia fronteriza, pero estos desafíos geográficos continúan siendo un obstáculo significativo (Rojas Aravena et al., 2011).

Si bien se ha avanzado en la cooperación, persisten la desconfianza y los conflictos bilaterales entre los países miembros. Las diferencias políticas y las disputas históricas pueden afectar la colaboración en seguridad. La COMBIFROM debe lidiar con estos problemas y trabajar para construir confianza y resolver conflictos de manera diplomática (Martínez, 2020).

Por último, hay que añadir que las amenazas a la seguridad en la región Andina son dinámicas y evolucionan rápidamente. Los grupos criminales y terroristas constantemente adaptan sus tácticas y métodos. Mantenerse al día con estos cambios requiere una actualización

continúa de las estrategias y las herramientas de inteligencia. La COMBIFROM debe ser flexible y adaptable para enfrentar estas amenazas de manera efectiva.

La relación entre la CAN y la COMBIFROM ha demostrado ser esencial para la cooperación en seguridad y defensa en la región Andina. A través de la segunda, los países miembros han logrado avances significativos en el intercambio de información, la realización de operaciones conjuntas y el desarrollo de capacidades. También se erige como antecedente de la implementación de los acuerdos binacionales con los cuales la cooperación entre países vecinos tomó una nueva dimensión (Ramírez, 2008; Rodríguez Mamani, 2022). Sin embargo, también enfrentan desafíos considerables, incluyendo diferencias en capacidades institucionales, dificultades geográficas, desconfianza y amenazas dinámicas. En síntesis, la CAN y la COMBIFROM han demostrado ser actores clave en la promoción de la seguridad regional en los países de la región Andina que, a través de una cooperación continua y adaptativa, pueden enfrentar los desafíos y amenazas transnacionales de manera más efectiva, contribuyendo así a la estabilidad y prosperidad de la región.

2.4. La seguridad fronteriza en un escenario poscovid: identificando los desafíos para la cooperación en inteligencia

En los acápites anteriores se demostró que las relaciones entre Ecuador y Colombia en materia de seguridad fronteriza no solamente son un tema sensible, sino de gran importancia para las dos naciones en el marco de la COMBIFROM. Las discusiones acerca de los enfoques a adoptar y las acciones que deben ejecutarse han variado durante las últimas dos décadas dependiendo de las situaciones que experimenten los países y de las posturas ideológicas de los respectivos Gobiernos (Chávez et al., 2022). Los acontecimientos regionales o globales provocan una revisión de las políticas sobre la cooperación para adaptarlas a los nuevos escenarios que se presentan.

Al igual que sucedió con la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), la llegada de la COVID-19 alteró completamente el escenario regional y trastocó las dinámicas fronterizas. Aunque por diferentes motivos, los escenarios planteados en materia de seguridad nacional cambiaron radicalmente y se presentaron nuevos escenarios que obligaron a revisar las políticas en materia de cooperación bilateral y a adoptar nuevas acciones para contrarrestar las amenazas surgidas a raíz de una pandemia que desató una crisis social y económica en Ecuador y en Colombia y en prácticamente todo el continente.

Una vez que los Gobiernos comprendieron el alcance de una pandemia capaz de paralizar el mundo durante meses, entendieron que los enfoques de la última década de poco servirían en lo que a cooperación bilateral o binacional se refería, pues se abrían nuevos escenarios que traían otras amenazas para la seguridad nacional (Ganuza, 2023). La presencia de nuevos actores armados que operan desde ambos lados de la frontera y que se disputaban el control del narcotráfico, del tráfico de personas y armas, del contrabando de combustibles y de otras mercancías de alta demanda, intensificó aún más el problema. A todo esto, hay que sumarle que cada país enfrentó su propia crisis sanitaria y también una ola migratoria proveniente de Venezuela que trastocó por completo las dinámicas fronterizas (Rodríguez Pinzón, 2020).

La emergencia sanitaria obligó al cierre de la frontera colombo-ecuatoriana durante 21 meses ante el miedo de que se expandiera la enfermedad. Durante este tiempo las dinámicas cambiaron completamente y aumentaron las actividades ilícitas y los cruces ilegales de personas y mercancías ante la militarización de este territorio. La fragmentación política y legislativa que enfrentaban ambas naciones retardó la apertura fronteriza, a pesar de que se realizaron reuniones de autoridades en las que se trataron temas como los controles epidemiológicos y migratorios o la inspección de vehículos.

El aumento de la violencia derivada del auge que adquirieron los nuevos actores armados a raíz de la COVID-19 pasó a ser el tema fundamental de Ecuador en las reuniones sobre cooperación y en los gabinetes binacionales. Adoptar estrategias con el fin de detener esta progresión de hechos violentos entre los que sobresalían atentados, asesinatos, secuestros o extorsiones ocupó el centro de la agenda bilateral. Para el Gobierno ecuatoriano se volvió imperativo enfrentar a estos grupos que se desplazaron de la zona fronteriza a las principales ciudades y presionó para ejecutar acciones que cortaran su financiamiento, sus centros de entrenamiento o las plantas de producción de droga, la mayoría ubicadas en la frontera.

Entre 2021 y 2022 se organizaron varias reuniones entre los presidentes Lenín Moreno y Guillermo Lasso por parte de Ecuador e Iván Duque por el lado colombiano en las que se abordaron temas relacionados con la cooperación en materia de seguridad fronteriza (Embajada de Colombia en Ecuador, 2023). Destaca aquí el X Gabinete Binacional, realizado en Cartagena el 17 de diciembre de 2021, en el cual se acordó revisar los compromisos institucionales vigentes y adaptarlos a lo que se denominó entonces “nueva normalidad”, que en realidad no era más que un escenario distinto e inexplorado debido a las consecuencias económicas, sociales y políticas que dejó la pandemia. Antes de este gabinete el mandatario Duque había viajado a Ecuador con el fin de expresar su solidaridad ante los hechos de violencia que comenzaron a registrarse en los centros penitenciarios del país.

También resulta importante destacar el primer encuentro fronterizo de ministros de Defensa de Ecuador y Colombia llevado a cabo el 9 de julio de 2021 en Ipiales. En la reunión los responsables del área de seguridad nacional abordaron la lucha contra el narcotráfico, el aumento del contrabando y de la minería ilegal, los vínculos de las bandas armadas con grupos de crimen organizado internacional y otros delitos que representaban una amenaza inminente para la paz y la estabilidad de la región. Durante el encuentro se firmó una declaración conjunta en el marco de la ejecución del Plan Operativo Anual Binacional y se adoptaron protocolos de control fronterizo que se han ido perfeccionando, pero que todavía se mantienen (Embajada del Ecuador en Colombia, 2021).

Hechos como las masacres carcelarias registradas en Ecuador a partir de 2021 o la disputa de diferentes organizaciones criminales por controlar el microtráfico, el tráfico internacional, las extorsiones a negocios o las propias prisiones, marcaron la agenda de las relaciones bilaterales luego de la pandemia. El enfoque de ambas naciones fue el de emplear más a militares y policías para intensificar las operaciones en la frontera norte, quizás esto represente una vuelta a los paradigmas de securitización de años anteriores, pero esto solamente podrá evaluarse con el paso del tiempo y de esta forma analizar si estas acciones rindieron frutos o si empeoraron la situación.

Como cierre de este capítulo se alude a las amenazas y los desafíos para la inteligencia en el marco de la cooperación binacional en seguridad. La tercera década del siglo XXI presenta una serie de amenazas y desafíos relacionados con la cooperación bilateral en los cuales debe intervenir la inteligencia estratégica, en especial en materia de seguridad fronteriza, tal como lo plantean Pereira Pardo et al. (2022).

Un primer desafío es la migración. Ya en 2019 el Ministerio de Defensa Nacional (2019) avisaba de que la migración se había convertido en un problema mundial y que su incidencia aumentaría con el paso de los años. De ahí la importancia de adoptar acuerdos entre los países que comparten frontera para regular de alguna manera este fenómeno y evitar la trata de personas o la entrada ilegal a los territorios, pues esto incide sobre el control que necesitan ejercer las naciones para asegurar su seguridad nacional.

De hecho, desde 2022 Ecuador enfrenta una crisis migratoria acentuada por la situación económica y social, y por la violencia que azota al país. Las miles de personas que cruzan la frontera norte para realizar la travesía hacia Estados Unidos representan una amenaza por el papel que juegan las bandas criminales en el tráfico de migrantes y en la vulneración de los pasos fronterizos habilitados. El desafío que enfrenta Ecuador es asegurar una migración responsable y a la vez combatir la serie de actividades ilícitas que se asocian con este fenómeno. Además, el flujo migratorio que enfrenta Ecuador no es tan solo de salida, también debe enfocarse en una

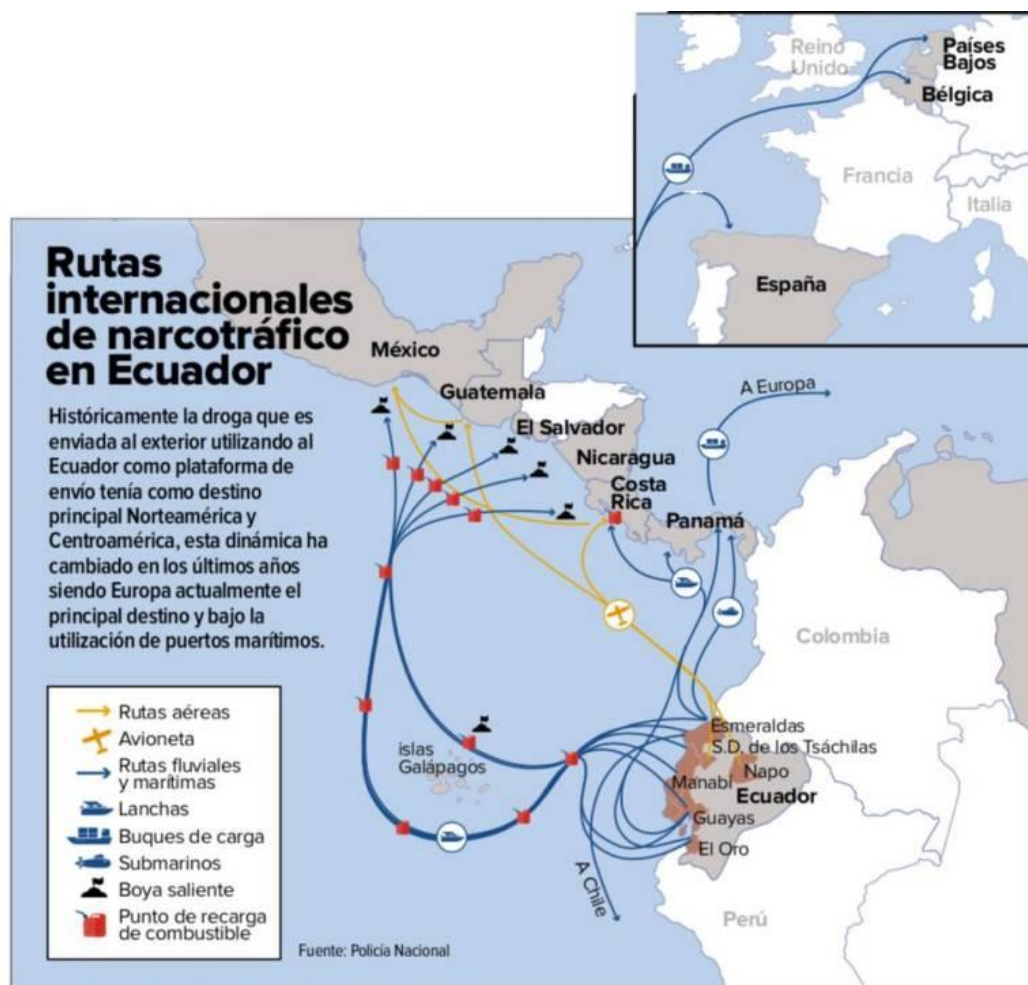
migración procedente de los países con los que mantiene frontera o con aquellos que están cerca geográficamente.

Una amenaza es la delincuencia transnacional organizada que se encarga del narcotráfico y del terrorismo. Aunque muchas veces los centros de poder de estos grupos se encuentran en países desarrollados, la presencia que tienen en los países de América Latina ha aumentado de manera considerable, con todos los problemas para la seguridad que esto acarrea. En una entrevista, el secretario de la COMBIFRON Ecuador-Colombia durante 2022 explicó las amenazas en los siguientes términos:

En la frontera colombo-ecuatoriana, la seguridad y defensa están estrechamente relacionadas con los grupos irregulares armados (GIA) y el narcotráfico. En los últimos años, ha habido atentados, secuestros y crímenes vinculados a estas amenazas. El Ecuador ha actualizado su política de defensa para abordar estos desafíos, y tanto Colombia como Ecuador han reforzado la presencia militar en la frontera para contrarrestar a los grupos ilegales (entrevista a secretario de la COMBIFRON Ecuador-Colombia 2022, febrero de 2024).

Ecuador y Colombia se han convertido en dos de los principales centros de producción y envío de droga hacia Estados Unidos y Europa (figura 4). Las organizaciones criminales transnacionales que dominan este mercado han logrado burlar a los Estados y se han asentado en estos países y cuentan con varias rutas y con novedosos métodos para enviar y recibir sustancias ilícitas, dinero, armas, explosivos o cualquier otro material de contrabando que necesiten para operar y para hacer frente a los Gobiernos.

Figura 5
Rutas de tráfico de droga



Fuente: Vistazo (2023).

Otro de los problemas que enfrenta Ecuador tiene que ver con la inestabilidad política que impera en la región. Las marcadas diferencias existentes entre los países en lo que a seguridad y defensa nacional se refiere hacen que sea muy difícil promover una agenda regional de cooperación para hacer frente a las amenazas que se presentan. La desconfianza entre los Estados y las diferencias de posturas ideológicas son cada vez más marcadas, por lo que establecer relaciones de cooperación se vuelve más complicado identificar los problemas comunes y decidir qué acciones conjuntas se deben ejecutar para hacerles frente (Ministerio de Defensa Nacional, 2019; Castillo, 2021).

Quizá por eso, el mayor desafío que enfrenten Ecuador y Colombia en materia de cooperación e inteligencia para la seguridad tenga que ver con dejar de lado las diferencias entre los Gobiernos y asumir que deben promover una agenda realmente binacional. Aun cuando, uno de los entrevistados expresa “considero que las acciones sí tienen un enfoque binacional y

abarcaban los entendimientos específicos sobre el intercambio de información, apoyo mutuo, medidas de confianza (entrevista a secretario de la COMBIFRON Ecuador-Colombia 2022, febrero de 2024), otros entrevistados no perciben este enfoque de modo claro y señalan que está demostrado que ejecutar acciones de manera individual no conduce a solucionar los problemas, más bien puede acentuar la profunda crisis que se percibe actualmente en los territorios fronterizos, pues además de la violencia y de la inseguridad, se registra un abandono estatal en lo que respecta a servicios y a necesidades básicas insatisfechas (entrevista a exanalista de inteligencia en el centro de análisis del COIMC, febrero de 2024).

Concluyendo este capítulo se puede establecer que en el caso de Ecuador, las estrategias de cooperación se han llevado a cabo fundamentalmente con Perú y con Colombia, los dos países con los cuales comparte fronteras y con los que también ha tenido incidentes en distintos periodos. En el caso de Colombia, de acuerdo con Socorro Ramírez (2008), puede hablarse de una “sobredeterminación en la política de vecindad” en el marco de las relaciones entre ambos países. Esta sobredeterminación estuvo marcada por el ascenso del tema de la seguridad a raíz de la ofensiva lanzada por los actores armados irregulares durante la década de 1990. Mientras que en Ecuador lo que estableció la pauta fueron los periodos de inestabilidad gubernamental que tuvieron lugar en esa época y que acentuaron la debilidad del Estado para hacer frente a determinadas cuestiones en la arena internacional.

Además, en esta “sobredeterminación política de vecindad” influyó el papel de Estados Unidos como actor externo que de cierta forma condicionó las políticas implementadas y las acciones llevadas a cabo por los Gobiernos tanto en la cooperación en general, como en la cooperación en Inteligencia. A través del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina, Estados Unidos trató de beneficiarse de la problemática regional para expandir sus conceptos de seguridad tanto en el Cono Sur como en el Caribe (Ramírez, 2008; Mantilla y Contreras, 2011).

Si bien el escenario era ideal para posicionar una agenda política apoyada en la cooperación en inteligencia, pues otra de las consecuencias del conflicto colombiano fue el debilitamiento de las instituciones y el poco nivel de diálogo y de consenso al momento de abordar determinados problemas, en sentido general, cada Gobierno tenía su manera de hacer frente a la situación y desaprobaba el modelo empleado por su vecino. Lo anterior dio paso muchas veces a la entrada de terceras partes que tenían sus propios intereses (Ramírez, 2008; Mantilla y Contreras, 2011).

Siguiendo a De Castro y Avellaneda (2019) las relaciones binacionales entre Ecuador y Colombia comenzaron a mejorar en 2010 luego del incidente de 2008 que supuso una fuerte crisis diplomática, tal como se planteó en este capítulo. Frente a la compleja situación que

enfrentaban por el aumento de la violencia generada por diversas bandas que se disputaban el territorio fronterizo, los dos Gobiernos intentaron dejar atrás sus diferencias políticas e ideológicas y trataron de establecer mecanismos colaborativos o de retomar los que ya habían sido creados.

Desde ese punto, las relaciones entre Ecuador y Colombia, en lo que a cooperación y seguridad se refiere, generalmente han ido fluyendo, al igual que con la mayoría de países de la región Andina. Aunque conflictos asociados al narcotráfico o a la presencia de bandas y grupos guerrilleros que operaban indistintamente en los dos territorios han afectado a ambas naciones, los respectivos Gobiernos desde entonces han mantenido un clima cordial en el que tratan de implementar medidas que pudieran ser beneficiosas para las respectivas poblaciones. Estas medidas pudieron tener mayor o menos éxito, pero representan una puerta de entrada en la cooperación bilateral o binacional (De Castro y Avellaneda, 2019).

CAPÍTULO 3

LA INTELIGENCIA EN LA COMBIFRON ENTRE 2018 Y 2023

El objetivo de este capítulo es evaluar las acciones, los acuerdos y los compromisos en el área de inteligencia desarrollados como parte de la Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON) durante 2018-2023, años que agrupan el periodo precovid, covid y poscovid. A fin de evaluar/valorar entre 2018 y 2023, se examinan, por un lado, las acciones desarrolladas en el área de inteligencia como parte de la COMBIFRON y, por otro, los acuerdos y compromisos. Realizar el análisis desde la perspectiva de la interdependencia compleja en materia de cooperación permite entender cómo los Estados dejan de lado tanto los intereses contrapuestos como las distintas visiones políticas que tengan sus respectivos Gobiernos para establecer puntos comunes.

La información que aquí se analiza proviene de diversas fuentes. Se conjugan las experiencias que aportan las entrevistas con los datos extraídos de los planes de trabajo y las actas de las reuniones de la COMBIFRON durante el periodo señalado, así como de las fichas país de Colombia y Ecuador. También se han revisado acuerdos y programas de acción. Es importante aclarar que algunos de los documentos revisados tienen dos categorías, las expresadas en el Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) Ecuador-Colombia del 14 de junio de 2023: secreto y reservado. Lo anterior implica que no puede divulgarse el contenido de que conforman la anterior clasificación.

Vale aclarar que el objetivo con este capítulo no es enumerar acciones y resultados —ya que se tratan de datos sensibles por la naturaleza de la propia información—, más bien lo que se busca es analizar e interpretar desde la interdependencia compleja el diseño y, cuando sea posible, el curso de dichas acciones y su impacto en la cooperación de ambos países. Por eso, para adentrarnos en la temática, se debe revisar también la diversidad de los actores como parte importante en estas relaciones particulares de cooperación binacional. Asimismo, se deben examinar los procedimientos y cómo se han mantenido o han evolucionado según los contextos.

Para dar cumplimiento al objetivo el capítulo se divide en dos acápites: 1) acciones desarrolladas en el área de inteligencia como parte de la COMBIFRON; 2) acuerdos, entendimientos y compromisos en materia de seguridad e inteligencia como parte del mecanismo binacional COMBIFRON.

3.1. Acciones desarrolladas en el área de inteligencia como parte de la COMBIFRON

La misión de la COMBIFRON, en cuanto mecanismo de cooperación, consiste en intercambiar información e inteligencia sobre las amenazas a la zona de frontera que resulta común a Ecuador y Colombia, para contribuir con la prevención y la solución oportuna de los problemas fronterizos. Además, también forma parte de su misión el hecho de contribuir a la lucha binacional articulada contra los riesgos y los factores de inestabilidad detectados (COMBIFRON 2023).

Podría decirse que las relaciones de cooperación sobre seguridad y defensa en materia fronteriza que se establecen entre Ecuador y Colombia se alinean con dos aspectos fundamentales, de acuerdo con las entrevistas realizadas para este estudio. En primer lugar, se encaminan al enfrentamiento de los grupos armados organizados⁹ que operan en la frontera y que constituyen una amenaza para ambos Estados. En segundo lugar, al delimitar los asuntos fronterizos se establece una política de defensa basada en intereses comunes que, tomando en cuenta el contexto, les permita a los gobiernos hacer frente a las amenazas existentes y las que puedan surgir en un futuro. Así lo plantea un entrevistado:

Considero que a pesar del manejo oficial del que tenga la posición internacional de los dos países, la COMBIFRON se ha mantenido con una normativa definida a solventar los problemas de seguridad que se generan en ambas fronteras. La colaboración se basa en la confianza mutua (entrevista a analista de inteligencia en el centro de análisis del COIMC, febrero de 2024).

En tal sentido, recordemos que la Inteligencia dentro del área de Seguridad y Defensa se refiere a lo que se logra tras aplicar “el conocimiento tácito y explícito para integrar, interpretar, analizar y evaluar información relevante sobre un determinado asunto que representa una amenaza o una oportunidad para una organización o un Estado” (Jordán, 2015, p. 7); en este caso prima el nivel de los Estados. Al interior del Estado ecuatoriano es oportuno definir el Sistema Nacional de Inteligencia¹⁰ como el

conjunto de organismos de inteligencia independientes entre sí, funcionalmente coordinados y articulados por el CIES (2020) para asesorar y proporcionar inteligencia

⁹ Desde enero de 2024, muchos de estos grupos han sido denominados terroristas (Decreto Ejecutivo Nro. 111, 2023). Ver listado completo en el anexo 1.

¹⁰ Para un análisis de la relación entre el concepto de seguridad integral y el desarrollo del sistema de inteligencia ecuatoriano, véase el artículo “La evolución del sistema de inteligencia ecuatoriano (2007-2020)”, de Díaz Acevedo (2021).

estratégica a los niveles de conducción política del Estado, con el fin de garantizar la soberanía nacional, la seguridad pública y del Estado y el buen vivir, y defender los intereses del Estado (Díaz Acebedo, 2021, p. 425).

Lo anterior se interpreta en el hecho de que Colombia y Ecuador se ven afectados por las numerosas organizaciones multictiminales y los fenómenos internacionales que dificultan la acción del Estado y de las Fuerzas Militares (COMBIFRON, 2023), o sea, que ambas naciones son conscientes de la existencia de “una situación colectiva y que de continuar los aislamientos nacionales serían mutuamente ineficientes” (Ruiz Bejarano, 2012, p. 15) para resolverla. Por tales motivos, es necesario que ambos países actúen coordinadamente de cara a contrarrestar los factores de inestabilidad y amenazas transnacionales en la zona de frontera común (COMBIFRON, 2023), es decir, que la toma de esa “conciencia colectiva y la atención conjunta pueden ser mutuamente beneficiosas para los Estados” (Ruiz Bejarano, 2012, p. 15).

Si bien lo expuesto conforma las bases de la cooperación, en el área de inteligencia entre los dos países, Eje de Seguridad y Defensa, estos principios están guiados por unas líneas pragmáticas de acción entre las que pueden mencionarse las siguientes como constan en la Ficha *país Colombia*:

- El fortalecimiento de la coordinación y el intercambio de información entre las fuerzas militares y policiales de los dos países, en relación con las amenazas y otros desafíos a la seguridad. Esto se logra mediante los mecanismos técnicos de seguridad y de fomento de la confianza mutua.
- El compromiso “mutuo” de mantener la seguridad marítima integral e internacional a través de la articulación operativa entre las Armadas de los dos países y en contra del narcotráfico (basándose en el intercambio de datos valiosos).
- La articulación de las Fuerzas Aéreas de los dos países para que fortalezcan el intercambio de información interagencial que pueda ser suministrada por parte de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE) y la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), así como la ejecución de operaciones coordinadas para la detección y captura de tráficos no identificados en el marco de la vigilancia y el control de sus respectivos espacios aéreos.
- La instrucción de las FF. AA. y la Policía Nacional de los dos países con base en el Plan Operativo Anual Binacional (POAB) del eje de seguridad y defensa. Así se construye el Plan Militar y su ejecución coordinada en la frontera binacional Ecuador-Colombia, particularmente contra el narcotráfico a fin de desarticular sus estructuras criminales y sus fuentes de financiamiento.

➤ El fortalecimiento de la cooperación y coordinación binacionales para enfrentar las amenazas y factores de riesgo a la seguridad en la zona de frontera y combatir a la delincuencia organizada transnacional en todas sus manifestaciones. En particular se identifican las siguientes amenazas: el tráfico ilícito de drogas y sustancias químicas, armas, municiones, explosivos e hidrocarburos; la minería ilegal; la trata de personas; el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos (Gobierno Nacional de la República del Ecuador y Ministerio de Defensa, 2023).

Aclarados estos aspectos y entrando a las acciones, una primera acción puede situarse en el intercambio de información para optimizar las operaciones coordinadas contra todas las amenazas y los factores de riesgo, uno de los principales objetivos de la COMBIFRON, objetivo derivado de su misión como mecanismo de confianza mutua entre Ecuador y Colombia. Además, la COMBIFRON tiene como función específica coordinar y garantizar la actividad de Inteligencia de las agendas/organismos de inteligencia e instituciones de ambos países, y de ser necesario, el de las entidades gubernamentales que posean información de interés para el sector de seguridad y defensa (COMBIFRON, 2023).

Eso es en la retórica, porque como bien ha demostrado Díaz Acebedo (2021) en ocasiones el manejo del “conocimiento tácito y explícito” no ha sido el mejor. O ha fallado la integración, interpretación, análisis y evaluación de la información relevante (Jordán, 2015) que se ha suministrado el Sistema Nacional de Inteligencia para responder ante determinada cuestión, ya fuera amenaza u oportunidad para el Estado ecuatoriano.

Una segunda acción tiene que ver con las reuniones periódicas realizadas por la COMBIFRON. En estos encuentros se presentan las ponencias en las diferentes mesas de diálogo a fin de actualizar las situaciones en temas específicos según las diversas áreas de inteligencia. Lo previsto es que las reuniones tengan una periodicidad bianual para las sesiones ordinarias y que se puedan hacer reuniones extraordinarias para cuestiones de emergencia. Durante la pandemia realizó una reunión virtual, lo cual permitió de cierto modo retomar las bases de la COMBIFRON.

Un aspecto relevante del periodo que aquí se analiza es sin dudas la actualización del reglamento que guía el accionar de la COMBIFRON. En 2023, el reglamento fue modificado a fin de actualizarlo a la situación que enfrentan Ecuador y Colombia en materia de seguridad fronteriza, pues el anterior documento era de 2013. En este documento titulado Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la Comisión Binacional Fronteriza constan las últimas pautas para el funcionamiento del mecanismo.

Lo común entre este grupo de acciones tomadas como ejemplos es que están muy bien planteadas en los documentos, pero al momento de la ejecución se diluyen en la retórica. No olvidemos que el fin último de cualquier “sistema de inteligencia es reducir la incertidumbre del decisor político explicando qué ha sucedido, qué está ocurriendo y por qué, y cuáles son los escenarios futuros más probables, y así contribuir a que las políticas sean también acertadas e inteligentes” (Díaz Acevedo, 2021, p. 418). Es inoperante trazar y extender los lazos cooperativos hacia afuera sin tenerlos coordinados al interior de las estructuras nacionales. Por otra parte, los vertiginosos cambios que puso de relieve la pandemia demuestran la necesidad de que las actualizaciones de normativas y reglamentos se revisen a la luz de los cambios contextuales.

3.1.1. Los actores

Los actores involucrados se pueden clasificar en estatales, aquellos actores involucrados en las negociaciones Estado-Estado y no estatales, aquellos que se considera parte de la amenaza, que incluyen los grupos denominados terroristas (ver anexo 1). Los actores estatales varían de acuerdo con los distintos niveles y comandos: desde el nivel presidencial hasta los niveles de las Policías Nacionales. Cada actor debe tener una contraparte en la otra nación. Al definir los actores estatales principales de la COMBIFRON se deben mencionar las presidencias, las cancillerías, las fuerzas militares, las policías de ambas naciones, las oficinas migratorias, y, en particular, los departamentos de inteligencia. Esta relación también incluye otra gama de actores gubernamentales: quien representa la Embajada de Ecuador en Colombia y su afín en territorio ecuatoriano, así como a quienes ocupen el cargo en la Agregaduría de Defensa y Militar, la Agregaduría Militar, la Agregaduría Naval, la Agregaduría Aérea, el ayudante administrativo militar, el ayudante administrativo Naval y el ayudante administrativo aéreo (Gobierno Nacional de la República del Ecuador y Ministerio de Defensa, 2023).

Siguiendo la definición de Calduch (1991) estos actores desempeñan sus roles en un contexto social que ha sido establecido previamente. Pero que además su protagonismo sigue siendo el mismo con independencia “de las mutaciones operadas en la sociedad internacional” (Calduch, 1991, p. 1). A su vez se nota la heterogeneidad en los distintos niveles de actuación que cada actor representa, lo cual va diluyendo la cualidad estadocéntrica —un reflejo de lo anterior es que en la COMBIFRON el cargo de presidente lo ocupan el director de inteligencia y su homólogo—.

En Ecuador la comunidad de inteligencia está encabezada por el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES, figura 6). Vale agregar que por el Decreto Ejecutivo Nro. 526, durante su mandato Lenín Moreno suprimió la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) y la reemplazó creando el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES), que sigue en funciones hasta 2024 —a su vez la SENAIN surgió como parte de las reformas al sistema nacional de inteligencia que tuvieron lugar en 2009—. Quienes están al frente de los diversos niveles del CIES también participan en las reuniones de la COMBIFROM; el director como parte de los encuentros del mecanismo y el resto a veces pueden participar como invitados (Acta de la XLIX Reunión Ordinaria de la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Colombia del 12 al 16 de junio de 2023).

Figura 6
Centro de Inteligencia Estratégica, Ecuador



Elaborado por el autor.¹¹

¹¹ Esto se considera un avance relevante porque en el Ecuador “hasta 2008, la inteligencia se desenvolvía en apoyo a la misión de las fuerzas armadas y no servía al Estado en su conjunto” (Castillo Arias, 2009, citado en Estévez, 2022, p. 74).

Por otra parte, la idea de que “los presidentes de la COMBIFRON tienen la potestad para invitar, ocasionalmente, a delegados u otras instituciones, según los intereses y los temas de las reuniones” (COMBIFRON 2023) lleva a pensar en cómo otros agentes o actores también pueden aportar al debate sobre situaciones específicas, o sea, aportar a la cooperación desde posiciones situadas y no solo generales.

Es importante añadir que esta lista de actores refleja el carácter transgubernamental de la cooperación en el marco de la COMBIFRON. Sin embargo, no basta con la existencia de estas redes transgubernamentales (fondeadas, por supuesto, en las relaciones internacionales), cuyo potencial resulta innegable al momento de que los funcionarios ecuatorianos y sus homólogos colombianos pueden trabajar y fortalecer la integración entre ambos países y en particular gestionar el bienestar de las poblaciones en la zona fronteriza (Gobierno Nacional de la República del Ecuador y Ministerio de Defensa, 2023).

Si se revisa la influencia de los actores de más alto nivel (los presidentes de las naciones), se encuentra que sus ideologías y posicionamientos inciden en la cooperación. En este estudio se coincide con Trujillo Jiménez (2019) cuando explica que durante el periodo 2010-2017, aun cuando se ejecutaron medidas de seguridad coordinadas en la frontera, su carácter superficial llevó a que los resultados fueran escasos —un ejemplo es que nunca se concretó el Fondo Fiduciario de Desarrollo Fronterizo—. De hecho, algunos protocolos diplomáticos entorpecían el avance de las estrategias de seguridad ante la proliferación de actores ilegales (Trujillo Jiménez, 2019). Frente a este antecedente, el gobierno siguiente, el de Lenín Moreno, si bien quiso dar un giro, este no se concretó, entre otros factores por la llegada de la pandemia de la COVID-19.

En el período de Lenín Moreno se apostó por fortalecer la cooperación en el área militar y se privilegió el área de Inteligencia. Junto con Iván Duque, presidente de Colombia en aquel momento, se esforzaron por apuntalar el enfoque militar frente a la creciente preocupación sobre las disidencias, que habían devenido en nuevos actores armados. Sin embargo, la cooperación no tuvo un enfoque interdependiente. Cada Estado, aun cuando mantuvieron intercambio de información entre las respectivas comunidades de inteligencia (entrevistas, 2023), apostó por el trabajo individual de sus fuerzas militares, sin dimensionar que entre ambos hubieran podido alcanzar objetivos que individualmente no le fueron posible ni a uno ni a otro. Ello derivó en el fortalecimiento del crimen organizado y el narcotráfico en la zona ecuatoriana.

A lo anterior se suma el hecho de que, si bien siguió el intercambio de información entre ambos países como parte del área de Inteligencia, este disminuyó en cuanto a calidad, tal vez por

la falta de confianza mutua que debe primar en este tipo de procesos de cooperación. Lo anterior dificultó el rastreo temprano de acciones ilegales en la zona fronteriza (Pazmiño, 2019; entrevistas a oficiales, 2023).

Con la llegada de la pandemia en el 2020, los mandatarios determinaron el cierre de la frontera y las naciones encauzaron sus mayores esfuerzos a atender la crisis sanitaria en la ZIFEC; con lo cual el tema de la cooperación en el área de inteligencia pasó a un segundo plano (Cancillería de Colombia, 2020). La COMBIFRON solo se reunió en noviembre de ese año de manera virtual.

El siguiente presidente de Ecuador, Guillermo Lasso, quien inició su mandato en 2021, proyectó nuevamente el tema de la seguridad y la cooperación en Inteligencia como un tema prioritario en la agenda “binacional”. Sin embargo, en la práctica, las dinámicas y estrategias militares no tuvieron un carácter binacional ni tampoco se actualizaron los protocolos de acción para responder a los nuevos actores armados, que se habían asentado en la frontera y que fueron la base de las actuales estructuras criminales, ahora declaradas terroristas. Es decir, actuaron como si la zona fronteriza no fuese un espacio interestatal que “condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado” (Oddone, 2014, p. 131).

Este breve recuento muestra que los actores de los diversos gobiernos tanto de Ecuador como de Colombia entre 2018 y 2023 han instaurado mecanismos que fortalecen la institucionalidad de la cooperación a través de la COMBIFRON de cara a solucionar los problemas de la zona de frontera compartida. Sin embargo, también pone de relieve, por una parte, que los intereses de los mandatarios priman sobre la cooperación de larga data; y, por otra, que la discontinuidad en la estrategia de cooperación impide la articulación tanto al interior como al exterior en el país vecino, y más aún si se habla de un enfoque binacional.

Si bien estos actores del nivel de presidencia de cada país son de gran relevancia, pues su proyección internacional tributa o entorpece la cooperación, en la composición real de la COMBIFRON se unen actores de otro nivel de jerarquía que son quienes interactúan y llegan a los acuerdos y entendimientos. Lo anterior nos permite entender cómo y por qué el fortalecimiento de la cooperación requiere de estos últimos actores con voluntades, perfiles específicos y con contrapartes en cada nación.

En particular, el área de Inteligencia posee un lugar privilegiado en la composición actual de la COMBIFRON. Ello puede apreciarse en el porcentaje de los actores que la conforman agrupados según los dos países y los niveles. De un total de 29 actores (14 de Ecuador y 15 de Colombia), más del 50 % pertenecen al área de Inteligencia (COMBIFRON, 2023; Gobierno

Nacional de la República del Ecuador y Ministerio de Defensa 2023). Este dato ilustra una de las fortalezas del área Inteligencia en cuanto a presencia de actores en las reuniones del mecanismo y la posibilidad de estrechar los lazos colaborativos. Estos datos también reflejan una debilidad si se miran con el enfoque de la interdependencia compleja y es que no hay actores no estatales que intervengan en el mecanismo.

3.1.2. Procedimientos

Los procedimientos acordados permiten que la cooperación tienda a la simetría y los resultados positivos para los dos países, pero en el caso de este estudio se analiza cómo evitan los conflictos o ayudan a que estos se resuelvan. Cuando se establecen modos de proceder de mutuo acuerdo entre las partes se evitan intervenciones que pudieran derivar en situaciones de conflictividad. Como antecedentes para situar esta segunda función de los procedimientos de la COMBIFRON, se pueden citar las palabras del Gral. (r) Carlos Moncayo Gallegos, entrevistado por Trujillo Jiménez (2019):

Normalmente, en el marco de la COMBIFRON se formuló la Cartilla de Seguridad,¹² que considera varios procedimientos, por ejemplo, procedimientos aplicados en el caso de que las fuerzas armadas o policiales ingresen de manera fortuita a los territorios de manera física o visual en las líneas de frontera, ingreso de personal militar a otro país, procedimientos de apoyo de multicooperación para situaciones de emergencia, procedimientos de seguridad y de apoyo mutuo en asuntos marítimos y fluviales en el límite internacional, así como también los procedimientos de apoyo en lo que se hace referencia a la detección de aeronaves de los dos países (entrevista a Gral. (r) Carlos Moncayo Gallegos citado por Trujillo Jiménez, 2019, p. 108).

En este fragmento se precisan dos aspectos que vale la pena destacar a la luz de la interdependencia compleja. Primero, ello ejemplifica que en la cooperación no existe una mirada romántica sobre la ausencia de conflicto, sino que es necesario establecer rutas de acción para evitarlo: —qué se puede y qué no se puede hacer; más en inteligencia: qué información se puede compartir y cuál no—, cómo actuar si se presentan tensiones, roces y situaciones de conflicto. Uno de los entrevistados para este estudio explica lo siguiente sobre el procedimiento en el manejo de los datos, uno de los pilares en el área de inteligencia:

¹² Manual para analizar, prever y evitar posibles incidentes violentos entre las autoridades y actores de ambos países.

Ha existido un manejo muy reservado de la información además de un compartimiento muy adecuado entre organismos de inteligencia de los dos países, apoyándose mutuamente con información que ayudan a futuras operaciones y también ayudan a tener un panorama más claro sobre las amenazas que comparten (entrevista a oficial de operativo de inteligencia militar, Fuerzas Armadas, Ecuador, febrero de 2024).

Segundo, sale a relucir el amplio campo de acción que implica este tipo de relaciones cooperativas, donde son varios los niveles y actores involucrados, y que muchas veces se trabaja al límite por las situaciones de emergencia. Asimismo, llama la atención la amplitud con la que hay que entender la complejidad de los límites geográficos, más allá de lo terrestre, lo fluvial y lo aéreo.

El límite político internacional no delimita la interdependencia que existe entre las poblaciones fronterizas en sus relaciones de vecindad, comercio e intercambio cultural, educacional etc., por lo que la Comisión Binacional Fronteriza se constituye como uno de los instrumentos binacionales que al ser empleada con eficiencia, eficacia y efectividad, puede ser el mecanismo de resiliencia fronteriza que coadyuva a la anulación de factores y presiones dominantes negativos a fin de garantizar la construcción de una seguridad integral para las poblaciones permanentes y flotantes de las comunidades fronterizas (entrevista a Gral. (r) Carlos Moncayo Gallegos citado por Trujillo Jiménez, 2019, p. 109).

En este fragmento se retoma la idea de lo binacional como parte de la interdependencia, idea que se reitera tanto en los testimonios como en los documentos analizados. Lo anterior da cuenta del sentido de la pertenencia a la frontera como un espacio geográfico compartido que se debe proteger porque lo marcado por la línea geográfica divisoria no divide, sino que más bien crea un flujo constante entre quienes viven en las zonas y quienes transitan por ella (poblaciones permanentes y flotantes en palabras del Gral. (r) Carlos Moncayo Gallegos citado por Trujillo Jiménez, 2019). Sin embargo, en materia de inteligencia ello supone el dilema de qué tipo de información compartir y cuándo compartirla.

Como ejemplo de las acciones que “reactivan” el accionar de la COMBIFRON se propone revisar el caso del secuestro de los periodistas de *El Comercio* en 2018. Al decir del Gral. (r) Luis Garzón Narváez, ex jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, frente a dicho caso,

vuelve a actuar la COMBIFRON (...), a funcionar como debe, nuevamente se le ve como un mecanismo eficaz de coordinación en todos los niveles en los que la COMBIFRON está conformada, desde la Cancillería, las Fuerzas Armadas, la Policía y todos los otros elementos de coordinación (entrevista a Gral. (r) Luis Garzón Narváez citado por Trujillo Jiménez, 2019, p. 102).

Sin embargo, al decir de Díaz Acevedo (2021), la comunidad de inteligencia ecuatoriana no precisó los “escenarios prospectivos que sirvieran al presidente para tener una visión clara sobre

aquello a lo que se iba a enfrentar ni, en consecuencia, sobre las acciones por tomar” (p. 431). Añade, que “tampoco recopiló información real, o esta no fue analizada debidamente por los analistas” (Díaz Acevedo, 2021, 431).

No obstante, la labor de inteligencia aportó a las acciones coordinadas que se desarrollaron siguiendo los acuerdos ministeriales expedidos en los respectivos Ministerio de Defensa y las tareas asignadas a las fuerzas de diferentes niveles de los dos países:

Sí, aquí se debe aclarar que las acciones son coordinadas, no hemos hecho operaciones conjuntas. Existe una norma, una ley que impide que se actúe de manera conjunta, pero más bien coordinada. Es necesario, referirse nuevamente a los hechos ocurridos con los ataques ocurridos de este grupo liderado por “Guacho” en donde más bien las coordinaciones estuvieron en su máximo límite y por un periodo más largo que en cualquiera de los otros incidentes que produjeron los enfrentamientos de la guerrilla con las Fuerzas Militares colombianas y su cruce a través de la frontera territorio ecuatoriano, que era en donde ya nos involucrábamos nosotros ya que era intromisión de elementos armados al territorio (entrevista a Gral. (r) Luis Garzón Narváez citado por Trujillo Jiménez, 2019, p. 103).

Varios de los oficiales entrevistados para este estudio (10) también manifestaron que estas tareas coordinadas se desarrollan tanto en lado colombiano como ecuatoriano, es decir, son coordinadas precisamente porque se desarrollan de manera simultánea. Con esto no se pierde la sorpresa en el desarrollo de la tarea, y posterior a la ejecución de las acciones se comparte la información que sirve para continuar con las tareas asignadas (entrevistas a oficiales del Comando Conjunto que han participado en tareas coordinadas, 2023).

Desde el 20 de diciembre del 2022 empecé a cumplir funciones como oficial operativo dentro del sistema de inteligencia de fuerzas armadas desempeñando diferentes operaciones en contra de las amenazas del Ecuador y de nuestro vecino país Colombia tal como son narcotráfico, grupos irregulares armados, tráfico de armamento y explosivos, grupos terroristas y minería ilegal; alguna de estas operaciones se han realizado en frontera norte en el límite político internacional con coordinación del ejército colombiano en contra de estas amenazas (entrevista a oficial de operativo de inteligencia militar, Fuerzas Armadas, Ecuador, febrero de 2024).

Lo anterior devela un punto crítico del trabajo de la comunidad de Inteligencia: no solo se requiere información previa para trazar el planeamiento de una acción, también se necesita compartir aquella información relevante luego de finalizada. Ello nos conduce al tema de la confidencialidad en asuntos de seguridad como aspecto crucial para la eficacia de las operaciones, la protección del personal involucrado, el mantenimiento de la confianza pública y la preservación de relaciones internacionales sólidas, asuntos en los que coincidieron todos los

entrevistados para este estudio. Mantener ciertos temas de seguridad fuera del dominio público es una práctica esencial para asegurar que las estrategias y operaciones de seguridad puedan llevarse a cabo con éxito y sin comprometer los objetivos de seguridad nacional.

Es importante insistir en que el diseño se presenta como *coordinado*, mas no *conjunto*, lo cual implica una doble lectura. Podría asociarse, por un lado, a la idea de que tanto el Estado ecuatoriano como el colombiano tienen entre sus objetivos prioritarios defenderse de grupos armados y delictivos; gracias a la interdependencia surgen mecanismos de cooperación que les permiten conseguir tales objetivos y que serían difíciles de alcanzar individualmente (Keohane y Nye, 1989). Por otro lado, la coordinación establece límites de acción en cada lado y evita conflictos de poder y autoridad que podrían darse en las acciones conjuntas, en las cuales el respeto por las jerarquías militares nacionales conlleva limitaciones más que ventajas.

Entrando particularmente al área de inteligencia, sin lugar a dudas, el Sistema Integrado de Información ocupa un papel central. Recordemos que esta área resulta cuando al aplicar un sistema sólido de inteligencia que realmente permita más allá de identificar, anticipar y prevenir las amenazas y los riesgos que afectan a la seguridad de un país (Jordán, 2015; Díaz Acevedo, 2021). En tal sentido, se pueden citar las declaraciones del coronel Jesús Ruiz Mora del Ejército de Colombia, director del Centro Regional de Estudios Estratégicos de Colombia (CREES, en 2018), para quien la COMBIFRON

es una herramienta bastante útil para los planeadores estratégicos, especialmente de los dos gobiernos y las relaciones bilaterales para que con ello se pueda conocer la naturaleza de las crisis, y con ello puedan en el marco de ello establecer soluciones muy tempranas a la crisis en medida en que la confianza se debilitó pues las relaciones escalaron a los centros de poder, es decir, Quito y Bogotá. En ese orden de ideas pienso que las relaciones no fluyen con la misma intensidad que podrían darse a nivel local, porque es obvio que hay que seguir un protocolo de diplomacia y que esto tiene un tiempo (entrevista a Crnl. Jesús Ruiz Mora del Ejército de Colombia citado por Trujillo Jiménez, 2019, p. 98).

Lo anterior implica una crítica al carácter estadocéntrico que aún queda en el diseño de este tipo de relaciones de cooperación, y que se devela en el enfoque de los procedimientos antes descritos. Sin bien aquí estamos analizando el mecanismo a la luz de la interdependencia compleja, como tipo ideal de las relaciones internacionales, no se puede desconocer que en muchas de las intervenciones el diseño estatal ha partido de una perspectiva realista o constructivista. Este es un aspecto que se considera será necesario revisar en profundidad en otras investigaciones pensando en que el hecho de que en el mundo real de las relaciones internacionales y en particular en la cooperación se encuentre la conjugación de varios modelos

o tipos ideales en el diseño de las relaciones entre los países vecinos es tan aportativa como problemática.

Vale agregar que ninguno de los entrevistados aludió a la calidad o al manejo de los datos o la entrega de los productos de inteligencia como parte de la COMBIFRON. Esquivaron las preguntas al respecto indicando que los organismos de seguridad e inteligencia dependen de una variedad de fuentes y métodos para recolectar información crítica. Además, agregan que hacer públicos estos detalles podría comprometer a las fuentes humanas, tecnológicas y otros medios utilizados para obtener información. La revelación de estos métodos podría permitir a los adversarios (grupos armados irregulares, por ejemplo) adaptarse o interceptar información (entrevistas 2023, 2024).

3.2. Acuerdos, entendimientos y compromisos en materia de seguridad e inteligencia como parte del mecanismo binacional COMBIFRON

Los acuerdos, entendimientos y compromisos constituyen una de las expresiones más importantes en las relaciones de cooperación. Son la base para garantizar su mantenimiento y su progreso, así como para medir la mutualidad de la relación coste-beneficio en este tipo de vínculos. Así en cada reunión de la COMBIFRON se revisan los acuerdos y entendimientos, y se deja constancia de los nuevos compromisos que permiten el funcionamiento y evaluación de este mecanismo binacional. La diferenciación entre acuerdos y entendimientos tiene que ver con el nivel donde se forme la alianza y se tome la medida: los tomados en la presidencia son acuerdos, mientras que los tomados en las diferentes mesas son entendimientos.

Con respecto a los acuerdos y compromisos en materia de seguridad e inteligencia como parte del mecanismo binacional COMBIFRON, también hay que aclarar que se proyectan de lo general a lo particular de acuerdo con los distintos niveles y comandos: desde los acuerdos y compromisos de nivel presidencial hasta los niveles de las Policías Nacionales, además se contempla un tema especial referido a migración. Se trata de una coordinación entre actores que se caracterizan por tener una contraparte en cada nación lo cual facilita la proyección binacional, a la vez, que respeta las jerarquías del ámbito militar.

En cuanto a los compromisos, la idea base es que aporten al fortalecimiento de las relaciones entre los dos países que se consideran “hermanos”, así como al desarrollo integral y a la integración vecinal. En esa misma línea se espera que contribuyan a mejorar los niveles de desarrollo y a garantizar la protección a la población fronteriza y sus recursos. Asimismo, se ve

en los compromisos la idea de que las relaciones de cooperación se vuelvan más dinámicas, proactivas e interdependientes (COMBIFRON, 2023).

Aquí se han seleccionado los acuerdos y compromisos asumidos en la XLVIII COMBIFRON, que fueron revisados en la XLIX Reunión Ordinaria (junio de 2023) para ilustrar la importancia de estos en las estrategias de cooperación binacional entre Ecuador y Colombia. El total asciende a 15 (tabla 3); de ellos 11 están alineados con las áreas de Inteligencia de varias mesas. En esa área el porcentaje de aprobación asciende al 100%, lo cual evidencia el nivel de compromiso entre las áreas homólogas de cada país.

Tabla 2
Revisión de los compromisos asumidos en la XLVIII COMBIFRON

Tipo de compromiso	Núm.	Porcentaje de cumplimiento
Acuerdos en Mesa de Presidencias	2/3	66,66 %
Entendimientos en mesas institucionales	15/15	100 %
Mesa Inteligencia Terrestre	3	
Mesa Inteligencia Naval	3	
Mesa Inteligencia Aérea	3	
Mesa Policías	2	
Mesa CIES / DNI	2	
Mesa Migración	2	

Fuente: COMBIFRON (2023).

Elaborado por el autor

Frente al manejo de los datos sobre las situaciones de la frontera colombo-ecuatoriana, uno de los entrevistados observa que “los datos presentados por los dos países fueron en base a estadísticas de operaciones para contrarrestar el accionar de amenazas y riesgos en cada una de las jurisdicciones de los componentes: Terrestre, Naval y Aéreo” (entrevista a secretario de la Combifron Ecuador-Colombia durante 2022, febrero de 2024). Otro entrevistado precisa que “los datos que se analizan dentro de la reunión en mención son de forma cuantitativa, además del análisis de muestras y su evolución en un tiempo determinado” (entrevista a exanalista de inteligencia en el centro de análisis del COIMC, febrero de 2022). Ello evidencia una de las debilidades en la exposición y manejo de los datos, la limitación a una visión cuantitativa. Y agrega que, aunque “los resultados en los últimos años han sido positivos, se necesita de mayor

integración en el procesamiento y análisis de información que permita la obtención de inteligencia útil y oportuna” (entrevista a exanalista de inteligencia en el centro de análisis del COIMC, febrero de 2022).

En el ámbito de la inteligencia se evaluaron las acciones en los diferentes paneles:

- Análisis estratégico del fenómeno multictipos en la frontera, situación actual de la delincuencia organizada transnacional (DOT); resultados de las operaciones ESPEJO; evaluación del intercambio de información y desarrollo de las operaciones de inteligencia en el sector fronterizo colombo-ecuatoriano.
- Evaluación de los GAO, GAO-r, nuevas tendencias del tráfico aéreo ilegal y de la DOT en injerencia delictiva en la zona de frontera Ecuador-Colombia
- Situación actual del narcotráfico en Ecuador y Colombia (COMBIFRON, 2023).

También, aunque no toca de manera directa el tema de la seguridad, se abordó el intercambio de información, como parte del área de inteligencia, sobre flujos migratorios inusuales de África en Ecuador y Colombia 2022-2023, así como los flujos migratorios irregulares entre ambas naciones (COMBIFRON, 2023). Sin embargo, uno de los entrevistados plantea que “debería existir más cercanía entre funcionarios de Ecuador y Colombia sobre temas de seguridad para poder combatir las amenazas que tienen en común, y que exista una mayor colaboración con el tema judicial entre estos dos países” (entrevista a oficial de operativo de inteligencia militar, Fuerzas Armadas, Ecuador, febrero de 2024). Otro de los entrevistados agrega que “es necesario que se realice una actualización de las amenazas y riesgos que son analizados en la comisión en función de los factores internos y externos que generan escenarios asimétricos que son difíciles de definir y controlar” (entrevista a exanalista de inteligencia en el centro de análisis del COIMC febrero de 2024).

Se debe llamar la atención sobre el hecho de que uno de los acuerdos estuvo relacionado con la transferencia de conocimientos sobre el área de inteligencia de modo presencial. Con apoyo de uno de los batallones del Ejército Nacional de Colombia se acordó capacitar al personal del Comando de Inteligencia Militar Conjunto de Ecuador. En una de las entrevistas se precisan algunas de las líneas que sobresalen: “liderazgo y control de mi equipo de agentes de trabajo para operaciones de inteligencia; conocimiento sobre las diferentes amenazas que estamos combatiendo; manejo adecuado de las fuentes humanas que nos ayudan con la información para

realizar las diferentes operaciones en contra de estas amenazas” (entrevista a oficial de operativo de inteligencia militar, Fuerzas Armadas, Ecuador, febrero de 2024).

Frente a los acuerdos y entendimientos, resulta claro que son la base de la cooperación. En estos documentos se establecen las guías para que se desarrollen las acciones y la interacción de operativos ecuatorianos y colombianos, en cuanto relación beneficiosa y fructífera para la cooperación. Sin embargo, no tienden a la construcción de redes transgubernamentales *per se*, ya que estas dependen de la voluntad política de los gobiernos y de los actores particulares que los representan.

La información hasta aquí presentada demuestra que la cooperación supone necesariamente “coordinación de intereses a partir de la percepción de problemas comunes” (Freire et al., 2022, p. 27). Frente a estos problemas las respuestas o capacidades individuales no resultan suficientes, por ello se requiere de reciprocidad, voluntad para ofrecer y recibir, para aprovechar la cosecha del esfuerzo colectivo. Claro que la COMBIFRON tributa a la confianza porque está basada en canales de comunicación (Keohane y Nye (1988), procedimientos y reglamentos operativos que orientan el intercambio de información y el análisis coordinado de cualquier incidente en la frontera colombo-ecuatoriana.

Si bien la COMBIFRON es un espacio con muchas oportunidades y fortalezas en cuanto mecanismo de cooperación nacional, su accionar en el área de Inteligencia ha estado limitado por una visión recortada del área en sí. Primero, el instrumento se ha visto condicionado por el Plan Nacional del gobierno de turno, en particular en cuanto a directrices, estado de las relaciones diplomáticas y financiamiento. Ello lleva a cuestionar la forma en que los actores condicionan el éxito o la incidencia de los mecanismos de cooperación. Del mismo modo, supone repensar cómo los contextos de convergencia/ divergencia ideológica se convierten en condicionantes para mejorar la cooperación regional (Quiliconi y Rivera, 2019).

Segundo, una debilidad es la lentitud con que se ha procedido a la hora de actualizar los procedimientos y las estrategias de acción; un ejemplo es el reglamento que tardó diez años para actualizarse. El contexto ha demostrado que la sociedad global demanda actualizaciones más constantes en todos los ámbitos y la cooperación en el marco de las relaciones internacionales no resulta la excepción.

Un análisis práctico imbricando la seguridad y el área de la inteligencia ecuatorianas muestra un manejo desacertado de la crisis de la frontera norte de Ecuador en 2018, cosa que se repitió con la crisis sanitaria generada por la COVID-19. También nos lleva a pensar en la necesidad de fortalecer el marco legal del Ecuador cuando el homólogo Colombia tiene una Ley de Inteligencia, la Ley 1288 que data del 5 de marzo de 2009.

Por su parte, los acuerdos, entendimientos y compromisos constituyen la base tanto para evaluar cómo marcha el mecanismo como para actualizar la agenda en al cual se proyectan los intereses comunes de ambos Estados. En este último punto, la agenda, queda pendiente diseñarla desde una perspectiva binacional para que en efecto refleje una proyección beneficiosa, como se verá en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4

LA AGENDA DE LA COMBIFRON: UN ANÁLISIS DE SUS ACIERTOS Y FALLAS EN EL ÁREA DE INTELIGENCIA

Ante la crisis que generó la pandemia de la COVID-19, los Estados nación olvidaron por un momento que están conectados de manera interdependiente y compleja, y apostaron por cerrar sus fronteras para lograr contener y sobrellevar la crisis en los límites nacionales. La pandemia también llevó a que los Estados acudieran a las Fuerzas Armadas para apoyar tareas fuera de su misión clásica. Al resguardo de las fronteras, se unieron tareas de apoyo logístico y sanitario que si bien están en sintonía con el enfoque de seguridad multidimensional (Ehrenfeld Rohland, 2023), extienden el accionar de este actor a un ámbito más amplio. En consecuencia, al área de Inteligencia se le asignaron nuevas tareas y responsabilidades.

Debido a la pandemia de la COVID-19 la transformación del Estado y sus instancias se ha visto forzada a adaptarse a las complejidades y cambios que de manera acelerada se sucedieron. La etapa poscovid nos convida a reflexionar, entre otros muchos aspectos, sobre la importancia de poseer un Estado diestro, dotado de flexibilidad y de mecanismos de colaboración, presto a responder con eficiencia ante los requerimientos de una sociedad, cuya única característica es lo cambiante. A su vez, se ha puesto de relieve la necesidad de contar con mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno nacional y los niveles internacionales, a fin de promover una gestión más pertinente y apegada a los resultados esperados.

¿En qué ha fallado la COMBIFRON para enfrentar los desafíos futuros, en particular pensando en el área de Inteligencia? ¿Se ha reflejado eso como parte de la agenda binacional? En este capítulo teniendo en cuenta el escenario poscovid de Ecuador se precisan valoraciones sobre el corto, mediano y largo plazo en la COMBIFRON además el contexto particular que derivó en la declaración de estado de emergencia ante la acción de grupos terroristas.

En este capítulo, se realiza una reflexión retomando el análisis de la agenda de cooperación en materia de inteligencia. Para ello, se han revisado los acuerdos, planes y compromisos, entre otros documentos, contrastados con lo obtenido en las entrevistas a fin de obtener la información en la que se sustenta el capítulo.

4.1. Analizando la agenda de cooperación en materia de inteligencia trazada desde la COMBIFROM

Al revisar la agenda de cooperación en materia de inteligencia desde óptica de la interdependencia compleja se descubre una debilidad de la agenda interestatal y es que no se articulan múltiples temáticas, si se atiende a la segunda de las tres características propuestas por Keohane y Nye (1988). La seguridad sigue siendo una temática prioritaria en dicha agenda interestatal. En este apartado, se parte de la idea de que la cooperación requiere de la agenda para organizar y determinar en qué ámbitos se pueden establecer alianzas. Para ninguno de los entrevistados hay claridad en el tema de priorización de las temáticas, lo cual como explica Estévez (2022), resulta vital a la hora de establecer los principios de cooperación entre las comunidades de inteligencia.

Un primer aspecto que se analiza es el enfoque desde el cual se concibe la agenda de la COMBIFROM. La agenda es la expresión, si se quiere tangible, para verificar la intención de que dos Estados están dispuestos a cooperar. Tres rasgos deben primar en su concepción: 1) el criterio de interdependencia entre los Estados, que podría entenderse, al adjetivarla como binacional; 2) la capacidad para actualizarla según los cambios en los contextos de cada país identificando cómo la cooperación binacional puede ayudar ante esos desafíos que surgen; y 3) que sea una agenda vinculante, o sea, que no dependa de la buena fe de los dos países, sino que exista un compromiso normativo para su cumplimiento y actualización. Si bien uno de los entrevistados expresa que en la agenda sobre

la frontera colombo-ecuatoriana, la seguridad y defensa están estrechamente relacionadas con los grupos irregulares armados (GIA) y el narcotráfico. En los últimos años, ha habido atentados, secuestros y crímenes vinculados a estas amenazas. El Ecuador ha actualizado su política de defensa para abordar estos desafíos, y tanto Colombia como Ecuador han reforzado la presencia militar en la frontera para contrarrestar a los grupos ilegales (entrevista a subcomandante del Grupo de Contrainteligencia del Ejército y secretario de la COMBIFRON Ecuador- Colombia durante 2022, febrero de 2024).

Los temas permanecen abordados de la misma manera, aun cuando todos los entrevistados reconocen que las amenazas “mutan, evolucionan”. Sobre las falencias, se puede añadir que la revisión de la agenda de la COMBIFRON entre 2018-2023 (cinco años) informa de una casi inmovilidad en las temáticas y sus niveles de prioridad. El planteamiento de los mismos problemas sin valorar cómo se mueven las prioridades da cuenta de la visión acrítica que ha primado con respecto a la actualización y de la desconexión ante los desafíos que surgen.

La inacción en esta área se debe a la falta de un posicionamiento claro de ciertos temas en la agenda de la comisión. Además, ello incide en que muchos los acuerdos y entendimientos no se reviertan en acciones concretas y eficientes, lo que redundaría en la falta de credibilidad que debilita la imagen de la cooperación binacional. Así lo plantean los entrevistados: “las amenazas mutan, evolucionan; por ello es importante la actualización de información, TTPs y evaluación del enemigo, debe ser constante” (entrevista a subcomandante GOEIMC CCFFAA, Quito, Ecuador, febrero de 2024).

Si se mira la agenda desde la óptica binacional colombo-ecuatoriana prima la lucha contra el terrorismo y la lucha contra el narcotráfico y los delitos que se derivan de esta actividad (entrevistas a exanalista de inteligencia en el centro de análisis del COIMC, febrero de 2024; a subcomandante del Grupo de Contrainteligencia del Ejército y secretario de la COMBIFRON Ecuador-Colombia durante 2022, febrero de 2024).

El rasgo que mejor se reflejó es el de la agenda vinculante, aun cuando varios aspectos son susceptibles de mejora. Existen mecanismos de carácter normativo para asegurar el cumplimiento de lo acordado, más allá de la buena fe de los Estados; ejemplos de ello son el Reglamento de la COMBIFRON, actualizado en 2023, y la revisión del cumplimiento de los acuerdos en cada reunión. No obstante, falta dotar de un cuerpo normativo específico las actividades de cooperación entre las comunidades de Inteligencia de Ecuador y de Colombia.

Un asunto que también demanda análisis, sobre la base de lo antes planteado, es revisar la evolución de la temática de la seguridad y en particular de la Inteligencia, más allá de la relevancia que se ha otorgado. Como ya se ha argumentado en esta tesis ha tenido un lugar relevante. El problema radica en que no se han incorporado nuevos subtemas a la agenda en relación con las nuevas amenazas o las mutaciones en los problemas de algún modo pueden denominarse antiguos.

En síntesis, al pensar la agenda en que falla la COMBIFRON desde el presente estudio se proponen los siguientes aspectos:

- Redimensionar el compromiso político para, por un lado, dotar de enfoque crítico a la relación cooperativa y, por otro, que el impacto en las metas sea binacional teniendo en cuenta el carácter vinculante y exigible.
- Robustecer el papel de los actores clave y su vínculo transnacional en la elaboración de las agendas, evitando que el cambio de actores en los niveles más altos incida en los retrocesos de la actualización de las agendas.
- Colaborar en redes transgubernamentales y favorecer la participación al privilegiar la lógica de la alianza y la articulación entre los diferentes actores.

- Propender aún más a compartir esfuerzos a favor de objetivos y estrategias comunes, incluso asumir en forma coordinada riesgos, peligros, amenazas y los errores que se puedan derivar de la entrega y compartimentación de la información a través de los canales de las comunidades de Inteligencia.
- Articular desde la propia agenda la idea de que la coordinación en cooperación a escalas mayores estará mediada por el control y afinación del proceso ejercido desde los primeros niveles.
- Ampliar el concepto de “agenda para la cooperación en inteligencia” en la praxis, o sea, una cooperación descentralizada que supone crear puentes entre las comunidades proveedoras de los recursos de Inteligencia en una relación de pares.
- Aumentar la capacitación en cuanto estrategia imprescindible para que la construcción de agenda nazca de la conciencia crítica de actores de las dos naciones, valorando el cambio de actitudes para consolidar el intercambio transgubernamental, así como sostenibilidad de la cooperación en el tiempo.

Aplicando el criterio de interdependencia entre los Estados, en particular falla con el área de Inteligencia tiene que ver con el intercambio de información; en particular se refleja a la hora de determinar criterios de relevancia sobre los datos objetos de intercambio (entrevistas, 2023 y 2024). Las comunidades de inteligencia saben lo que es significativo para cada una de sus naciones incluso para cada país por separado. En palabras de un entrevistado, “cada país se reserva información confidencial en cuanto a operaciones en curso de modo que no exista fuga de datos”, aunque para él “la compartimentación ha sido favorable para alcanzar el éxito en las operaciones” (entrevista a subcomandante GOEIMC CCFFAA, Quito, Ecuador, febrero de 2024). Sin embargo, ¿quién define lo es binacionalmente relevante?, aquello que puede ser útil para ambas naciones y que ambas comunidades de inteligencia pueden tener la posibilidad de identificar y aprovechar. Frente a ese escenario de lo que se trata es de superar la idea de la información aislada para construir una noción de información compartida.

Las instituciones técnicas del Ecuador y de Colombia trabajan coordinadamente para solucionar de manera pragmática los temas pendientes en la agenda bilateral, con especial atención a los asuntos relacionados con la defensa, la seguridad, la migración y el comercio (Gobierno Nacional de la República del Ecuador y Ministerio de Defensa, 2023). Ello se traduce en la diversificación y la jerarquización de los temas de la agenda, y en la necesidad de comprender cómo esta evoluciona reposicionando las prioridades temáticas de acuerdo con el contexto, que está signado por lo nacional, lo binacional, lo regional y lo global.

Así, la agenda de cooperación binacional sobre inteligencia en la COMBIFRON suscita varios puntos de análisis. En primer lugar, estos están marcados por el contexto complejo actual, cuyas dinámicas y estructuras se definen dentro de las tendencias de una sociedad global, sobre todo, y adaptándola a las difíciles circunstancias por las que pasa Ecuador en la tercera década del siglo XXI, hay que incluir la escalada de violencia que golpea a la nación debido a actores transnacionales. Desde hace varios años, los países de América Latina registran un aumento considerable de delitos de “carácter transnacional, como el tráfico de personas, armas, drogas ilícitas y terrorismo, los cuales rebasan su capacidad y contribuyen a la confusión entre las funciones que le competen a las agencias civiles y militares encargadas de proporcionar seguridad” (Páez et al., 2018, p. 85). Estas situaciones no solo provocan la pérdida de vidas humanas, sino que empeoran la calidad de vida y desatan el miedo entre las personas, afectando la economía y el desarrollo de las naciones.

En palabras de uno de los entrevistados, lo primero que se necesita es actualizar la agenda, en temas prioritarios: “deberá existir una actualización de la COMBIFRON sobre seguridad ciudadana, en vista de que las amenazas cada vez van evolucionando y debe existir nuevos métodos para combatirlos por tal motivo se debe ir actualizando conocimientos e información sobre estas amenazas” (entrevista a oficial de operativo de inteligencia militar, Fuerzas Armadas, Ecuador, febrero de 2024).

En segundo lugar, se presenta un desafío que a su vez fue una debilidad: la disparidad entre los actores de las dos comunidades de Inteligencia. Como especifica uno de los entrevistados, basado en su experiencia en “sendas reuniones con homólogos colombianos a fin de coordinar operaciones conjuntas que permitieron la consecución de objetivos comunes en el límite fronterizo (...), existe predisposición de los funcionarios con la finalidad de alcanzar el éxito en las operaciones (entrevista a Subcomandante GOEIMC CCFFAA, Quito-Ecuador, febrero de 2024). Sin embargo, otro arguye que se necesita más cercanía entre los funcionarios, más allá de la predisposición a cooperar (entrevista a oficial de operativo de inteligencia militar, Fuerzas Armadas, Ecuador, febrero de 2024).

También, se debe mencionar un tercer aspecto que se refiere a la base normativa que regula la cooperación en el área de Inteligencia. Aunque, explica el subcomandante GOEIMC CCFFAA, Quito-Ecuador, “la Constitución señala misiones específicas para FFAA, las cuales se resumen en defensa de la soberanía territorial, lo que implica la lucha contra el crimen organizado y los grupos irregulares que operan en esa zona”, queden fuera otros aspectos debido a la base legal insuficiente, que podría convertir a la inteligencia en razón de conflicto antes que herramienta para evitarlo (entrevistas febrero de 2024). Con respecto a la base normativa que

regula la cooperación en el área de Inteligencia entre las dos comunidades, se deben expedir reglamentos que faciliten el intercambio de datos con las debidas preocupaciones, pero sin que el exceso de burocracia ralentice la relación cooperativa (entrevistas febrero de 2024).

El contexto poscovid abrió nuevos escenarios para la cooperación, pero sobre todo deja nuevas amenazas sobre las que la comunidad de Inteligencia debe trabajar con miras a la cooperación. El intercambio de experiencias entre las dos comunidades a través de la virtualidad es una de las enseñanzas que puede aplicarse en función de trabajar conectadas en tiempo real, frente a las situaciones que lo demandan (entrevistas a secretario de la Combifron Ecuador-Colombia durante 2022; oficial de operativo de inteligencia militar, Fuerzas Armadas, Ecuador; Subcomandante GOEIMC CCFFAA, Quito-Ecuador; febrero de 2024).

La disparidad entre los actores de las dos comunidades de Inteligencia se traduce en presupuesto y conocimientos. En Ecuador cada vez son más necesarios la adquisición de conocimientos operativos, técnicos y tecnológicos, en cuanto instrumentos útiles para la gestión de la información en el área de inteligencia (Gobierno Nacional de la República del Ecuador y Ministerio de Defensa 2023; entrevistas, 2024). A partir de la adquisición de tales las capacidades cada entidad ecuatoriana podrá estar al nivel de sus pares a fin de establecer contactos transgubernamentales entre las dos comunidades.

Revisados tales aspectos, en la tabla 4 se presenta una matriz FODA para exponer las oportunidades, fortalezas, debilidades y amenazas a partir de las cualidades o problemáticas identificadas en el área de inteligencia en la relación binacional en el marco de la COMBIFRON.

Tabla 2
Oportunidades, fortalezas, debilidades y amenazas el área de inteligencia dentro la relación binacional en el marco de la COMBIFRON

Fortalezas	Debilidades
✓ Predisposición de los funcionarios de Inteligencia tanto de Ecuador como de Colombia con la finalidad de alcanzar el éxito en las operaciones. ✓ Existencia de alianzas estratégicas de larga data entre los dos países.	✓ Falta de políticas actualizadas de defensa entre Ecuador y Colombia para la capacitación e intercambio de información. ✓ Falta de legislación en temas de ciencias y tecnología en relación con el área de Inteligencia. ✓ Escasa inversión en investigación y desarrollo tecnológico.

✓ Crecientes procesos de integración y cooperación en el área de inteligencia. ✓ La existencia de una estructura establecida del Sistema de Inteligencia establecido. ✓ La realización de operaciones coordinadas en reuniones con mandos regionales.	✓ Alta dependencia del exterior en temas tecnológicos.
Oportunidades ✓ Voluntad política para el intercambio de conocimiento y capacitación en el área de Inteligencia. ✓ Nuevos mecanismos de diplomacia directa. ✓ Existencia de organismos, acuerdos y mecanismos de cooperación binacional. ✓ Potencial incremento de capacitación e intercambio de información.	Amenazas ✓ Falta de cohesión en el sistema de Inteligencia ecuatoriano ✓ Presupuesto limitado para los planes estratégicos de FF.AA. ecuatorianas que ocasionan un desbalance entre la estructura militar de ambos países de cara a los escenarios actuales. ✓ Resquebrajamiento de la confianza y la relación entre los gobiernos de Colombia y Ecuador, que pueden incidir para cooperar en seguridad binacional.

Fuente: COMBIFRON (2023); Gobierno Nacional de la República del Ecuador y Ministerio de Defensa (2023); entrevistas realizadas en febrero de 2024.

Elaborado por el autor

Si bien la falta de cohesión en el sistema de Inteligencia ecuatoriano se presentó como una amenaza, los entrevistados valoran sus experiencias como positivas “por la experiencia adquirida en el conocimiento del enemigo, en el terreno y durante el paso por las diferentes agencias de inteligencia del país” (entrevista a Subcomandante GOEIMC CCFFAA, Quito-Ecuador, febrero de 2024). Otro de los entrevistados expone que las experiencias “han sido de suma importancia para poder tener un mejor conocimiento sobre las amenazas y cómo poder combatirlas además de tener una proyección sobre futuras amenazas y poder evitar que estas

puedan vulnerar la seguridad nacional” (entrevista a oficial de operativo de inteligencia militar, Fuerzas Armadas, Ecuador, febrero de 2024).

No obstante, la propia comunidad ecuatoriana ha identificado tal amenaza y se ha planteado cuatro retos: 1) recuperar su legitimidad ante la ciudadanía; 2) profesionalizar la carrera, 3) avanzar hacia la articulación institucional, y 4) evitar que la inteligencia se politice (CIES, s/f). A continuación y con base en los hallazgos del estudio, se le da un orden a estos retos.

Si bien el CIES articula “varias administraciones, de agentes ejecutores, de ámbitos de intervención, de instrumentos y de acciones abordadas, programación, seguimiento y la gestión de inteligencia estratégica en el país” (CIES, s/f), ello no se refleja en resultados concretos. Por tal razón este es el primer reto para que Ecuador pueda integrarse de manera efectiva a la COMBIFRON, pues la articulación institucional es una circunstancia indispensable para que funcione la comunidad de inteligencia en relación con sus fines de protección del Estado; de ahí podrá articularse con su comunidad homóloga en Colombia.

Sin legitimidad, la ciudadanía ni los pares en los países con los que se coopera perciben la calidad de las instituciones públicas. No basta con la importancia que esta comunidad tenga *per se* para un Estado, hay que lograr a través del mantenimiento de actitudes y valores trabajar coherentemente para posicionar en el ámbito nacional y binacional (CIES, s/f).

El reto permanente para el Sistema de Inteligencia del Ecuador es profesionalizarse tanto con relación a una cultura de valores éticos en el procesamiento y obtención de información como en el nivel de rigurosidad científica que exige la profesión. De igual manera, se requiere capacitarse en dependencia de las nuevas tecnologías y amenazas (CIES, s/f). Así podrán tributar a “la gestión del conocimiento, la identificación de rasgos que permitan entender contextos particulares (...) buscando “aprender desde lo aprendido” y la capacidad de “aprender a desaprender”, tal como lo plantean Ardila-Castro y Jiménez-Reina (2020). De hecho, uno de los retos es la apertura a cooperar más en temas de capacitación y actualización de protocolos entre ambas naciones.

Por último, se alude a evitar que “la inteligencia se politice” más bien que se fortalezca para que figure como expresión del poder potencial. Ello alude a que las estructuras de inteligencia deben mantener la independencia y la objetividad a fin de que el área sea utilizada para aspiraciones ulteriores de la política de Estado o devenir en defensor de una política o gobernante determinado.

La crisis pandémica puso de relieve la importancia de dotar de agilidad a las relaciones de cooperación, con el propósito de adecuarlas a las diversas amenazas. Además, que la

cooperación entre los diversos actores solo es posible planificando y compartiendo la información de manera ágil y oportuna. En tal sentido, la articulación entre las dos naciones tiene al menos dos ventajas cruciales: aplacar los delitos transfronterizos y perfeccionar los métodos de lucha contra las organizaciones criminales y terroristas que aprovechan el territorio fronterizo para operar.

Por último, con base en las entrevistas, y si se sigue el concepto de priorización planteado por Estévez (2022) se mencionan que la labor de la comunidad de inteligencia debe establecer como prioridades las actividades delictivas en la frontera que configuran formas de terrorismo. El segundo desafío que se les presenta a Ecuador y Colombia en materia de cooperación para la seguridad tiene que ver con hacer a un lado las diferencias ideológicas entre los Gobiernos, actitud clave para promover una verdadera agenda binacional.

CONCLUSIONES

El objetivo general de esta tesis ha sido evaluar la implementación de acciones, acuerdos y compromisos en el área de Inteligencia como parte de la cooperación en materia de seguridad entre Ecuador y Colombia a través de la COMBIFRON, durante 2018-2023. Tal objetivo ha estado alineado con la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha implementado la inteligencia dentro de la cooperación en seguridad entre Ecuador y Colombia entre 2018-2023? Así, el análisis sobre el rol de la inteligencia en la cooperación binacional en seguridad entre Ecuador y Colombia entre 2018 y 2023 como parte de la COMBIFRON se ha centrado en varios aspectos clave: acciones (reuniones e intercambio de información, operaciones conjuntas, desarrollo de capacidades y acuerdos institucionales), actores y agenda.

Sobre el intercambio de información entre Ecuador y Colombia se concluye que, si bien se han fortalecido los mecanismos de intercambio a través de las comunidades de inteligencia, en particular para combatir amenazas comunes como el narcotráfico y los grupos armados irregulares, aún resta trabajar en la creación de canales de comunicación seguros que impliquen a más actores y la implementación de protocolos para el intercambio de datos desde una perspectiva binacional.

Otra de las acciones importantes son las reuniones bilaterales de altos mandos de inteligencia y seguridad que han permitido la evaluación conjunta de amenazas y la formulación de estrategias coordinadas y operaciones conjuntas. La cooperación en operaciones conjuntas ha sido un componente esencial. Operaciones militares y policiales en la zona fronteriza han demostrado un alto nivel de coordinación, donde el intercambio de inteligencia ha permitido golpes significativos a las estructuras delictivas.

La capacitación y el entrenamiento en inteligencia han sido otras de las acciones priorizadas. Ecuador ha recibido apoyo técnico y formación especializada de Colombia, aprovechando la experiencia colombiana en inteligencia estratégica y operativa. A través de programas de intercambio y cursos especializados han mejorado la capacidad de análisis y respuesta de los servicios de inteligencia ecuatorianos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por fortalecer la cooperación en inteligencia, la desconfianza y la preocupación por posibles filtraciones o el uso indebido de información sigue restringiendo el flujo libre y completo de datos. De lo anterior se vislumbra que pueden surgir diferencias en las prioridades y enfoques políticos entre los gobiernos de Ecuador y Colombia, lo cual puede afectar la cooperación en inteligencia. A su vez, los cambios en las

administraciones gubernamentales pueden llevar a modificaciones en las políticas de seguridad y en el nivel de compromiso con la cooperación binacional.

También las diferencias en las capacidades institucionales entre Ecuador y Colombia han representado un obstáculo. La asignación de recursos financieros y tecnológicos es desigual; Ecuador, en particular, puede enfrentar restricciones presupuestarias que limitan su capacidad para adoptar y mantener tecnologías avanzadas de inteligencia y para formar adecuadamente a su personal.

De manera general, los datos presentados en este estudio permiten concluir que se debe decir que el área de Inteligencia ha tenido un lugar privilegiado entre los acuerdos y compromisos que forman parte de la COMBIFRON, pues en varios documentos se enfatiza en la cooperación en esta área. La reactivación de la COMBIFRON en su calidad de mecanismo de cooperación binacional entre Ecuador y Colombia ejemplifica cómo pueden robustecerse las relaciones entre dos naciones que comparten fronteras.

Sin embargo, al analizar los resultados de la COMBIFRON en el área de Inteligencia se percibe cómo su accionar ha estado limitado por una visión recortada del área en sí misma. La proyección de su accionar no ha pasado de la retórica de los documentos, y tal inacción en el marco de la COMBIFRON reduce la credibilidad hacia los acuerdos y los entendimientos que se firman entre los países, porque son las acciones las que permiten obtener beneficios para el bien de ambas partes, es decir, un bien binacional que otorga legitimidad frente sus respectivas ciudadanías y la comunidad internacional.

La evaluación de las acciones, acuerdos y compromisos en el área de inteligencia desarrollados como parte de la COMBIFRON durante 2018-2023 arrojan tres conclusiones principales.

- 1) La reactivación de la COMBIFRON ha contribuido al fortalecimiento de la confianza entre los dos países y a la creación de unas bases sólidas para las redes transgubernamentales con canales de comunicación, procedimientos y reglamentos operativos. Ello organiza y facilita el intercambio de información y el análisis para actuar de modo coordinado frente a cualquier incidente en la frontera colombo-ecuatoriana.
- 2) No obstante, las diferencias entre los gobiernos pueden suscitar retrocesos en esa dirección, el instrumento se ha visto restringido por las actitudes y acciones de quien está al frente del gobierno de turno, condicionando el desarrollo tanto de las relaciones diplomáticas como del financiamiento para que se profesionalice la comunidad de Inteligencia, sobre todo del lado ecuatoriano. En tal sentido destacan los contextos en que la convergencia/ divergencia ideológica (Quiliconi y Rivera, 2019), pues devienen

en condicionantes muy influyentes en la cooperación binacional. Ello lleva a cuestionar la forma en que los actores de diversos niveles intervienen en el éxito o la inoperancia de los mecanismos de cooperación.

- 3) El aplazamiento de la actualización de los procedimientos y las estrategias de acción es una debilidad que un Estado en la sociedad actual no puede permitirse; las actualizaciones deben ser más ágiles y a partir de constantes revisiones en todos los ámbitos de la COMBIFRON. Esa visión tributará a que la agenda no solo incluya los nuevos temas en los que se puede cooperar, sino que renueven las temáticas que se han incluido desde el inicio de la COMBIFRON.

Tras identificar los principales rasgos de la agenda de cooperación en materia de inteligencia trazada desde la COMBIFRON frente al escenario poscovid de Ecuador se concluye que queda pendiente su diseño desde una perspectiva binacional y que contemple el sentido de la interdependencia compleja, aun cuando la relación coste-beneficio todavía refleje asimetría, pero al largo plazo la cooperación entre Ecuador y Colombia se vislumbra beneficiosa. Mantener una agenda sigue siendo muy importante como guía para la formulación de acuerdos y entendimientos, y también como expresión tangible del compromiso de cooperación por parte de los dos Estados.

En tal sentido, hay que prestar atención no solo a las necesidades antes definidas en la agenda como prioritarias en el área de Inteligencia de cada Estado, sino que deben apuntar a establecer relaciones, sin obviar la complejidad de los actores que se sirven de sus labores. La idea de la necesidad de anticiparse a las amenazas y los riesgos no ha desaparecido, pero los intereses y las realidades sociales, políticas y militares han cambiado dentro el sistema internacional.

Los nuevos escenarios —en plural— poscovid alertan a Ecuador y Colombia que en materia de seguridad son nuevas las amenazas y los riesgos. Las amenazas a la seguridad en la región además de que son dinámicas, evolucionan rápidamente. Los grupos criminales y armados adaptan sus tácticas y métodos, lo que requiere una actualización continua de estrategias y herramientas de inteligencia. Mantenerse al día con estos cambios puede ser un desafío constante para ambas naciones. Por ende, sus comunidades de Inteligencia deberán incrementar y mejorar la cooperación y coordinación entre ellas. Para ello, deberán mirar la seguridad desde la óptica de la interdependencia compleja tal vez cediendo un mínimo de soberanía en aras de alcanzar una coordinación eficaz. Ahora están dadas las condiciones políticas binacionales para pensar en

el área de Inteligencia dentro de la COMBIFRON como una instancia de coordinación en tiempo real y no como un instrumento de cooperación con colaboraciones espaciadas.

El giro que los escenarios poscovid han impregnado al concepto de seguridad implica redimensionar las funciones, los objetivos y las formas de operar en las relaciones de cooperación entre las comunidades de Inteligencia. Si ello se mira desde la interdependencia compleja, esto ha dado paso a una concepción que prioriza la cooperación en determinados asuntos, aun cuando los Estados en un pasado reciente han tenido discrepancias sobre determinados temas. La búsqueda de esta nueva autonomía en materia económica, militar y política ha llevado a estos Estados de la región Andina a adoptar nuevos enfoques en política exterior en lo que respecta a integración regional, desarrollo socioeconómico, energía, etc., y entre esas cuestiones la cooperación en el área de seguridad o defensa ha tenido un lugar privilegiado.

El caso estudiado demuestra que la cooperación binacional en relaciones internacionales, y en particular la cooperación binacional en materia de seguridad, constituyen conceptos relevantes para el estudio de las actuales relaciones entre Ecuador y Colombia. Una fortaleza de estas relaciones de cooperación radica en que se ha dado prioridad a los intereses comunes de los Estados (Tokatlian y Pardo, 1990; Ayllón, 2007). No obstante, tal cooperación no supone una interdependencia recíproca, sino compleja pues, aunque se trate de naciones que comparten frontera, en determinados momentos que uno de los países ha obtenido mayores beneficios de la relación que su homólogo (Muñoz Quezada, 2014).

Aplicar el enfoque de la interdependencia al área de la inteligencia ha permitido ampliar el espectro de la cooperación entre Estados soberanos: se tejen alianzas y se plantean compromisos en temas como la seguridad que llevan a fortalecer temáticas más específicas como la inteligencia (Ayala, 2014). También es relevante que el hecho de aplicar este enfoque al área de inteligencia, en cuanto sector estratégico, supone enormes retos ya que en un mundo hiperconectado como el actual la gestión del conocimiento y de los datos, así como su uso en la resolución de conflictos y la toma de decisiones, resulta cada vez más prioritaria y compleja.

Los resultados de esta investigación sobre las acciones, acuerdos y compromisos en el área de inteligencia como parte de la COMBIFRON pueden alimentar las discusiones para la elaboración de nuevas políticas binacionales o para la suscripción de nuevos acuerdos dentro de la colaboración en materia fronteriza entre Ecuador y Colombia.

Sería romántico pensar que no habrá dificultades en la relacional binacional entre las dos naciones andinas: la voluntad de cooperar en el área de Inteligencia se contrapone paradójicamente a las restricciones que tienen los países de compartir información que interfiera en la salvaguarda de sus intereses nacionales. Sobre esta tensión habrá que seguir investigando.

REFERENCIAS

- Andrade, P. (2016). La seguridad en las relaciones Ecuador-Colombia. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (4), 1-12.
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/188>
- Andrew, C., Aldrich, R. J. y Wark, W. K. (2020). Preface. Intelligence, history and policy. En C. Andrew, R. J. Aldrich y W. K. Wark (Eds.), *Secret intelligence: a reader* (2.ª ed.) (pp. xvii-xxi). Routledge.
- Araluce, O. A. (2018). El poder en la era de la transnacionalidad o las construcciones del poder. *InterNaciones*, (14), 113-134.
- Ardila-Castro, C. A., y Jiménez-Reina, J. (2020). *Aportes teóricos a la construcción del concepto de inteligencia estratégica*. Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789584288974>
- Ayala, J. L. (2014). Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. *Nueva Época*, 4(7), 256-273.
<https://bit.ly/3Ro1Ngd>
- Banco Central del Ecuador. (2017). Efectos de las zonas de integración fronteriza Colombia–Ecuador–Perú. Documento Técnico 15.
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/doctec15.pdf>
- Barreiro Santana, K. (2017). Inteligencia, era de información y vulnerabilidad. En *Amenazas globales, consecuencias locales Retos para la inteligencia estratégica actual*, 79-98. Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.
- Barreiro Santana, R. K. (2018). *Angostura: la inteligencia, el espejo oculto de la seguridad*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Barreiro Santana, K. B., y Lucio Naranjo, B. L. (2024). Crimen organizado, conflictos fronterizos, lavado de activos y ciberespacio: desafíos actuales en la región. *Estado & Comunes*, 1(18), 203-208.
- Barrera, M. E. (2009). Análisis comparativo de la cooperación bilateral, en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, entre la República Argentina y la República de Chile y la República Argentina y la República Federativa de Brasil (Tesis Doctoral).
- Bonilla, A. (2008). Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad.
<https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/25-anos-de-politica-exterior-ecuador>
- Cabrera, A. (2016). Diferencias entre la Cooperación Norte y Sur en inteligencia: apuntes sobre la definición de cooperación en inteligencia. *Línea Sur* (12), 103-116.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales.

- Calduch, R. (2019). La teoría de las relaciones internacionales en la encrucijada: entre el tercer y cuarto debate. *Comillas Journal of International Relations*, (16), 19-37.
<https://doi.org/10.14422/cir.i16.y2019.002>
- Camargo, Á. (2020). La construcción de dinámicas de cooperación en seguridad. *Papel político*, 25, 1-13.
- CAN. (2020). *Informe de gestión anual*. Comunidad Andina de Naciones.
- Cancillería de Colombia. (2024). Relaciones bilaterales con la República del Ecuador.
<https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/ecuador>
- Carrión, F. (2016). La frontera colombo ecuatoriana en el posconflicto. En A. Molano-Rojas. (Ed.), *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas* (pp. 185-198). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55094.pdf>
- Castillo, C. A. (2021). *El ataque al cuartel policial de San Lorenzo y el cambio estratégico del centro de gravedad a la frontera norte ecuatoriana. Consecuencias en la seguridad de la frontera sur* [Tesis de maestría, FLACSO Ecuador].
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17317/2/TFLACSO-2021CACL.pdf>
- Castillo Arias, J. (2011). Sistemas de Inteligencia. Perspectiva doctrinaria para realizar un análisis integral. En Rivera Vélez, F. (Ed.), *Inteligencia estratégica y prospectiva*, (77-126). FLACSO, Sede Ecuador; Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador.
- Celi, F. J., y Escalante, F. J. (2020). Nuevas amenazas para el Ecuador en la frontera norte. *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 13(1), 96-104.
<https://doi.org/10.24133/age.n13.2020.09>
- CIES (2019). Plan Específico de Inteligencia 2019-2023.
<https://www.armada.mil.ec/slides/slide/plan-especifico-de-inteligencia-2021-2030-156>
- Chávez, J., García, L. y Sanipatín, L. (2022). La integración fronteriza: una retrospectiva en el límite norte Ecuador-Colombia. *AXIOMA*, 1(26), 45-51.
<https://doi.org/10.26621/ra.v1i26.783>
- Chávez-Vaca, V. A., y González-Zambrano, R. (2021). San Lorenzo: zona vulnerable a la narcoguerrilla. *REICOMUNICAR* 4(8), 48-58.
<https://doi.org/10.46296/rc.v4i8edesp.0036>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial n.º 449 de 20 de octubre.
<https://bit.ly/3CIriBX>

- Correa, R., y Santos, J. M. (2013). Declaración Conjunta Presidencial Ecuador-Colombia. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/11/declaracion-ecuador-colombia-ipiales-nov2013.pdf>
- Cruz, Galo (2017). Inteligencia Estratégica. Inconsistencias y errores en tiempos difíciles. En *Amenazas globales, consecuencias locales Retos para la inteligencia estratégica actual*, 113-130. Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.
- Cujabante, X. (2009) La seguridad internacional: evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(2), 93-106. <https://bit.ly/3C5NLvd>
- Decreto Ejecutivo Nro. 111. 2023. [https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/Decreto Ejecutivo No. 111 20240009145200 20240009145207.pdf](https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/Decreto_Ejecutivo_No._111_20240009145200_20240009145207.pdf)
- Defaz Gallardo, W. M., y Polanco Chévez, E. F. (2020). *Propuesta de la organización del Comando de Inteligencia Militar Conjunto en la producción de inteligencia* [Tesis de maestría, Universidad de las Fuerzas Armadas]. <https://repositorio.espe.edu.ec/jspui/bitstream/21000/23265/1/T-ESPE-044117.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]. (2017). Actualización del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia. <http://www.sbi-ecuador-colombia.info/documentos/PlanBinacional-V2.pdf>
- Díaz Acevedo, M. (2019). La evolución del sistema de inteligencia ecuatoriano (2007-2020). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 16(32), 415-439. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.296>
- Díaz, A. L. (2008). *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales actuales*. Catarata.
- Domínguez, Jorge, Mares, D., Orozco, M., Scott Palmer, D., Rojas Aravena, F., Serbin, A. y Murillo, L. (2004). Disputas fronterizas en América Latina. *Foro Internacional*, 44(3), 357-391. <https://www.jstor.org/stable/27738658>
- Ehrenfeld Rohland, E. D. (2023). Revisitar el enfoque de seguridad multidimensional pospandemia a veinte años de su declaración: estudio comparativo de Argentina, Chile y Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 18(2), 73-89. <https://doi.org/10.18359/ries.6720>
- Embajada de Colombia en Ecuador. (2023). Últimos encuentros oficiales. https://ecuador.embajada.gov.co/colombia/encuentros_alto_nivel

- Embajada del Ecuador en Colombia. (10 de julio de 2021). Primer encuentro fronterizo binacional Ecuador-Colombia. <https://www.cancilleria.gob.ec/colombia/2021/07/10/primer-encuentro-fronterizo-binacional-ecuador-colombia/>
- Espinosa, M. V. (14 de agosto de 2021). El corredor binacional Mataje-Espriella de 38 kilómetros fue inaugurado en la frontera entre Ecuador y Colombia. *El Comercio*. <https://bit.ly/3HCE1si>
- Estévez, E. (2020). Gobierno de la inteligencia en la Argentina y el Perú antes y después de la crisis. *Ciencia Política*, 15(29), 249-285. <https://doi.org/10.15446/cp.v15n29.86413>
- Estévez, E. E. (2022). Desafíos actuales de inteligencia en América Latina: legados, democratización, prioridades y dimensiones estratégica y criminal. *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, (1), 67-96. <https://doi.org/10.58752/OMFMP22O>
- Figuerola Ávila, M. (2010). *Potencialidades y retos de los recursos hídricos de Colombia en la gobernanza local*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Freire, C. E., Carrera, F. M., Hurtado, G. E., y Matute, J. S. (2022). Análisis de las relaciones internacionales del Ecuador con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para determinar su efecto en el flujo del comercio internacional de la región. *Información Tecnológica*, 33(1), 25-34.
- Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Grupo de Trabajo de Colombia y Friedrich Ebert Stiftung. (2006). Relaciones Colombia-Ecuador: retos y oportunidades para el restablecimiento de la confianza. *Policy Paper*, 11, 1-12. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04462.pdf>
- Fuentes Hidalgo, S. (2010). La comisión de vecindad de Ecuador y Colombia: la delgada línea entre conflicto y la cooperación (Análisis 2002 - 2009), Especialización en Relaciones Internacionales, FLACSO Sede Ecuador. Quito, 50 p.
- Ganuza, C. (2023). Dinámica institucionalista en cooperación y seguridad: hoja de ruta (2007-2017) y progresiones en la zona fronteriza colombo-ecuatoriana (2017-2023). *Seguridad, Ciencia & Defensa*, 9(9), 21-34. <https://doi.org/10.59794/rscd.2023.v9i9.111>
- Garzón, J. C. (2018). *Seguridad y defensa en la región andina*. Ediciones Uniandes.
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador y Ministerio de Defensa. (2023). *Ficha país Colombia*. Documento de gobierno.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.

- Hirsch, S. W. (2021). *El juego de la cooperación internacional: una propuesta metodológica para observar el efecto de la asimetría en las relaciones internacionales sobre las políticas públicas domésticas a través del control de armas ilegales en México y los Estados Unidos* [Tesis doctoral, Centro de Investigación y Docencia Económicas]. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/4485>
- Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), 44-63. <https://bit.ly/3S7P4z3>
- Inteligencia Militar. (2022). Antecedentes Ecuador-Colombia. <https://www.inteligencia.mil.ec/antecedentes-origen>
- Jaramillo, G. (2009). *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. FLACSO Ecuador.
- Jenne, N. (2021). Cooperación en seguridad con los países sudamericanos: un área de rivalidad entre Estados Unidos y China, no de conflicto. En J. Sahd (Ed.) *China y América Latina: claves hacia el futuro*, (pp.174-199). Centro de Estudios Internacionales. <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/publicaciones/publicaciones-ceiuc/4689-china-america-latina-claves-hacia-el-futuro>
- Jiménez González, C. G. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *POLIS*, 2(3), 115-147. <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/462/457>
- Jordán, J. (2015). Introducción a la inteligencia en el ámbito de seguridad y defensa. *Análisis GESI*, 26(9), 1-18. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/40626>
- Keohane, R. O. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Routledge.
- Keohane, R. O. (2005). *Hegemonía. Cooperación y discordia en la economía política mundial*. Princeton University Press.
- Keohane, R., y Nye, J. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Michigan University.
- Keohane, R. O., y Nye, J. (1997). Interdependence in World Politics. En G. T Crane y A. Amawi (Eds.) *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*, (pp. 56-81). Oxford University Press.
- Keohane, R. O., y Nye, J. S. (1998). Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, 77(5), 81-94. <https://doi.org/10.2307/20049052>
- Kohane, R. O., y Nye, J. (2001). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Kratochwil, F. (1989). *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge University Press.

- Kratochwil, F., y Ruggie, J. G. (1986). "International organization: A state of the art on the art of the state". *International Organization*, 40(4), 753-775. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027363>
- López Pazmiño, C. L. (2019). Estado, conexos/marginales y la transnacionalización del crimen organizado: una aproximación a la frontera norte ecuatoriana. *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 2(9), 269-287. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n9.2019.129
- López Velásquez, A. P. (2021). *Internacionalización de la educación superior y desarrollo fronterizo una propuesta de lineamientos de política para la educación superior transfronteriza en la zona de integración fronteriza colombo-ecuatoriana* [Tesis doctoral, Universidad de La Salle]. https://ciencia.lasalle.edu.co/doct_educacion_sociedad/60/
- Lowenthal, Mark M. (2012). *Intelligence: From Secrets to Policy*. CQ Press.
- Mantilla, S., y Contreras, C. (2011). Las relaciones Ecuador-Colombia en perspectiva comparada. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (11), 67-85. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3443>
- Martínez, R. (2020). *Conflictos y cooperación en la región andina*. Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2021). *Operación Integración Andina*. Ministerio de Defensa de Colombia.
- Ministerio de Defensa de Perú. (2020). *Informe sobre cooperación en seguridad*. Ministerio de Defensa de Perú.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la defensa nacional del Ecuador. Libro Blanco*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/04/Politica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (11 de octubre de 2022). Seguridad y defensa. <https://www.cancilleria.gov.co/politica/integracion-brasil-ecuador-peru>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador. (2019). *Convenios bilaterales en materia de seguridad*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

- Muñoz Quezada, R. (2014). *Paradiplomacia, reforma y descentralización del Estado. Un modelo de desarrollo e integración para las localidades frente al modelo de interdependencia compleja* [Tesis de grado, Universidad Académica de Humanismo Cristiano].
<https://bibliotecadigital.academia.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/2392/TCIPO%2003.pdf?sequence=1>
- Naranjo Buitrón, A. D. (2022). *Ecuador y la incorporación de instrumentos de cooperación internacional de la OCDE en sus políticas* [Tesis de maestría, Flacso Ecuador].
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/18132>
- Noboa González, M. F. y Moreano Uriguen, H. (2018). La inteligencia para la seguridad vecinal de Ecuador: un desafío en tiempos posnormales. *Opera*, 23, 97-114.
<https://doi.org/10.18601/16578651.n23.07>
- Núñez, J. (2015). *Los mecanismos de confianza mutua Ecuador-Perú* [Tesis de maestría, Universidad de las Fuerzas Armadas].
<http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/12383/1/T-ESPE-049580.pdf>
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. University of South Carolina Press.
- Orozco Carpio, F. (2020). *Cambios de la política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte de Ecuador, en el marco del proceso de paz colombiano* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].
- Orozco, G. (2015). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, (1), 142-162.
- Ortiz, D. M. (2012). *El rol de las fronteras en la integración regional: caso frontera andina, colombo-ecuatoriana* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].
<https://bit.ly/3zrEISa>
- Ostos Cetina, M. P. (2010). Vecindad y conflicto: una perspectiva de las relaciones entre Colombia y Ecuador. *Latinoamérica*, (50), 39-57.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742010000100004
- Pereira Pardo, K. T., Sierra-Zamora, P. A., & Fonseca-Ortiz, T. L. (2022). Cooperación internacional contra las drogas ilícitas en Colombia desde el rol del sector defensa: Análisis en materia de inteligencia estratégica (2010-2018). En T. L. Fonseca-Ortiz, E. A. Castro Aldana & J. F. Díaz Burgos, *Emprendimiento social, innovación y Derechos*

- Humanos: Una perspectiva desde la Acción Integral (pp. 131-166). Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9786289514605.07>
- Pérez Enríquez, D. (2021). Comunidad Andina y la discusión sobre la seguridad, 1969-2019. Tránsito histórico y perspectivas para la reflexión. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (20), 123-147. <https://doi.org/10.32719/26312549.2020.20.1.7>
- Pérez Rodríguez, J. (2023). “El Sistema de Inteligencia de Ecuador”. Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico. <https://cespe.espe.edu.ec/wp-content/uploads/2023/03/El-sistema-de-Inteligencia-de-Ecuador-J-Perez.pdf>
- Pevehouse, J. (2004). Interdependence Theory and the Measurement of International Conflict. *The Journal of Politics*, 66(1), 247-266. <https://doi.org/10.1046/j.1468-2508.2004.00150.x>
- Ponce Leiva, J. (2006). Las relaciones entre Ecuador y Colombia: un ejemplo de la necesidad de una política exterior democrática. *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (6), 46-56.
- Pontón, D., y Guayasamín, T. (2018). Proceso de paz y los desafíos en la cooperación frente al problema de las drogas ilícitas Ecuador-Colombia. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.) *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales*, (pp. 303-330). Pontificia Universidad Javeriana.
- Quiliconi, C., y Rivera, R. (2019). Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas en UNASUR. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28(1), 219-248. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.8>
- Ramírez, M. G., Cruz, J. M., Gordon, L. B., y Santamaría, J. M. (2022). Desafíos de la cooperación transfronteriza para el desarrollo en contextos de transformación regional latinoamericana. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 49(1), 3-16. <https://doi.org/10.5209/redc.81937>
- Ramírez, R. (ed.). (2008). *Ecuador: miradas binacionales*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ramos, A. (2020). La securitización, un tema de interés: ¿constructivismo o realismo. *Revista de Estudios Internacionais*, 7(2), 25-43. <https://bit.ly/3UPZleU>
- Rivera Vélez, F. (2011). La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas. En Rivera Vélez, F. (Ed.), *Inteligencia estratégica y prospectiva*, (47-76). FLACSO, Sede Ecuador; Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador.

- Rivera Vélez, F. R., y Barreiro Santana, K. (2014). Political intelligence and national security in Ecuador: a retrospective reading. *J. Power Polit. Gov*, 2, 115-133.
<http://dx.doi.org/10.15640/jppg.v2n3-4a7>
- Rivera Vélez, F. y Cabrera Toledo, L. (2021). “Inteligencia policial y económica: nexos conceptuales para una ampliación necesaria”. En J. Ballesteros Sánchez (Coord.) y L. Zúñiga Rodríguez (Dir.), *Nuevos desafíos frente a la criminalidad organizada transnacional y el terrorismo* (pp. 67-83). Dykinson.
- Rodríguez, F. (2022). *Centro binacional de atención de frontera (CEBAF), un mecanismo de cooperación bilateral en la frontera Perú – Bolivia* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/23032>
- Rodríguez Mamani, F. M. (2022). *Centro binacional de atención de frontera (CEBAF), un mecanismo de cooperación bilateral en la frontera Perú-Bolivia* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/23032>
- Rodríguez Pinzón, É. (2020). Colombia: impacto económico, social y político de la covid-19. *Análisis Carolina*, (24), 1-14.
- Rojas Aravena, Francisco, Josette Altmann y Tatiana Beirute (2011). “Integración Política: un nuevo camino hacia la integración latinoamericana”. Documento de trabajo presentado en el 12 Foro de Biarritz, Santo Domingo, República Dominicana, 6 y 7 de octubre de 2011
- Rosero Herrera, A. V. (2016). *La cooperación internacional como mecanismo de ayuda oficial al desarrollo en el Ecuador: caso de estudio China. Período 2008-2014* [Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales].
<https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4060>
- Ruiz Bejarano, A. (2012). *Desarrollo de la cooperación binacional en materia antidroga entre Colombia y Brasil, durante la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana].
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/2226/RuizBejaranoAdolfo2012.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Salgado, R. 2017. *Small Builds Big: How Ecuador and Uruguay contributed to the construction of UNASUR*. FLACSO Ecuador.
- Salimena, G. (2021). Seguridad internacional, conceptos, evolución y tablero de comando para la toma de decisiones en el siglo XXI. En M. Colotta, P. Degiorgis, J. Lascano y Vedia y Á. Rodríguez (Comps.) *Manual de relaciones internacionales*, (pp. 81-110). Teseo.

- Santamaría Acosta, M. C. (2019). *Recuperación del espacio, tiempo y cultura. Parque-museo binacional de la memoria ancestral en el límite fronterizo de Tulcán e Ipiates* [Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. <https://core.ac.uk/download/200988150.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Plan Fronteras para la Prosperidad [PFP]. (2014). *Plan Binacional de Integración Fronteriza. Ecuador-Colombia 2014-2022*. Senplades / DNP. http://www.sbi-ecuador-colombia.info/documentos/1_PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf
- Slaughter, A. M. (2004). *A New World Order*. Princeton University Press.
- Tokatlian, J., y Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 23(91), 339-382. <http://dx.doi.org/10.5354/rei.v23i91.15518>
- Tomasello, M., Melis, A., Tennie, C., Wyman, E. y Herrmann, E. (2012). Two Key Steps in the Evolution of Human Cooperation: The Interdependence Hypothesis. *Current Anthropology*, 53(6), 673-692. <https://doi.org/10.1086/668207>
- Torres Mello, V. (29 de enero de 2018). Interdependencia Compleja y la inserción china en el mercado internacional. El caso de la relación con Latinoamérica. *Observatorio de Política China*. https://politica-china.org/areas/politica-exterior/la-interdependencia-compleja-y-la-insercion-china-en-el-mercado-internacional-el-caso-de-la-relacion-con-latinoamerica#_ftnref7
- Trefler, P. (2020). Las iniciativas de cooperación en seguridad en la triple frontera. *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 10(1), 187-201. <https://journals.umcs.pl/al/article/view/11842>
- Trujillo, A. M. (2012). La internacionalización del conflicto colombiano hacia el ecuador en la primera década del siglo XXI. *Papel Político*, 17(2), 577-620. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/6544>
- Trujillo Jiménez, L. (2019). *Análisis del funcionamiento y eficacia de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) frente a las amenazas en los territorios de frontera entre Ecuador y Colombia durante 2008-2018* [Tesis de maestría, Universidad Internacional del Ecuador]. <https://repositorio.uide.edu.ec/handle/37000/3106>
- Ugarde, J. M. (2012). Apuntes y propuestas para la cooperación en materia de inteligencia. *Revista Política y Estrategia*, (120), 153-199.

- Vélez Uriña, S. A. V., Cauja, G. E. D., Quesada, C. E. P., Campoverde, E. L. V., & Aguirre, S. E. J. (2024). La cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico en Ecuador. *Sinergia Académica*, 7(3), 570-587.
- Vitelli, M. G. (2016). Consideraciones teóricas sobre el Consejo de Defensa Sudamericano: la seguridad regional desde el realismo, el liberalismo y el constructivismo. *Revista de Estudos Internacionais*, 7(2), 25-43. <https://www.academia.edu/30084549>
- Wong Villanueva, J. L. 2022. Desarrollo e integración transfronteriza en la CAN y el MERCOSUR: enfoques macrorregionales para la planificación territorial transfronteriza. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 49(1), 27-41. <https://doi.org/10.5209/redc.81939>

ANEXOS

Anexo 1. Listado de grupos que han sido denominados terroristas

N.º	Nombre
1	Águilas
2	ÁguilasKiller
3	Ak47
4	Caballeros Oscuros
5	ChoneKiller
6	Choneros
7	Corvicheros
8	Cuartel de las Feas
9	Cubanos
10	Fatales
11	Gánster
12	Kater Piler
13	Lagartos
14	Latin Kings
15	Lobos
16	Los p.27
17	Los Tiburones
18	Mafia 18
19	Mafia Trébol
20	Patrones
21	R7
22	Tiguerones

Fuente: Decreto Ejecutivo Nro. 111, 2023.

Anexo 2. Guía de preguntas

La presente guía de preguntas responde al interés del investigador de evaluar cómo se ha implementado la inteligencia dentro de la cooperación en seguridad entre Ecuador y Colombia entre 2018-2023, mediante la COMBIFRON. Los datos obtenidos solo serán utilizados para los fines de esta investigación. Se mantendrá el anonimato y la confidencialidad sobre su nombre si así lo manifiesta explícitamente.

Nombre(s) y apellidos:

Cargo (puesto, institución, ciudad, país):

Fecha de su funciones

1. Describa las funciones que desempeñó dentro de la comunidad de inteligencia dentro de la cooperación en seguridad entre Ecuador y Colombia entre 2018-2023. (Le agradezco que indique las fechas en las que las desempeñó tales funciones o actividades).
2. ¿Cómo describiría el manejo de los datos sobre las situaciones de la frontera colombo-ecuatoriana?
3. ¿Cuál es su definición de seguridad y defensa en relación con el territorio fronterizo colombo-ecuatoriano?
4. ¿Considera que las acciones tienen un enfoque binacional? ¿Qué abarca ese enfoque?
6. ¿Qué opinión le merece la colaboración entre el funcionariado ecuatoriano y colombiano?
7. ¿Considera que es necesaria la actualización de la COMBIFRON en función de los cambios globales y las amenazas a la seguridad ciudadana? ¿En qué argumentos basa su respuesta?
8. ¿Considera que posee la capacitación adecuada para asumir las responsabilidades de su cargo en la comunidad de Inteligencia?

9. Por qué considera que posee (o no) suficiente preparación para su cargo (al menos tres razones).

10. ¿Cómo valora los resultados de la COMBIFRON en los últimos cinco años?

Desea que su nombre y cargo actual aparezcan citados explícitamente:

_____ Sí _____ No

Muchas gracias por su colaboración

Anexo 3. Lista de entrevistados

1. Anónimo (nro 1): subcomandante GOEIMC CCFFAA, Quito-Ecuador. En funciones desde 2023.
2. Anónimo (nro 2): excomandante del Destacamento de Inteligencia “Francisco de Orellana”.
3. Anónimo (nro 2): oficial del Ejército en servicio activo, con el grado de Mayor, Quito, Ecuador. En funciones desde el 14 de mayo de 2024.
4. Anónimo (nro 2): oficial del Ejército en servicio activo, con el grado de teniente, Quito, Ecuador. En funciones desde el 14 de mayo de 2024.
5. Brown, René: Capitán Servicio Pasivo, oficial BOES54
6. Gavilanes Carvajal, José Santiago: mayor del Ejército Ecuatoriano, subcomandante del Grupo de Contrainteligencia del Ejército, Quito-Ecuador. En funciones desde agosto de 2021 hasta julio de 2023.
7. Guerra, Santiago: teniente coronel, Cmte del BOES54 2021-2022
8. Peñafiel, Jorge: capitán, oficial BOES54
9. Ramos, Marcelo: mayor. Analista Militar Relaciones Internacionales Ministerio de Defensa Nacional
10. Rodríguez Moscoso, Henry Alexander: oficial de operativo de inteligencia militar, Fuerzas Armadas, Ecuador. En funciones desde el 20 de diciembre del 2022.