

**PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA  
ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

---

**TRABAJO DE GRADO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE LICENCIADA MULTILINGUE EN NEGOCIOS  
E INTERCAMBIOS INTERNACIONALES**

**EL PLAN ECUADOR Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE  
DESCENTRALIZACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA ALCANZAR EL  
DESARROLLO, LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN LA FRONTERA NORTE  
PERIODO 2007-2011**

**KATIUSKA RUEDA VITERI**

**QUITO, 2013**

*DEDICATORIA*

A mi hija...

### *AGRADECIMIENTO*

A mi familia: mi mamá, mis papás, mis hermanas,  
mi sobrina, mis tíos, mis primos, mis abuelos por  
ser el pilar que sostiene mi vida y el apoyo  
necesario para culminar este gran esfuerzo

A mis amigas y amigos, compañeros de trabajo,  
por hacer de todos mis días uno especial, por  
acompañarme en este camino.

A mi directora de tesis y mis lectores por su  
tiempo, la dedicación y el profesionalismo  
demostrados a lo largo de este trabajo

A mi querida abuelita, mi abuelita Conchita un  
Dios le pague muy especial.

## ÍNDICE

1	TEMA	1
2	INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I		
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN LOCAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, UN EJE TRANSVERSAL EN EL GOBIERNO DEL ECO. RAFAEL CORREA		
1.1	Contexto general del Gobierno del Eco. Rafael Correa, sus fundamentos y enfoque	4
1.1.1	Una nueva organización territorial de la mano de una política de descentralización nacional	5
1.1.2	El Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional del Buen Vivir: fundamentos para alcanzar el desarrollo humano sostenible en el Ecuador	6
1.2	Instrumentos legales que apoyan el proceso de descentralización en el Ecuador	10
1.2.1	La Constitución de Montecristi 2008, hacia una “revolución constitucional”	11
1.2.2	El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomías	13
1.3	Los actores de la implementación y aplicación de políticas de descentralización	14
1.3.1	La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES	14
1.3.2	La Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador	16
1.3.3	Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's)	21
CAPÍTULO II		
DIAGNÓSTICO DEL DESARROLLO SOCIAL, HUMANO Y ECONÓMICO EN LA FRONTERA NORTE		
2.1	Generalidades del panorama social y económico en las poblaciones de la frontera norte	23
2.1.1	Las necesidades a nivel social en las provincias de la región fronteriza norte	26
2.1.2	Las fuentes de ingreso en la región fronteriza	31
2.1.3	Las relaciones vecinales Ecuador-Colombia: vínculos a todo nivel	36
2.2	El conflicto colombiano y su influencia en la frontera norte del Ecuador	39
2.2.1	Los efectos del Plan Colombia y del Plan Patriota en la frontera ecuatoriana	41
2.2.2	La situación de los refugiados colombianos en la frontera norte	44
2.2.3	El daño ambiental y la vulnerabilidad de los recursos naturales	46
2.3	Plan Ecuador, una respuesta pacífica al Plan Colombia	49
2.3.1	La seguridad humana, la base para el desarrollo de la frontera norte	51

2.3.2	La gestión del Plan Ecuador en el territorio del cordón fronterizo y la presencia de las fuerzas armadas ecuatorianas y colombianas en la región	53
2.3.3	Los polos de inseguridad en la zona fronteriza	55
CAPÍTULO III		
PLAN ECUADOR: HACIA UNA FRONTERA NORTE		
DESCENTRALIZADA CON PAZ, SEGURIDAD Y DESARROLLO		
3.1	Los ejes de intervención del Plan Ecuador	58
3.1.1	La coordinación interinstitucional y la recuperación de la credibilidad en el Estado en la frontera norte	59
3.1.2	El trabajo conjunto con los municipios para el fortalecimiento institucional	59
3.1.3	El manejo sostenible de recursos naturales, el caso de los bosques de la frontera norte	61
3.2	La Cooperación Internacional, sus organismos y su influencia en la región fronteriza	64
3.2.1	La Organización de las Naciones Unidas y su accionar a través del PNUD	64
3.2.2	El Gobierno de Estados Unidos y la USAID	65
3.2.3	La Unión Europea y su apoyo a la paz y al desarrollo, a través del Gobierno alemán y la GIZ	66
3.3	La construcción de un proceso de cultura de paz, una necesidad a nivel mundial	67
3.3.1	La participación de la ciudadanía, el eje de la sostenibilidad de la construcción de una cultura de paz en la frontera norte	69
3.3.2	El respeto a los derechos humanos y el acceso a la justicia, fundamentos de una sociedad segura	70
3	ANÁLISIS	73
4	CONCLUSIONES	79
5	RECOMENDACIONES	81
	BIBLIOGRAFÍA	82

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1	9
SIMILITUDES DE LOS OBJETIVOS DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y EL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR	
TABLA 2	18
INDICADORES SOCIALES DE LAS SEIS PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE	
TABLA 3	26
POBLACIÓN EN LAS PROVINCIAS DEL PLAN ECUADOR AL 2010	
TABLA 4	27
DISPOSICIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS EN LA REGIÓN Y COMPARACIÓN CON EL RESTO DEL PAÍS	
TABLA 5	29
DESEMPLEO EN LAS PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE	
TABLA 6	29
SUBEMPLEO GLOBAL EN LA REGIÓN	
TABLA 7	30
ANALFABETISMO Y ANALFABETISMO FUNCIONAL (2001-2010)	
TABLA 8	33
APROVECHAMIENTO FORESTAL EN PLANTACIONES EN 2010	
TABLA 9	33
APROVECHAMIENTO FORESTAL EN LOS SISTEMAS AGROFORESTALES EN PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE	
TABLA 10	38
EXPORTACIONES / IMPORTACIONES ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR EN EL PERIODO 1998-2012	
TABLA 11	45
REFUGIADOS COLOMBIANOS EN EL ECUADOR 2000-2012	
TABLA 12	62
PARTICIPACIÓN DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE EN LAS PROVINCIAS DELA REGIÓN FRONTERIZA	
TABLA 13	72
TASA DE DETENIDOS POR DELITOS A PERSONAS EN LAS PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE	

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO1 PROVINCIAS INTERVENIDAS POR EL PLAN ECUADOR	19
GRÁFICO 2 MAPA DE POBREZA EN ECUADOR AL 2006	25
GRÁFICO 3 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN RELACIÓN AL PIB NACIONAL 2002-2011 (PORCENTAJES DEL PIB)	36
GRÁFICO 4 TASA COMPARADA DE HOMICIDIOS EN LAS PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE	43
GRÁFICO 5 PRESUPUESTO DESTINADO A DEFENSA EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2007- 2010	55
GRÁFICO 6 DIAGRAMA DE LOS EJES DE INTERVENCIÓN DEL PLAN ECUADOR, ALINEADOS CON LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR	58
GRÁFICO 7 PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE EN RELACIÓN AL TOTAL NACIONAL A MAYO 2012	62
GRÁFICO 8 DESTINO DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS ENTREGADOS POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE A LOS SOCIOS DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE	63

## 1. TEMA

### **EL PLAN ECUADOR Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA ALCANZAR EL DESARROLLO, LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN LA FRONTERA NORTE. PERIODO 2007-2011**

## 2. INTRODUCCIÓN

En un contexto mundial globalizado las fronteras se vuelven modificables, relativas y sensibles a los cambios. La apertura de mercados, los avances tecnológicos, así como la reforma de las instituciones son factores que han influenciado para que esto suceda. En este marco, la vecindad ecuatoriano-colombiana no podía ser la excepción y se ha llevado, la mayor parte del tiempo, en un ambiente de cordialidad y de buenas relaciones sobre todo en el ámbito comercial. Sin embargo, a finales de los años 40, en Colombia, con el auge de la industria cacaotera se desata una lucha con fines sociales que pretendía defender los derechos de un sector agrícola explotado. Este enfrentamiento desbordó en el asesinato del líder del partido liberal, Eliécer Gaitán. Poco a poco, el conflicto entre las fuerzas del orden y las fuerzas irregulares se deslizó hacia la zona fronteriza.

La problemática de la guerrilla, del narcotráfico, y aún del Plan Colombia, entre otros, han seguido también una tendencia de expansión, sus consecuencias no solo se viven en el territorio donde se originaron, también están presentes en el territorio ecuatoriano.

A nivel interno, en Ecuador, a partir del 2008, con la aprobación de la Carta Magna de Montecristi y con la llegada al poder de un nuevo sistema de gobierno, autodenominado del Socialismo del Siglo XXI, el país empieza a sufrir grandes cambios en las tendencias políticas que hasta ese momento habían predominado a nivel nacional.

El modelo de descentralización administrativa se vuelve obligatorio y busca principalmente el desarrollo equilibrado, equitativo y sustentable de todas las regiones a través de la consolidación de un Estado policéntrico que respalda y profundiza los procesos de descentralización y desconcentración.

Así mismo, la sociedad ecuatoriana y la forma de gobierno se han volcado a dinámicas con enfoque socialista, definiendo nuevos conceptos y reglas de juego en relación a las prioridades tradicionales del Estado. Una de éstas es el desarrollo humano y el buen vivir o Sumak Kausay.

El buen vivir, en su sentido básico se entiende como la satisfacción de las necesidades primordiales de la población concentrándose en el ser humano, tanto en su unidad como en el ser colectivo, enfatizando además su relación con la naturaleza y su prolongación en el tiempo.

Algunos sectores que se sentían desprotegidos y que muchas veces habían sido ignorados por el Gobierno Central, han sido atendidos y se les ha brindado acceso a servicios básicos; éste es el caso de las provincias de la frontera norte que al momento de esta investigación han encontrado algunas soluciones en la aplicación del Plan Ecuador.

Gracias a estos antecedentes, se ha llegado a determinar que la hipótesis de trabajo sería analizar el alcance que ha tenido la gestión de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador en las provincias de la frontera norte en los niveles de mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones, pero que además permita verificar si el poder que les fue otorgado a los gobiernos autónomos y descentralizados ha sido ejercido de tal manera que permita atender las necesidades y realidades específicas de cada provincia.

Así mismo, el objetivo principal de este trabajo de investigación es analizar la gestión de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, en un marco de

políticas de descentralización en relación a los logros alcanzados en cuanto a desarrollo, seguridad y cultura de paz.

Se ha previsto analizar en un primer capítulo el contexto de la política ecuatoriana en el período del 2007 al 2012, evidenciando los lineamientos y principios básicos del Gobierno del Economista Rafael Correa Delgado; y al mismo tiempo diagnosticar el proceso de descentralización, sus actores y los instrumentos legales que lo respaldan.

En el segundo capítulo, se describe la realidad socioeconómica de las provincias de la frontera norte, identificando algunos aspectos problemáticos reflejados en indicadores sociales, la situación de los refugiados y los problemas que deben enfrentar en relación a las fuentes de ingresos y de trabajo. A esto se sumará el análisis de las consecuencias de la aplicación del Plan Colombia palpables en territorio ecuatoriano.

Finalmente, se concluirá esta disertación con el estudio de la aplicación de las políticas descritas como ejes centrales en el Plan Ecuador y su impacto en las provincias analizadas, así como su repercusión en el buen vivir de sus poblaciones. En este punto, se analizará conceptos nuevos como cultura de paz y seguridad humana.

# CAPÍTULO I

## EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN LOCAL Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, UN EJE TRANSVERSAL EN EL GOBIERNO DEL ECO. RAFAEL CORREA

### 1.1 Contexto general del Gobierno del Eco. Rafael Correa, sus fundamentos y enfoque.

La vida democrática en Ecuador durante la última década ha pasado por gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas, cada uno con prioridades distintas en su gestión lo que ha llevado a la atención de las necesidades de cada sector de la sociedad.

A continuación de tres derrocamientos presidenciales en el 1997, 2000 y 2005, en enero del 2007 llega al poder, el Economista Rafael Correa, ex Ministro de Finanzas, con una propuesta de gobierno que prioriza en gran medida el desarrollo humano y social del país a través de políticas fundamentadas en el “Socialismo del Siglo XXI” y de la “Revolución Ciudadana”.

El Gobierno de la Revolución Ciudadana, es un proyecto político apoyado por el movimiento PAÍS (Patria Altiva i Soberana) que en campaña ofrecía “*privilegiar el gasto social frente al pago de la deuda externa*”, el restablecimiento de la “*redistribución de la riqueza*” y la “*planificación del desarrollo social*” (MOVIMIENTO ALIANZA PAÍS, 2012).

Para que estas propuestas se vuelvan realidad, el Plan de Gobierno se basaría en 5 ejes principales de cambio que encaminarán al desarrollo económica y social del país: La Revolución Constitucional y Democrática, la Revolución Ética, la Revolución Económica, Productiva y Agraria; La Revolución Social y la Revolución por la Dignidad, la Soberanía y la Integración Latinoamericana (SALAZAR, 2011).

En esta coyuntura política, surgen nuevos modelos, definiciones y estrategias de gobierno que permitirán que el proceso planteado por esta contienda política se cumpla.

Es así que, es importante analizar los fundamentos de un régimen de desarrollo planificado, participativo y descentralizado; así como los de la nueva organización territorial que abarcan el modelo propuesto por el gobierno actual.

### **1.1.1 Una nueva organización territorial de la mano de una política de descentralización nacional**

Una vez posicionado el Gobierno del Eco. Rafael Correa se vio la necesidad de afianzar en la palestra política una reforma organizacional del Estado, lo que condujo a la discusión de temas como la descentralización, desconcentración, desarrollo territorial, autonomías y de cómo la aplicación de políticas públicas que instrumenten estos conceptos podrían coadyuvar en la redistribución equitativa y democrática del poder en el territorio ecuatoriano. Es así que se concluyó que la descentralización, paradójicamente, depende en gran parte de la labor que realice el Gobierno Central y todos los niveles de gobierno por cuanto su misión es *“gobernar las relaciones estatales con el objetivo de democratizarlas, sin concentrarlas o privatizarlas”* (SENPLADES, CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, 2012).

El concepto definido de descentralización brinda la garantía de que se respetarán las potestades y competencias de cada GAD (Gobierno Autónomo Descentralizado) sin caer en la autonomía que dictan los gobiernos federales, es decir los GADs no podrán emitir leyes o crear, modificar o eliminar impuestos (SENPLADES, CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, 2012). El nuevo modelo de descentralización estará a cargo del Consejo Nacional de Competencias que tendrá como responsabilidad regular las competencias y se basará en los principios de *“obligatoriedad, progresividad, equidad, solidaridad, subsidiaridad, complementariedad, coordinación y corresponsabilidad, sustentabilidad y participación”* (SENPLADES, CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, 2012).

En este contexto, la descentralización es un proceso político que busca mejorar en cada territorio la esperanza y la calidad de vida de la población local, establecer un modelo económico productivo popular, solidario y sostenible, garantizar el acceso a la infraestructura básica, y más que nada promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo. (SENPLADES, CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, 2012).

Paralelamente, surgió la importancia de aplicar un rango de gobierno intermedio que permita conjugar el nivel local con el nacional; al mismo tiempo que permitiría una mayor cercanía entre la ciudadanía y el nivel central integrando las necesidades a nivel nacional (SENPLADES, CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS, 2012).

Así, la descentralización permitiría superar las diferencias y desigualdades en los territorios que anteriormente no se habían visto beneficiados de una distribución equitativa de las riquezas nacionales para alcanzar el objetivo primordial de consolidar el desarrollo territorial equitativo, solidario y sustentable.

### **1.1.2 El Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional del Buen Vivir: fundamentos para alcanzar el desarrollo humano sostenible en el Ecuador.**

En la búsqueda de alcanzar el desarrollo humano de la sociedad, el gobierno nacional ha definido algunos lineamientos y políticas centrales para la aplicación de las políticas públicas detallados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Es interesante analizar estos documentos por cuanto en sus bases guardan los fundamentos de lo que el Gobierno entiende por desarrollo y por Buen Vivir. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, es un documento que recopila los lineamientos principales presentados en el Plan de Gobierno propuesto por el Movimiento Alianza País en la campaña electoral del 2006. El movimiento

promueve con este plan un cambio radical en el modelo de desarrollo del país. (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010, 2007).

El Plan recupera una visión de desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir, es decir la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, así como el reconocimiento mutuo de los individuos para alcanzar un porvenir compartido. Ello, necesariamente implica un cambio en el modo de Estado, que recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución y que profundice los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana. Además de pasar de lo sectorial a la planificación por objetivos, el Plan recupera los procesos locales de planificación, tanto para nutrir la planificación nacional como para disminuir las disparidades territoriales en la aplicación de las políticas públicas. (PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010, 2007).

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009- 2013 actualiza el documento anterior. Se trata de dos documentos que en sus lineamientos principales guardan los mismos fundamentos, sin embargo en el segundo se hace especial énfasis en el concepto del desarrollo ligado con el Buen Vivir o Sumak Kausay. Una de las estrategias de cambio definidas dentro del Plan Nacional del Buen Vivir es el desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.

El Plan Nacional para el Desarrollo define el desarrollo como:

*la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable. Nuestro concepto de desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido*(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010, 2007).

El Plan Nacional del Buen Vivir define el Buen Vivir como:

*La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros— entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido.*(PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR, 2010)

En síntesis, los dos Planes coinciden en objetivos, fundamentos y estrategias que nos hacen pensar en la aplicación de políticas de descentralización y desconcentración que tendrían como objetivo principal el desarrollo del país, un desarrollo no solo a nivel de crecimiento económico, sino en una definición muchos más amplia que abarcaría nociones como la calidad de vida, la soberanía, la seguridad, la justicia y la integración.

TABLA 1  
SIMILITUDES DE LOS OBJETIVOS DE LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y EL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR.

	<b>Plan Nacional para el Desarrollo</b>	<b>Plan Nacional para el Buen Vivir</b>
<b>Objetivo 3</b>	Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población	Mejorar la calidad de vida de la población
<b>Objetivo 5</b>	Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana	Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana
<b>Objetivo 9</b>	Fomentar el acceso a la justicia	Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia
<b>Objetivo 11</b>	Establecer un sistema económico solidario y sostenible	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible
<b>Objetivo 12</b>	Reformar el Estado para el bienestar colectivo	Construir un estado democrático para el Buen Vivir

Fuente: Plan Nacional para el Desarrollo y Plan Nacional para el Buen Vivir  
Elaborado por: Katuska Rueda

Es necesario mencionar que, estas políticas pueden quedarse estancadas en intenciones o propósitos si no se encuentra la manera de ponerlas en práctica. Es aquí cuando la sociedad civil, las instituciones públicas y las autoridades en general se convierten en los actores principales de esta implementación, pero sobre todo con el respaldo de un marco legal que garantice y norme la aplicación de estos principios.

## 1.2 Instrumentos legales que apoyan el proceso de descentralización en el Ecuador.

El proceso de descentralización, tanto en Ecuador como en América Latina, no ha sido un proceso sencillo. A nivel nacional, se ha hablado de descentralización en diferentes épocas, retomando la problemática con enfoques diferentes según los gobiernos de turno. Estos propósitos se han visto plasmados en varios instrumentos legales como son: la Ley de Régimen Municipal (1966) o la Ley de Modernización del Estado (1993), Ley de Transferencia del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales (1997), y el Plan Nacional de Descentralización (2004) (SERRANO, PEREZ, 2006).

Para motivos de este trabajo de investigación entenderemos descentralización como:

*aquel o aquellos procesos que, en términos generales, pretenden una redefinición de los centros institucionales (de gobierno y administración) en los que recaerán las competencias, responsabilidades y demás capacidades (entre ellas notoriamente las financieras) para decidir y actuar (social, política o institucional, pública o privada) y que suponen tanto una reducción esencial o eliminación de la caracterización centralista previa, como una ampliación o profundización de las entidades no centralistas. Esto podría incluir también, por ejemplo, un reequilibrio entre lo público y privado, entre el papel, funciones y responsabilidades de Estado, y por otra parte, la sociedad, o entre los entes de decisión colectiva y los propios individuos. (SUAREZ, 2007).*

Con un gobierno que se autodenomina como parte del dentro del Socialismo del Siglo XXI, surge la necesidad de la implementación de una nueva Constitución, una en la que se sobrepongan los derechos de la naturaleza y del individuo sobre los intereses materiales y del capital; y en donde, una vez más, se retome el discutido tema de la descentralización del Estado.

### **1.2.1 La Constitución de Montecristi 2008, hacia una “revolución constitucional”.**

En enero de 2007, se posesionó el nuevo Presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado quien tanto en su discurso de campaña como en el inicial había prometido una “revolución constitucional”, para el efecto tras la consulta popular del 18 de marzo del 2007, la función legislativa pasa del Congreso Nacional de la República a la Asamblea General Constituyente (UNIVERSO, 2007). Una institución de plenos poderes que *“busque superar el bloqueo político y social en el que el país se encuentra sumergido”* (UNIVERSO, 2007)

El 28 de septiembre de 2008, tras un referéndum que tuvo el 63.9% del apoyo del electorado, se aprueba la Nueva Carta Magna que entraría en vigencia el 20 de octubre del mismo año (Universo, Correa resaltó vigencia de la Nueva Constitución, 2007). En declaraciones televisadas, el Presidente anuncia que el nuevo período en Ecuador rompe y deja atrás *“el dominio de los dogmas neoliberales, a la entelequia del mercado, a la hegemonía del capital financiero, de ese capital especulativo decadente, cuyo poder agoniza, ahora mismo, a nivel planetario”* (UNIVERSO, 2007).

La Constitución vigente reconoce la participación directa de los ciudadanos como parte de la soberanía popular, promueve el Buen Vivir como objetivo fundamental, amplía el campo de los derechos ciudadanos, prefigura una estrategia de desarrollo distante del “canon ortodoxo” y basado en el profundización de la economía social y solidaria, reconoce diferentes formas de propiedad y organización de la economía, reconstituye las capacidades de acción estatal, implementa regulaciones ambientales y la consagración de los derechos de la naturaleza, reconoce la plurinacionalidad del Estado, incrementa la participación social, construye un Estado constitucional de derechos, establece la primacía del poder civil sobre el actor militar, determina el carácter prioritario de la integración regional y el mantenimiento de fuertes relaciones del Ecuador con los países de la región, profundiza el sufragio universal al facultar el derecho al voto de jóvenes mayores de 16 años, ecuatorianos en el exterior, extranjeros, reos sin sentencia, policías y militares (SALAZAR, 2011).

La Carta Magna de 2008 considera la planificación y las políticas públicas como instrumentos para la consecución del Buen Vivir. Esto implica que la planificación estatal debe proporcionar la equidad social y territorial y debe promover la concertación. Las prioridades del Gobierno deben ser la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo humano y la (re) distribución de la riqueza (SALAZAR, 2011).

En este marco tenemos los siguientes artículos que dan sustento a la normativa de descentralización en el Ecuador.

*Art. 1.-El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.*

*La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.*

*Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.*

*Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:*

*6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.*

*8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.*

*Art. 276.- El Régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:*

*6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.*

Como se puede observar, la Carta Magna vigente defiende como tema central el desarrollo del buen vivir o Sumak Kausay para todas y todos los ecuatorianos, definiendo varias estrategias para llegar a este fin. Una de las principales vías para llegar a este desarrollo puede ser entendido como la descentralización, al ser ésta una obligación del Estado.

## 1.2.2 El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomías

Una vez que se ha institucionalizado la descentralización en el Ecuador a través del mayor instrumento legal y mandatorio, es decir a través de la Constitución de la República, se vuelve necesaria su aplicación a través de un mecanismo legal que afecte directamente al poder ejecutivo.

El 19 de octubre del 2010, en Registro Oficial No 303 se publica y entra en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), de donde se destaca el objetivo de profundizar el proceso de autonomías y descentralización en el Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población (REGISTRO OFICIAL No303, 2010).

El artículo 1 define su ámbito de aplicación como el que sigue:

*Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.*(REGISTRO OFICIAL No303, 2010)

El COOTAD indica la obligatoriedad del proceso de descentralización en el artículo 105, dicho artículo expresa: “*La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados*” (CÓDIGO ORGÁNICO ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AUTONOMÍAS, 2010). Así mismo, en el siguiente artículo, se vincula los conceptos de descentralización y desarrollo al indicar que:

*a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía* (CÓDIGO ORGÁNICO ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AUTONOMÍAS, 2010).

Respecto de los recursos, el Art. 107 expone con precisión: *“La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias”* (CÓDIGO ORGÁNICO ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AUTONOMÍAS, 2010).

En un primer acercamiento, el COOTAD delimita el proceso de descentralización en un marco de obligatoriedad y para los gobiernos autónomos. Se define un vínculo entre el concepto de descentralización y desarrollo que nos lleva a pensar que son necesarios el uno para el otro.

### **1.3. Los actores de la implementación y aplicación de políticas de descentralización.**

El poder ejecutivo reposa sus funciones en entes reguladores y ejecutores de las políticas emprendidas por el Gobierno Central a través de las instituciones públicas. Una de sus principales obligaciones es velar por el cumplimiento de los lineamientos centrales del Gobierno a través de actividades con la participación ciudadana y democrática.

#### **1.3.1 La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.**

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) es la institución responsable de la planificación del desarrollo nacional, de modo participativo, incluyente y coordinado, para alcanzar el Buen vivir de todos y todas (SENPLADES, 2010).

La SENPLADES tiene como misión tanto impulsar la implementación como dar seguimiento al proceso de descentralización del Estado, y a las políticas de descentralización definidas por los organismos competentes; coadyuvar al fortalecimiento del Sistema Nacional de Competencias establecido en la Constitución; generar instrumentos y metodologías necesarios para la transferencia de competencias y de recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; coordinar el proceso de descentralización del Estado desde el ámbito de la Función Ejecutiva y articular este proceso con los niveles desconcentrados del Gobierno Central y con los Gobiernos Autónomos Descentralizados; para coadyuvar a que todos los ciudadanos, independientemente de su situación geográfica, puedan acceder al ejercicio pleno sus derechos de frente al Estado en todos sus niveles de gobierno (SENPLADES, 2010)

En este marco, a través de la Estrategia Nacional Territorial propuesta por la SENPLADES se define un nuevo modelo de descentralización, esto implica pensar un Estado diferente, que profundice el sistema democrático con un enfoque territorial y espacial. Desde esta perspectiva, la descentralización es una cuestión que compete al conjunto de la sociedad. La descentralización, la desconcentración y el desarrollo territorial son temas nacionales y no únicamente locales o regionales, pues se trata de la distribución equitativa del poder estatal hacia todos sus niveles territoriales y administrativos (ESTRATEGIA NACIONAL TERRITORIAL, 2012).

El rol principal de la SENPLADES se define por la implementación de políticas públicas, planes, acciones, estrategias que procuren el Buen Vivir o desarrollo a la sociedad ecuatoriana.

### **1.3.2 La Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador**

El Gobierno del Dr. Gustavo Noboa creó la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR) para complementar la estrategia integral del Programa de Control de Drogas, además tendría a cargo la coordinación del componente de Desarrollo Preventivo; la Unidad se creó mediante Decreto Ejecutivo No. 640 del 3 de agosto de 2000, revisado y enmendado mediante Decreto Ejecutivo No. 1357 de 27 de marzo de 2001 y, decreto 2146 del 11 de diciembre de 2001 que incorpora a la provincia de Imbabura al programa (PRODOC UDENOR, 2006).

Considerando la coyuntura histórica de la aplicación del Plan Colombia, para el gobierno de Noboa se convirtió en una prioridad el atender el desarrollo económico y social de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo, y de esta manera combatir los efectos derivados del conflicto en Colombia. En este contexto, el Gobierno definió una política para la zona norte en donde el principal objetivo era crear las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo sustentable y así mejorar las condiciones de vida de la población local (PRODOC UDENOR, 2006).

De esta manera, se dio énfasis a la atención de las áreas menos desarrolladas y las poblaciones fronterizas más vulnerables buscando el mejoramiento de la producción, el incremento de los ingresos, la provisión de servicios básicos de calidad y servicios sociales suficientes como acceso a agua, alcantarillado, electricidad, saneamiento, salud, educación y seguridad alimentaria. Adicionalmente, el Programa incorporaba ejes transversales de atención y protección al medio ambiente así como la promoción del manejo sostenible de los recursos naturales (PRODOC UDENOR, 2006). Otro componente importante de este proceso era la participación activa de las comunidades logrando el fortalecimiento institucional y de gestión local.

La Unidad debía cumplir con los siguientes objetivos y responsabilidades (PRODOC UDENOR, 2006):

- Atender prioritaria y urgentemente el desarrollo económico y social en las Provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Francisco de Orellana y Napo e Imbabura.
- Prevenir los problemas de violencia y narcotráfico implementando programas de desarrollo productivo, social, de infraestructura y fortalecimiento institucional y gestión local, aspectos que facilitarán el mejoramiento de la condiciones y calidad de vida de los pobladores de la región fronteriza.
- Coordinar con la Presidencia de la República, Ministerios de Estado, otros organismos del sector público y los Gobiernos locales, los programas de desarrollo sustentable definidos para las seis provincias del Norte.
- Generar proyectos productivos y comunitarios para las seis Provincias.
- Gestionar recursos de Cooperación Internacional para el financiamiento de los proyectos.
- Ejecutar los proyectos mediante el concepto de “tercerización”, esto es, a través de las entidades del sector público, los Gobiernos locales, los Organismos No Gubernamentales y/o aquellos ejecutores seleccionados por los donantes directamente.

Durante la existencia de la UDENOR esta institución manejó 80 millones de dólares que fueron invertidos básicamente en obras de infraestructura en las provincias del norte del país, estos fondos fueron aportados por agencias de ayuda del extranjero (EL UNIVERSO, 2007).

Considerando uno de los principales aportantes tanto financieramente como técnicamente fue el Programa de las Naciones para el Desarrollo<sup>1</sup>, resulta interesante analizar los resultados obtenidos en función al índice de desarrollo

---

<sup>1</sup>En el 2002, el PNUD y el Gobierno ecuatoriana firmaron un convenio por medio del cual este organismo internacional contribuyó con 90.000 mil dólares con el objetivo de facilitar las herramientas necesarias para que los gobiernos locales y la sociedad civil de los territorios de la frontera norte, emprendan actividades prioritarias de desarrollo a nivel local.

humano<sup>2</sup> de las provincias en cuestión, según la tabla que se describe a continuación:

TABLA 2  
INDICADORES SOCIALES DE LAS SEIS PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE

<b>Provincias</b>	<b>Escolaridad (años)</b> <b>2001vs.2007</b>	<b>Esperanza de vida al nacer</b> <b>2001 vs 2007</b>	<b>PIB per cápita</b> <b>1999 vs.2007</b>
Esmeraldas	5.7- 6.44	42.5	37.8
Carchi	5.4- 6.76	86.9	63.4
Sucumbíos	5.2- 6.55	25.6	15.8
Orellana	4.9-5.38	38.1	12.1
Napo	5.3- 6.12	44.8	28.1
Imbabura	5.3 – 6.53	86.5	77.3
Promedio país	6.7 – 7.37	67.0 – 71.98	57.3

Fuente: INEC  
Elaborado por: Katuska Rueda Viteri

Con estos resultados, el Proyecto ejecutado entre el Gobierno ecuatoriano y el Sistema de las Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, concluye su intervención en la frontera norte con un saldo positivo en lo que se refiere al desarrollo social de estas provincias.

Posteriormente, el 25 de octubre de 2007, mediante Decreto Ejecutivo No. 694, publicado en Registro Oficial No. 207 de 08 de noviembre de 2007, se suprimió la Unidad de Desarrollo del Norte, UDENOR, traspasando todas sus competencias, atribuciones, funciones, derechos y obligaciones a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, entregándole la ejecución del Plan Ecuador (RESDAL, 2007).

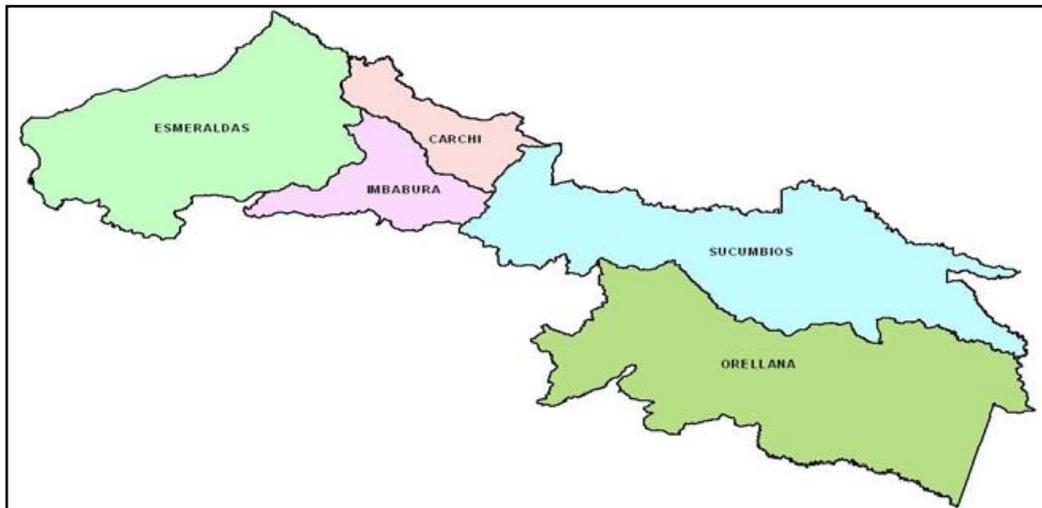
---

<sup>2</sup> El Índice de Desarrollo Humano es un indicador desarrollado por el PNUD en 1994 y mide el progreso de un país según el nivel de acceso a salud, a educación y al estándar de vida, con indicadores como la esperanza de vida al nacer, los años promedio de instrucción, años de instrucción esperados y el ingreso nacional bruto per capita.

Su misión es consolidar la descentralización atendiendo las necesidades específicas de la región fronteriza y la promoción del desarrollo sostenible, garantizando la seguridad humana y el procesamiento oportuno de conflictos, construyendo una cultura de Paz en la frontera Norte (RESDAL, 2007).

Posteriormente en el año 2008, se integró a la Secretaría Técnica del Plan Ecuador como una unidad adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, otorgándole autonomía administrativa y financiera, para ejercer atribuciones tales como planificar, coordinar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos en la Frontera Norte promoviendo el desarrollo, una cultura de paz, la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la seguridad humana, alrededor de los siete ejes del Plan Ecuador que a continuación se detallan (RESDAL, 2007):

GRÁFICO 1  
PROVINCIAS INTERVENIDAS POR EL PLAN ECUADOR



Fuente: Plan Ecuador  
Elaboración: Plan Ecuador  
Recopilación: Katuska Rueda

El fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo, así como el mejoramiento de las capacidades técnicas, financieras y de gestión de los gobiernos provinciales y locales, juntas parroquiales y organizaciones sociales (RESDAL, 2007).

La reactivación económica y del empleo facilitando el acceso a créditos a bajos intereses (RESDAL, 2007).

El mejoramiento de la infraestructura social básica, con el objetivo de ampliar la cobertura y calidad de los servicios básicos como salud y educación en las zonas rurales y urbanas marginales de la frontera (RESDAL, 2007).

El manejo sostenible de los recursos naturales a través de la implementación de tecnologías adecuadas en la extracción, producción, transporte y explotación de los recursos naturales y al mismo tiempo recuperar las tierras degradadas y proteger las especies de vida silvestre (RESDAL, 2007).

La administración de justicia y control de ilícitos y el fortalecimiento del sistema de administración de justicia y el sistema de inteligencia nacional para reducir la criminalidad relacionada con el tráfico de estupefacientes, armamento, lavado de dinero, precursores químicos, tráfico de personas, crimen organizado y corrupción (RESDAL, 2007).

El garantizar el respeto a los derechos humanos, evitar la discriminación de la población asentada en la zona norte y procurar la asistencia humanitaria y refugio de los desplazados (RESDAL, 2007).

La protección de la soberanía nacional e integral del Estado minimizando los riesgos de carácter externo que atenten contra la seguridad nacional del Estado, la integridad de las personas y los recursos naturales, rechazando el uso de la fuerza para la resolución de los conflictos. Se aclara que el Ecuador se abstendrá de participar en operaciones combinadas, coordinadas o conjuntas de carácter militar con Colombia (RESDAL, 2007).

En resumen, podemos decir que los fundamentos generales del Plan Ecuador se encuentran alineados con las políticas nacionales del Gobierno y que se encuentran reflejadas en documentos como la Constitución de la República, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional para el Buen Vivir, defendiendo los derechos de la naturaleza y encausando todas sus acciones hacia el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones de la frontera norte.

### **1.3.3 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

En la Constitución de 2008, se define un nuevo modelo de organización territorial que conduce al nacimiento de nuevos entes encargados de la implementación de políticas públicas que respondan a las necesidades de cada sector y sus poblaciones.

Según lo expuesto, los artículos que a continuación se citan indican los principios generales de la organización territorial del Estado en donde los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADs, se constituyen como sus principales actores.

*Art. 238. Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.*

*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.*(CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008)

Por su parte, el COOTAD indica en el literal h del Art.3

*Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e*

*institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.*(CÓDIGO ORGÁNICO ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AUTONOMÍAS, 2010)

El análisis del marco legal en medio del cual se desarrolla la implementación de las políticas de descentralización en el Ecuador, nos deja la conclusión de que se trata de un proceso que se encuentra normado y defendido a lo largo de los instrumentos legales ecuatorianos, siendo la Constitución del 2008 la principal.

Este proceso, tendría efectos positivos y negativos para las poblaciones implicadas. Si se analiza la descentralización en un marco de ventajas y amenazas podríamos mencionar que la principal cualidad que se desprende es que las poblaciones podrían ver satisfechas las necesidades específicas de su región.

Históricamente, el modelo de gobierno centralizado había ignorado la multiplicidad de las necesidades que se viven en la región fronteriza, esto sobre todo en lo que tiene que ver con infraestructura básica y seguridad, dejando a criterio de una economía centralizada la distribución de recursos.

Esto a su vez, puede consistir en una amenaza para la aplicación de políticas de descentralización. En vista de que las autoridades locales, no estaban acostumbradas a recibir un presupuesto específico por provincia, se podría dar el caso de que no se dé el uso apropiado de los mismos. Esto se podría explicar por una falta de capacitación en cuanto a la planificación y al uso de los recursos estatales como por la cultura del beneficio propio o el defender solo los intereses de un grupo de la sociedad y no del colectivo. Esto, lastimosamente, puede caer en problemas de corrupción o tráfico de influencias.

## CAPÍTULO II

### DIAGNÓSTICO DEL DESARROLLO SOCIAL, HUMANO Y ECONÓMICO EN LA FRONTERA NORTE

#### 2.1 Generalidades del panorama social y económico en las poblaciones de la frontera norte.

La frontera colombo ecuatoriana abarca un territorio de alrededor de 586km, limitando directamente con las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Para el presente trabajo de investigación se han considerado las provincias que se calificaron como prioritarias para la aplicación del Plan Ecuador, según el artículo 249 de la Constitución del 2008 y del que resultan las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana.

*Art. 249. Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos.*(CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008)

Sin embargo, debemos indicar que la dinámica de la frontera no se limita a este espacio físico, existen otros vínculos como el importante flujo comercial, los lazos sociales, culturales, políticos e incluso los familiares. Otro aspecto interesante que será sujeto de estudio es el relacionado con las dependencias no formales que consideran actividades como el narcotráfico, y la migración ilegal, el contrabando, entre otras (EGAS et al., 2009). Estas últimas han incrementado su volumen al punto de sobrepasar las relaciones formales y tradicionales, factor que ha vuelto más complejo el panorama de la frontera norte, involucrando más actores y envolviendo la coyuntura en un ambiente de violencia e inseguridad.

Se trata de una región en donde la atención por parte del Gobierno Central no cumplía con las demandas en necesidades básicas de sus poblaciones. Hasta finales de los 90s, la mayor parte de recursos políticos y militares se destinaban a la frontera sur, sobre todo por el conflicto que se llevaba con el

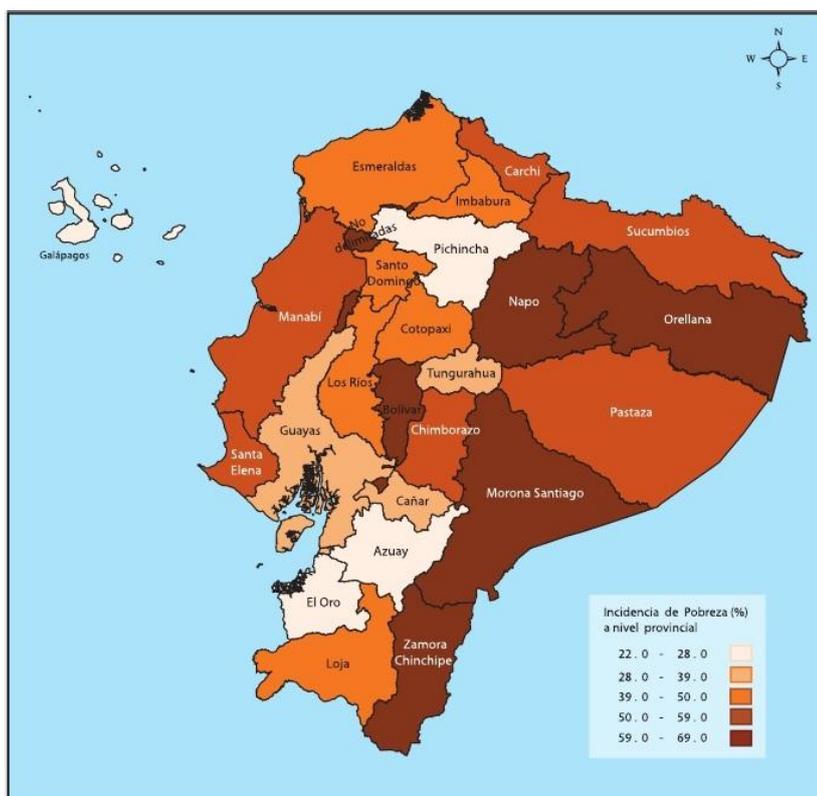
vecino país del Perú y estos fondos cubrían prioritariamente las necesidades en seguridad nacional (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2002).

Los principales ingresos de la zona, sobre todo para las provincias de la Amazonía, provienen de la presencia de la industria petrolera, a su vez los ingresos para la provincia de Esmeraldas provienen de recursos forestales y agropecuarios así como para las provincias de la Sierra que también se complementan con actividades de comercio (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2002).

Sin embargo, esto devala relación dispareja entre los ingresos económicos y el nivel social de estas poblaciones. A pesar de que las provincias amazónicas aportan con alrededor del 80% de la producción petrolera ecuatoriana sus poblaciones todavía viven situación de pobreza (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2002). A inicios del año 2000, las provincias de Sucumbíos y Orellana producían alrededor del 85% del petróleo ecuatoriano y paradójicamente las mismas provincias mantenían altos niveles de pobreza, de hecho en Sucumbíos el nivel de pobreza era de 66% y en Orellana era de 80% (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2002).

Este fenómeno está presente en todas las provincias de la frontera norte, exceptuando relativamente a las provincias de la Sierra, como se especifica en el gráfico a continuación que muestra el mapa de pobreza del Ecuador a nivel provincial; distinguiendo las provincias de la amazonía como las más afectadas.

GRÁFICO 2  
 MAPA DE POBREZA EN ECUADOR AL 2006



Fuente: Mapa de Pobreza, Ecuador 2006  
 Elaboración: Secretaría Técnica del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y SIISE  
 Recopilación: Katiuska Rueda

En estas provincias existen 11 pueblos y nacionalidades lo que además las constituye como una región rica, no solo en recursos naturales sino en términos de cultura y biodiversidad (ANDRADE y RENDON, 2009). La mayor parte de las poblaciones que aquí se encuentran son de origen indígena de los que se distinguen los siguientes grupos: Awá, Chachi, Épera, Karanki, Natabulea, Otavalo, Kañari, Saraguro, A'icofán y en la provincia de Esmeraldas se concentra la mayor parte de población afroecuatoriana del país.

TABLA 3  
POBLACIÓN EN LAS PROVINCIAS DEL PLAN ECUADOR AL 2010

Provincia	Población (al 2010)	Relación con la población ecuatoriana total (%)
Esmeraldas	534.092	3,68758958
Carchi	164.524	1,135940977
Imbabura	398.244	2,749639435
Sucumbíos	176.472	1,218434855
Orellana	136.396	0,941733762
<b>Total</b>	<b>1.409.728</b>	<b>9,733338608</b>

Fuente: INEC  
Elaborador por: Katuska Rueda

La situación de las poblaciones rurales fronterizas de la zona norte del Ecuador, en general, es una vulnerable ya que se encuentran alejadas de los centros tradicionales administrativos y de poder y sobre todo por estar tan próximas de los problemas que caracterizan y que son consecuencia de un conflicto tan violento y armado como es el de Colombia. Esto hace que sus condiciones de vida tengan niveles muy bajos sobre todo en las áreas más cercanas a la frontera y que son más rurales, sin embargo las provincias con mayor población urbana (Imbabura y Carchi) no muestran los mismos rasgos. Es imprescindible, entonces, analizar los indicadores sociales que reflejan estas realidades.

### 2.1.1 Las necesidades a nivel social en las provincias de la región fronteriza norte.

Las condiciones de vida de la región de la frontera norte, sobre todo en el área rural, pueden considerarse como precarias si se analiza desde el punto de vista del acceso a la salud, a la educación y a la infraestructura.

Esto se ve reflejado en diferentes indicadores sociales de los que analizaremos principalmente, la tasa de analfabetismo y analfabetismo funcional<sup>3</sup>, la esperanza de vida al nacer, y la cobertura de servicios básicos como agua, luz, teléfono convencional y alcantarillado.

**TABLA 4**  
**DISPOSICIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS EN LA REGIÓN Y**  
**COMPARACIÓN CON EL RESTO DEL PAÍS**

Provincia	% viviendas con alcantarillado		% viviendas con servicio eléctrico		% viviendas con teléfono convencional		% viviendas con agua entubada	
	2001	2010	2001	2010	2001	2010	2001	2010
<b>Esmeraldas</b>	30.5	30.7	75.6	86	22.3	22.7	52.4	56.6
<b>Carchi</b>	67.4	73.7	94.3	97.2	30.5	37.5	83.1	86.1
<b>Imbabura</b>	63.7	71.7	89.6	97.2	29.8	38	82	81.9
<b>Sucumbíos</b>	26.7	39.8	64.8	84	10.6	18.7	26	40.6
<b>Orellana</b>	18.6	27	53	79.5	9.44	19.2	29.1	48.3
<b>País</b>	48	53.6	94.7	93.2	33.35	33.4	71.98	72

Fuente: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE

Elaborado por: Katuska Rueda

En base a estos indicadores, podemos decir el acceso a los servicios básicos en la frontera norte mejoró sustancialmente entre los años 2001 y 2010 sobre todo en las provincias amazónicas en donde los porcentajes se incrementaron en más de 10 puntos en todos los factores medidos. Esto se puede explicar por la aplicación de políticas públicas enfocadas a cubrir las carencias del sector social, sobre todo desde el 2007 al 2012 con el gobierno del Economista Rafael Correa. Este es un elemento positivo para el desarrollo de la región.

---

<sup>3</sup> El índice de analfabetismo funcional corresponde al número de personas de 15 años cumplidos y más que tienen tres años o menos de escolaridad primaria. Se denomina analfabetismo funcional a la condición de las personas que no pueden entender lo que leen, o que no se pueden dar a entender por escrito, o que no pueden realizar operaciones matemáticas elementales. Para propósitos de medición, se considera como analfabetos funcionales a aquellas personas que tienen tres años de escolaridad primaria o menos. (SIISE)

Sin embargo, si comparamos los indicadores provinciales con los indicadores nacionales, podemos ver que se mantienen por debajo del promedio general. Sobre todo para Esmeraldas, Orellana y Sucumbíos en donde los índices sociales muestran grandes diferencias en relación a los indicadores nacionales, situación que es preocupante si consideramos que se trata de proporciones que corresponden al más del 100%.

A este escenario, se debe incluir el aspecto laboral en lo que se refiere al subempleo y desempleo de estas poblaciones.

Hasta diciembre de 2010, se registraba una tasa del 6.13% de desempleo a nivel nacional, de éste el 2.47% se presentaba en la zona de la Amazonía urbana, 5.15% en la sierra urbana y 7.10% en la costa urbana.

La tendencia general en lo que se refiere al desempleo y subempleo a nivel nacional se ha mantenido a la baja. Sin embargo, en las provincias de Carchi e Imbabura estos índices se incrementaron en el periodo del 2007 al 2010.

En el 2010, el desempleo en Carchi prácticamente volvió al nivel al que se encontraba en el 2003, aumentando en un 50% en relación al 2007, fenómeno que se repite en la provincia de Imbabura con un 6,25%. Paralelamente, el nivel de subempleo en Imbabura aumentó en un 2,6% y 1,9% en Carchi.

Considerando que las provincias de Carchi e Imbabura mantenían sus economías y sus fuentes de trabajo en relación al comercio con el vecino país de Colombia y que estas relaciones han disminuido en los últimos años, podría explicarse el aumento de las tasas tanto de empleo como de desempleo. Otro factor importante que podría incidir es la constante migración de ciudadanos colombianos a estas ciudades que podrían estar ocupando las plazas de trabajo que les correspondían a los ecuatorianos.

**TABLA 5**  
**DESEMPLEO EN LAS PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE**

	2003	2007	2011
Esmeraldas	7	5.6	4.6
Sucumbíos	4.3	3.4	1.6
Orellana	4.3	3.4	1.6
Carchi	6.4	4	6
Imbabura	8.2	4.8	5.1
Total nacional	9.3	5	4.2

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador  
 Elaborado por: Katuska Rueda

**TABLA 6**  
**SUBEMPLEO GLOBAL EN LA REGIÓN**

	2003	2007	2011
Esmeraldas	64.5	65	58.4
Sucumbíos	54.7	71.2	67.6
Orellana	54.7	71.2	67.6
Carchi	67.9	71.7	73.1
Imbabura	71.5	65.2	66.9
Total nacional	62.1	62.9	57.1

Fuente: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador  
 Elaborado por: Katuska Rueda

Otro de los sectores importantes a analizar es el sector de la educación, en este sentido haremos una comparación del comportamiento en los niveles de analfabetismo y analfabetismo funcional en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Orellana y Sucumbíos entre el 2001 y el 2010. De la tabla que a continuación se desprende, podemos apreciar que en el periodo 2001-2010 el índice nacional de analfabetismo funcional decreció en un 34,64%, principalmente en las provincias de Sucumbíos, Orellana y Esmeraldas con el 41,58%; 40,46% y 37,07%.

TABLA 7  
ANALFABETISMO Y ANALFABETISMO FUNCIONAL (2001-2010)

Años	Analfabetismo funcional		Analfabetismo	
	2001	2010	2001	2010
<b>Esmeraldas</b>	32,1	20,2	11,6	9,8
<b>Carchi</b>	23,1	16,9	7,2	6,2
<b>Imbabura</b>	29	19,7	13,4	10,6
<b>Sucumbíos</b>	29,1	17	8,5	6,8
<b>Orellana</b>	25,7	15,3	9,2	6,5
<b>Total nacional</b>	22,8	14,9	9	6,8

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE  
Elaborado por: Katiuska Rueda

En el sector educación, se percibe una gran mejor a nivel nacional, mayoritariamente en las provincias de la frontera norte, esto se ve reflejado en los índices de analfabetismo que se redujeron considerablemente en la última década. Esto se puede explicar por políticas de gobierno que han impulsado el sector y que han brindado mayores comodidades para que la población pueda ejercer su derecho a la educación.

En el 2007, el presupuesto general del Estado destinado al sector de educación fue de USD 1´785, 74 millones, pasando a USD 2´854, 26 en el 2010. Esto se manifiesta, por ejemplo, en el número de escuelas fiscales existentes que a nivel nacional pasaron de 14. 746 en el 2007 a 15.783 en el 2010.

En niveles generales, se aprecia un progreso considerable en términos de reducción del índice del analfabetismo, subempleo, desempleo y acceso a infraestructura básica. Durante la década del 2000 al 2010, la frontera norte ha cambiado para bien su panorama en relación a la década anterior, sobre todo brindando mayor acceso a servicios básicos de infraestructura a sus poblaciones. Esto podría haber mejorado las condiciones de vida en la región. Sin embargo, vemos que resta aún mucho trabajo por hacer que las provincias de la amazonía como de la costa aún no alcanzan el nivel promedio nacional, y en provincias

como Imbabura y Carchi las tasas de desempleo y subempleo se incrementaron en el periodo 2007-2011.

### **2.1.2 Las fuentes de ingreso en la región fronteriza.**

Las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana han sido históricamente provincias con vastos recursos naturales lo que ha hecho que sus ingresos y sus poblaciones se desarrollen en torno a la explotación forestal, agrícola, ganadera y petrolera.

La provincia de Esmeraldas aporta con el 43% de la economía zonal y su fortaleza productiva es el sector de los servicios es decir el sector terciario, así como actividades de comercio al por mayor y menor. Le siguen Imbabura, con 33%; y Carchi y Sucumbíos, con un 15% y 9%, respectivamente (SENPLADES, 2010).

La mayor parte de la economía de la región fronteriza corresponde al sector terciario, sin considerar el aporte que representa la actividad de extracción de minas y canteras y la refinación del petróleo. Las actividades del comercio al por mayor y menor representan 23%, seguido de las actividades de industrias y manufacturas, con 17%, y actividades relacionadas al sector de la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con 15% (SENPLADES, 2010).

Las principales actividades económicas de la provincia del Carchi corresponden al sector terciario, específicamente, al comercio al por mayor y menor. Equivalen a 30% de la producción bruta de la provincia. La agricultura, ganadería caza, silvicultura y transporte representan 20% y 12%, respectivamente. En Esmeraldas, 25% de la economía se concentra en la actividad de comercio; 20%, en industrias y manufactura; 17% en agricultura, caza y silvicultura (SENPLADES, 2010).

El aporte principal de Imbabura a la economía se ubica en el sector terciario: equivale a 56%; le sigue el secundario, con 34%, distribuido en las actividades de manufactura, con un aporte representativo de 18%. En la provincia de Sucumbíos, la actividad que más aporte representa para la economía provincial es el comercio al por mayor y menor, con 17%. Le sigue la agricultura, con 14%; y los suministros de electricidad y agua, con 13%.

En lo que se refiere al sector forestal, debemos indicar que en las 23 provincias del Ecuador está autorizado el aprovechamiento forestal<sup>4</sup> que se divide en dos componentes principales: productos maderables y subproductos de la madera no maderables. Las especies más explotadas son la balsa, el eucalipto y el laurel que representan el 58.79% del volumen total de madera autorizado (MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2010).

El aprovechamiento de la madera es el componente que más se explota a nivel nacional frente al aprovechamiento de los subproductos de la madera no maderables. Esmeraldas es la provincia que registra los índices más altos. De hecho, en el periodo del 2009 al 2010, se registró un incremento del 25,66% esto es 753 456,63 m<sup>3</sup> y en relación al 2007 se constató un incremento del 67,27% (MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2010). De este sustancial aumento, la mayor parte corresponde a la provincia de Esmeraldas con un volumen adicional de 228343,78 m<sup>3</sup> en el periodo del 2009 al 2010 (MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2010).

En lo que se refiere al aprovechamiento forestal en plantaciones, vemos que Imbabura es la provincia con el nivel de aprovechamiento más alto en relación a las demás provincias de la frontera norte; y los niveles más altos de aprovechamiento forestal en sistemas agroforestales corresponden a Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana.

---

<sup>4</sup> El Ministerio del Ambiente a través de la Dirección Nacional Forestal es la institución encargada de regular el manejo y aprovechamiento de los bosques naturales y plantaciones forestales del país.

**TABLA 8**  
**APROVECHAMIENTO FORESTAL EN PLANTACIONES EN 2010**

	VOLUMEN APROBADO	SUPERFICIE AUTORIZADA	CANTIDAD DE PROGRAMAS
Imbabura	80 384,94	557,2	131
Esmeraldas	69 490,37	2 178,56	66
Carchi	35 337,24	211,88	149
Orellana	53,24	5	1
Nacional	2 011 597, 69	20 749, 34	2 217

Fuente: Aprovechamiento de recursos forestales en el Ecuador  
 Elaborado por: Katuska Rueda

**TABLA 9**  
**APROVECHAMIENTO FORESTAL EN SISTEMAS AGROFORESTALES EN LAS PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE**

PROVINCIA	VOLUMEN APROBADO	SUPERFICIE AUTORIZADA	CANTIDAD DE PROGRAMAS
Esmeraldas	472 778, 56	33 760, 10	630
Orellana	72 925,34	7 651,50	741
Sucumbíos	72 747,50	9 392, 59	531
Imbabura	2 075, 51	197	7
Nacional	800 562, 05	61 643, 42	2 217

Fuente: Aprovechamiento de los recursos forestales en el Ecuador 2010  
 Elaborado por: Katuska Rueda

Los productos forestales no maderables y subproductos de la madera son también considerados como una fuente de ingreso sobre todo para las comunidades nativas para quienes representan elementos para su subsistencia. De estos recursos se pueden obtener alimentos, energía, herramientas, artesanías, medicinas e implementos para la construcción de viviendas (MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2010).

Lastimosamente, hasta el momento no se cuenta con un registro oficial de los niveles de explotación de estos insumos. Sin embargo a nivel general se puede decir que no tienen la misma importancia que los recursos maderables (MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2010).

En esta investigación, citaremos algunos ejemplos de estos productos entre los que se encuentra la tagua. En el 2001, a nivel nacional se recolectó 1.648.977.20 kg de estas semillas esto representaba el 24,42% de la producción en Esmeraldas, mientras que en el 2010 se registró el aprovechamiento de 11.139.052,69kg de los que el 10,23% correspondían a la provincia de Esmeraldas (MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2010).

Otros ejemplos a citar son la caña guadua utilizada para vivienda, decoración, artesanías y mueblería, con una extracción nacional de 308.663,39m<sup>3</sup> de los que el 7,17% correspondían a la provincia de Esmeraldas. Se presume además que este producto es exportado al Perú (MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2010).

Los recursos forestales son una fuente importante de ingresos para la economía del país, así como el petróleo, otro de los recursos naturales presente en la frontera norte.

El auge del petróleo ecuatoriano se dio a inicios de los años 70, desde entonces el producto interno bruto y los ingresos del país en general se han visto supeditados los niveles del precio de este recurso. La economía del país pasó a depender del 1% al 20% de este rubro hasta el 2008 (EL COMERCIO.COM, 2012).

El primer pozo petrolero fue descubierto en Ancón hace 100 años, en la Península de Santa Elena, en la región costa del país, pero el Ecuador no vio mayor beneficio de esta explotación hasta mediados del siglo pasado en donde las exportaciones no superaban el 6% del PIB. En los años subsiguientes, empezó la exploración en el Oriente ecuatoriana y con las dictaduras se dio en concesión 5 millones de hectáreas a empresas extranjeras (EL COMERCIO.COM, 2012).

Se puede decir que empresas como Texaco, Epson, YPF, Agip, Mobil, entre otras fueron las encargadas de la extracción de petróleo en el Oriente ecuatoriano por lo que se incrementó en grandes porcentajes, sin embargo estos réditos no beneficiaban directamente a la economía ecuatoriana ya estas concesiones se habían firmado sin mayor regulación (EL COMERCIO.COM, 2012).

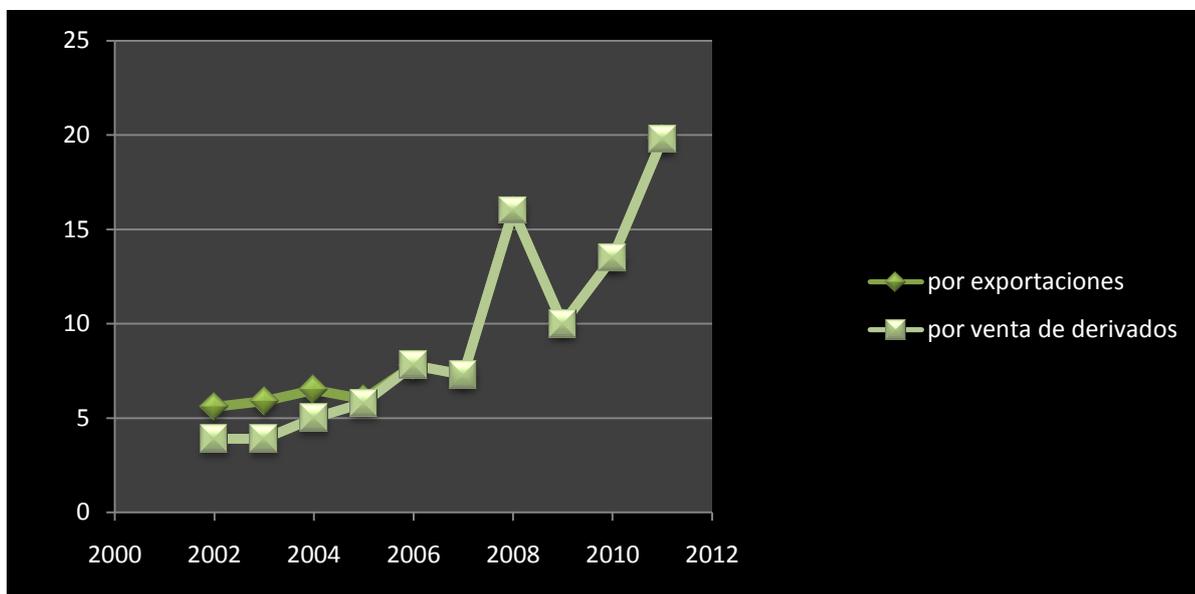
En 1971, se firma la Ley de Hidrocarburos que devuelve la potestad de este recurso a manos del Estado ecuatoriano. Surgen entonces CEPE, PETROECUADOR, como ramas del Estado encargadas de la extracción de petróleo. Años más tarde también se inauguran las refinerías de Esmeraldas y la de Manabí, ésta última en el 2007 (FUNDACION REGIONAL DE ASESORIA EN DERECHOS HUMANOS, 2010).

Durante el siglo anterior y lo que va del siglo XXI, el precio del petróleo ha sufrido grandes fluctuaciones, lo que nos ha llevado a picos que sobrepasan los USD100/barril (EMPRESA PUBLICA PETROECUADOR, 2010).

En la última década, la producción y exportaciones de petróleo y sus derivados han mantenido niveles altos, en el 2010 se registró un total de 15.518,6 miles de barriles de petróleo de los que un total de 11.212, 8 provenían de empresas públicas como PetroEcuador, PetroAmazonas y la Operadora Río Napo. Del total de la producción, 9.627 miles de barriles se destinaron a la exportación a otros países (BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, 2012).

A continuación, un gráfico que explica la evolución del peso de los ingresos petroleros en relación al Producto Interno Bruto. Vale la pena aclarar que a partir del 2006, después de un largo proceso de negociaciones entre el Gobierno y las empresas petroleras internacionales, se cambia la figura de contratación y éstas reciben un pago por servicios prestados ya que el petróleo pertenece al Estado.

**GRÁFICO 3**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS EN RELACIÓN AL PIB**  
**NACIONAL 2002-2011 (PORCENTAJES DEL PIB)**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
 Elaborado por: Katuska Rueda

### 2.1.3 Las relaciones vecinales Ecuador-Colombia: vínculos a todo nivel

A los pueblos de Ecuador y Colombia los unen mucho más que vínculos físicos, somos países que guardan el mismo origen, básicamente las mismas culturas y seguramente el nexo que nos vuelve más cercanos es compartir el mismo idioma. Estas características no solo son parte de Ecuador y Colombia, se las encuentra a lo largo de Latinoamérica con ciertas especificidades.

Todos estos factores han contribuido a que las relaciones con Colombia se hayan llevado, la mayor parte del tiempo, de manera cordial, amistosa y con respeto. En este contexto, es importante analizar esta interdependencia desde varios puntos de vista, como el económico, el político y el social.

A nivel económico, podemos decir que la principal fuente de intercambio es el comercio y como principales productos tenemos los provenientes del sector

automotriz, acuicultor, farmacéuticos, textiles y recursos energéticos (LA CAMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL, 2010).

La actividad comercial entre Ecuador y Colombia siempre ha tenido un carácter muy dinámico. Consecuentemente la tendencia creciente se ha mantenido en la supremacía de las exportaciones colombianas frente a los productos ecuatorianos. En la década de los noventa se mantenía en un promedio de USD 350 millones, con una reducción notoria en el 1999 cuando Ecuador atravesaba una muy fuerte crisis bancaria lo que disminuyó el poder adquisitivo de la población en general (POLANCO, 2010).

Con la aplicación del Plan Colombia partir del 2002, las relaciones comerciales se vieron afectadas. De hecho si comparamos la balanza comercial entre Ecuador y Colombia entre los años 2000 y 2002, se puede apreciar la disminución de exportaciones e importaciones de los productos que fueron considerados como tradicionales.

En enero de 2012, las principales importaciones del Ecuador provenían en un tercer lugar de Colombia y las principales exportaciones se destinaban en un cuarto lugar a este país (COMERCIOEXTERIOR.COM.EC, 2012).

En la actualidad, y después de haber superado en impase de Angostura<sup>5</sup>, se han retomado las relaciones bilaterales entre los dos países, hecho que ha devuelto importancia al comercio regional, pero que sin embargo no ha logrado alcanzar los niveles que presentaban en la década de los 90s. A continuación una tabla que representa esta evolución:

---

<sup>5</sup> En marzo del 2008, se produjo un ataque militar colombiano contra las FARC territorio ecuatoriano en marzo de 2008. Esa incursión, autorizada por el entonces ministro de Defensa y actual presidente, Juan Manuel Santos, dejó 25 muertos, entre ellos el entonces número dos de la guerrilla, Raúl Reyes.

TABLA 10  
 EXPORTACIONES / IMPORTACIONES ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR  
 EN EL PERIODO 1998-2012

<b>AÑO</b>	<b>EXPORTACIONES DE ECUADOR A COLOMBIA (miles de US)</b>	<b>IMPORTACIONES DE ECUADOR DESDE COLOMBIA (miles de US \$)</b>
<b>2007</b>	739,646	483,836
<b>2008</b>	739,646	1,727,047
<b>2009</b>	678,338	1,485,168
<b>2010</b>	678,338	1,485,168
<b>2011</b>	1,023,209	1,485,168
<b>A Junio 2012</b>	483,836	1,070,949

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, República de Colombia  
 Elaborado por: Katuska Rueda

La provincia que mantiene mayor contacto con el vecino país por temas comerciales es Carchi, sobre todo, con su cabecera provincial Tulcán que se encuentra estratégicamente ubicada a lo largo de la carretera Panamericana y muy cerca de Ipiales. Estas dos ciudades constituyen un eje a través del cual se realiza la mayor parte del intercambio comercial (LAURET, 2009). Sin embargo hechos coyunturales como la dolarización y las frecuentes devaluaciones del peso colombiano han hecho que este nivel de comercio disminuya su dinamismo (LAURET, 2009).

A esta interdependencia comercial y económica debemos adicionar los lazos de parentesco y amistad que encontramos en todo el cordón fronterizo. Este fenómeno se puede explicar por el hecho de que generalmente las poblaciones fronterizas tienden a crear más lazos entre ellas que con sus núcleos nacionales debido a su cercanía. Resulta más fácil cruzar una vereda o un pequeño río para estar del otro lado de la frontera que desplazarse horas en medios de transporte terrestre.

Para concluir, podemos decir que las relaciones vecinales entre Ecuador y Colombia han sido buenas y se han visto marcadas principalmente por temas comerciales. Sin embargo, este hecho se ha visto últimamente limitado y ha dado paso a que se refuercen los lazos sociales y culturales. Este aspecto se ve ahora reflejado en nuevas dimensiones que tienen que ver, lastimosamente, con el narcotráfico y la guerrilla. Según declaraciones del Ministro de Defensa en Ecuador a inicios de año, “muchas veces pasan para descanso o para aprovisionarse de algunos alimentos” (EL MERCURIO, 2012).

Es en este sentido que a continuación analizaremos brevemente la historia y los antecedentes del conflicto colombiano, sus principales actores y su influencia directa en territorio ecuatoriano.

## **2.2 El conflicto colombiano y su influencia en la frontera norte del Ecuador**

Para empezar, es importante hacer un recuento de la historia y el origen que tiene el conflicto armado en Colombia. Un conflicto que tiene vigencia por décadas y que a pesar de varias tentativas y negociaciones por alcanzar la paz, ahora tiene un matiz relacionado con el narcotráfico y el poder político y económico de la zona.

El conflicto colombiano tiene sus orígenes alrededor del los años 40, cuando en Colombia se vivía bajo un mandato conservador que se beneficiaba del auge en las exportaciones de café. Esta situación a su vez, derivaba en conflictos entre la clase trabajadora agrícola y los productores de este sector (MEZA, 2011). Podemos decir que, el nacimiento de la guerrilla y del conflicto como tal tienen sus bases en una lucha por intereses sociales, en la repartición equitativa de la riqueza hacia los sectores más vulnerables y desfavorecidos. En 1948, con el asesinato del líder del Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán marca la pauta entre la lucha de clases en Colombia (MEZA, 2011).

A principios de los 60s surgen las FARC (Frente Armado Revolucionario de Colombia), un movimiento que se autoproclamaba marxista y leninista en su lucha, por esta razón es que muchos la consideran como el brazo armado del partido comunista en Colombia al mando de Manuel Marulanda Vélez más conocido como “Tirofijo” (MEZA, 2011).

Así se dio paso para que otros movimientos surgieran, básicamente, con los mismos ideales. En 1962, como consecuencia de la revolución Cubana, nace en ese país para ser ejecutado en Colombia, el Ejército de Liberación Nacional con los hermanos Marco, Antonio y Fabio Vásquez Castaño. En el momento de esta investigación, este grupo guerrillero señala que se cuentan con 48 frentes y están presentes en 22 departamentos con una lucha armada que tiene vigencias por 43 años. En 1967 por su parte, y para sumarse al complejo panorama de la proliferación de movimientos armadas en Colombia, surge el Ejército Popular de Liberación de Colombia (CONVERSANDO CON EL ELN, 2012).

Paralelamente, en 1974 tras un supuesto fraude electoral, se da motivo para que aparezca el movimiento M19<sup>6</sup> a cargo de Jaime Betaman un ex militante de las FARC y Carlos Toledo Plata representante del partido Alianza Nacional Popular. Los “eme” marcaron la historia colombiana con eventos como la toma de la espada del Libertador en 1972 o la toma del Palacio de Justicia en 1985 en pleno centro de Bogotá en donde resultó una masacre tanto de civiles como de militares y guerrilleros por la violenta intervención del ejército colombiano (CARACOL, 2005).

Como consecuencia de estos movimientos surgen los llamados grupos paramilitares buscando dar una respuesta a la lucha contra la guerrilla que el gobierno y las fuerzas armadas habían sido incapaces de dar hasta el momento.

---

<sup>6</sup> Su nombre viene de la fecha 19 de abril de 1970, fecha de las elecciones presidenciales en Colombia y en donde el partido populista Acción Nacional Popular perdió frente al candidato del partido conservador. El ANAPO denunció que había existido fraude en estos comicios.

Estas fuerzas se desarrollan sobre todo en los territorios de la guerrilla y generalmente se ubicaban en la zona fronteriza.

En 1997, se marca un hito para estas agrupaciones ya que se consolidan en un gran frente denominado Autodefensas Unidas de Colombia (CARACOL, 2005)

Se crea entonces en Colombia un frente no solo de dos adversarios, para estas instancias tres frentes batallaban esta guerra: la guerrilla, las fuerzas armadas colombianas y los paramilitares.

En una coyuntura en donde la presencia de los paramilitares aumentó sustancialmente el ambiente de violencia en este país, el Gobierno colombiano se vio obligado a tomar nuevas medidas y políticas que le permitirían solventar esta crisis, para esto existió la importante participación del Gobierno de los Estados Unidos (CARACOL, 2005).

En este sentido, es destacable analizar las políticas y acciones que se ejecutaron bajo el Plan Colombia y el Plan Patriota y los efectos que han tenido en territorio ecuatoriano, sobre todo en la región fronteriza.

### **2.2.1 Los efectos del Plan Colombia y del Plan Patriota en la frontera ecuatoriana**

Gran parte de la historia de las relaciones vecinales entre el Ecuador y Colombia se ha visto delimitada por el conflicto armado que mantiene ese país en relación al narcotráfico y la guerrilla.

La proximidad y marcada interdependencia entre los dos países lleva a que las fronteras desborden los aspectos físicos, llevando de una población a otra, aspectos positivos o negativos de cada una. Este es el caso de la influencia que ha recibido el Ecuador, sobre todo en su frontera norte, de la aplicación del Plan Colombia en este país.

A mediados de los noventa, Colombia deja de ser sólo procesador y exportador de cocaína para convertirse en un país productor; esto transformó al Ecuador en un país ruta de narcotráfico. La relación entre narcotráfico y guerrilla determinó un recrudecimiento de la violencia interna colombiana, pues existe la teoría “en ciertos círculos colombianos e internacionales, de que la finalización del conflicto tiene como requisito previo la erradicación del narcotráfico, considerado la principal fuente de financiamiento de la guerrilla”, minimizando los problemas sociales que son el origen de la lucha insurgente (EGAS et al., 2009).

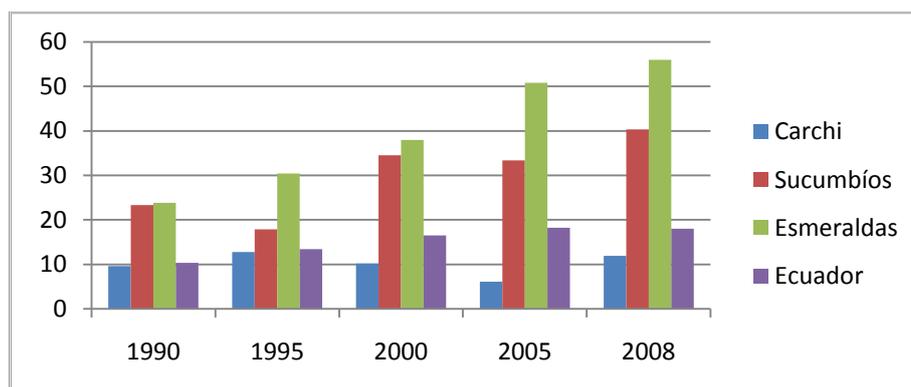
Como una estrategia de política y cooperación internacional para librar esta lucha, Colombia suscribe un acuerdo con los Estados Unidos en este sentido. El denominado Plan Colombia entra en aplicación en el año 2009 bajo el mando de los presidentes Pastrana y Clinton respectivamente (LAURET, 2009).

El objetivo de este Plan era combatir el tráfico de drogas y la guerrilla con extensas campañas de fumigaciones de glifosato sobre los territorios fronterizos, sobre todo en el Putumayo. Esto sin embargo ocasionó molestias y rechazo entre los pobladores de la zona ya que se trata de un químico que produce serios daños tanto en el medio ambiente como en la población en sí.

Entre los principales efectos del Plan Colombia, diagnosticados por el Programa de las Naciones Unidas al 2002, tenemos que mencionar la interrupción del intercambio económico ilegal basado en el mercado de la coca, la vulnerabilidad de la soberanía del Estado ecuatoriano debido a la constante intromisión de las FARC, la posibilidad de que el cultivo de coca se desplace a otras provincias una vez que sea erradicado de la provincia de Putumayo, la falta de capacitación y de institucionalidad de los gobiernos locales para que puedan hacer frente a nuevos retos con miras de fortalecer la gobernabilidad en la zona (PRODOC UDENOR, 2006).

Adicionalmente, debido a estos factores se ha debido incrementar la presencia de las Fuerzas Armadas tanto la ecuatoriana como la colombiana en el cordón fronterizo. Los niveles de inseguridad y de violencia han incrementado drásticamente lo que pone en riesgo a estas poblaciones.

GRÁFICO 4  
TASA COMPARADA DE HOMICIDIOS EN LAS PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE



Fuente: Anuario de defunciones, INEC  
Elaborado por: Katiuska Rueda

Otra de las consecuencias de la aplicación del Plan Colombia y del conflicto armado en sí en Colombia, tal vez una de las más visibles, es el desplazamiento y movilidad de los individuos debido al factor previamente analizado.

En el 2004, durante el gobierno del Presidente colombiano Uribe entró en vigencia el llamado Plan Patriota, una continuación del Plan Colombia y su financiamiento estadounidense que buscaba directamente la intervención masiva de las fuerzas armadas en la lucha contra el tráfico de drogas y la guerrilla específicamente. “*Se trata de una renovada iniciativa contrainsurgente por medio de la cual se desplegará un contingente militar integrado por 14.000 ó 15.000 hombres en el sur del país, allí donde el grupo guerrillero FARC mantiene intacta su retaguardia*”(LOZADA, 2004)

Con la aplicación de estas nuevas medidas de trabajo conjunto entre el gobierno colombiano y el estadounidense los efectos en la frontera norte se vieron agravados, sobre todo el tratarse de una intervención violenta y armada.

Este factor ha obligado a que las comunidades de las fronteras abandonen sus territorios por el temor de ser atacados tanto por la guerrilla por como por los militares. La movilidad de los personas ha sido un rasgo característico de este hecho, por esta razón es sujeto de análisis en el siguiente punto.

### **2.2.2 La situación de los refugiados colombianos en la frontera norte.**

Para abordar este punto es necesario empezar con la definición del término refugiado en el sentido expuesto por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR.

Durante la Convención de Refugiados de 1951 se define como refugiado a toda persona que *debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país* (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2010)<sup>7</sup>, o sea de su país de origen.

En el año 2000, cuando se inició la implementación del Plan Colombia, en el Ecuador se registraban apenas 359 refugiados colombianos (VARESE, MORALES, 2009).

En un reportaje realizado por Luz Elena Coloma, el 2 de julio del 2006 en el Programa La Televisión se señala que en el Ecuador en ese año, el 98% de refugiados eran colombianos. Entre el año 2000 y el 2006 se aprobaron 11.200 solicitudes de refugio.

De enero a diciembre del 2008, 65.448 colombianos habían solicitado refugio en el Ecuador, esto es el 89.57% del total de solicitudes de refugio. De

estas solicitudes 17.782 fueron atendidas es decir el 96.46% de la población de refugiados en el Ecuador eran de nacionalidad colombiana.

La tabla a continuación muestra el comportamiento en el número de refugiados colombianos en el Ecuador desde el 2000 al 2012.

**TABLA 11**  
**REFUGIADOS COLOMBIANOS EN EL ECUADOR 2000-2012**

Año	No de refugiados colombianos por año	Solicitudes de refugio
2000	359	
2003	1.702	
2005	7091	
2008	17.782	65.448
2009	25.217	30.404
2010	7.870	23.905
2011	2.597	13.232
2012 ( a septiembre)	1.316	9.440

Fuente: Dirección de Refugio del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración  
Elaborado por: Katuska Rueda

Según el ACNUR, el Ecuador tiene la mayor población de refugiados de América Latina, en su mayoría compuesta por personas que huyen del conflicto armado interno del vecino país Colombia. Como vemos, según los datos proporcionados por la Dirección de Refugio del Ecuador, entre el 2008 y el 2009 se presenta un gran incremento del número de refugiados. Este fenómeno podría explicarse por la aprobación de la Constitución del 2008 en donde se da beneficios y se defiende a la población que entra en esta clasificación. Esta situación brindaría seguridad y estabilidad a los refugiados colombianos lo que pudo haber sido un incentivo para movilizarse a territorios ecuatorianos.

De hecho los artículos 9 y 41 de la Carta Magna indican:

*Art. 41 Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.*

*No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad.*

*Art. 9. Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.*

La situación de los refugiados colombianos, no ha sido fácil desde su origen. El desplazarse de un país a otro abandonando sus pertenencias, sus hogares, sus fuentes de ingreso y sus familias los lleva a ser considerados como un grupo humano vulnerable. Las poblaciones que reciben a los refugiados también empiezan a sufrir las consecuencias de este masivo desplazamiento de personas. De hecho, se puede decir que en muchas de las ciudades o áreas en donde hay más presencia de refugiados se puede percibir ciertos rasgos de discriminación, exclusión y hasta prejuicios sobre ellos.

Las poblaciones y sus integrantes no son los únicos que entran en este rango de vulnerabilidad y de amenazas, también esto acontece con los recursos naturales y el medio ambiente en general de las zonas que se han visto afectadas por el Plan Colombia y el Plan Patriota.

### **2.2.3 El daño ambiental y la vulnerabilidad de los recursos naturales**

La aplicación del Plan Colombia trajo como principal efecto las fumigaciones con glifosato en los cultivos de coca ubicados sobre todo en el área del Putumayo que colinda directamente con la amazonía ecuatoriana.

*La discusión se centra en el interrogante si el método colombiano- estadounidense de erradicar a los cultivos ilícitos, cuya parte integrante principal es el glifosato, trae consigo daños ambientales y de salubridad que se han dispersado más allá de la frontera y ha incidido en una serie de consecuencias negativas al otro lado de la frontera, variando de cosechas perdidas, contaminación de fuentes de agua hasta problemas graves de salud entre los*

*habitantes ecuatorianos que viven al frente de áreas aspersadas*(ESCUELA INTERNACIONAL DE PERIODISMO DE FRONTERA, 2011).

El glifosato ( $C_6H_{17}N_2O_5P$ ) es un herbicida químico no selectivo utilizado con usos agrícola, urbano, industrial y de jardinería para el control de malezas que tiene una persistencia de alrededor de 60 días en los follajes y hojarascas.

Como ya habíamos mencionado el objetivo principal del Plan Colombia era exterminar con la mayor parte de los cultivos de la zona, sobre todo al considerar que ésta sería la solución al conflicto entre los narcotraficantes y la guerrilla.

Las primeras avionetas fumigadoras llegaron a Colombia en el año 2000 y su ámbito e instancias de aplicación han tenido algunas fases, pero siempre ha estado marcada por las constantes quejas y malestar de las poblaciones fronterizas sobre todo las del sector campesino y agrícola que ya presentaban problemas de salud en sus comunidades y que eran testigos de los daños que se ocasionaba en las plantaciones agrícolas de las inmediaciones así como en las fuentes de agua (ESCUELA INTERNACIONAL DE PERIODISMO DE FRONTERA, 2011).

Estas consecuencias se mostraron más evidentes a partir del 2002 cuando recrudecieron las fumigaciones con la aplicación de una fórmula reforzada del químico mencionado, como parte de las políticas del nuevo gobierno a cargo del Presidente Uribe (ESCUELA INTERNACIONAL DE PERIODISMO DE FRONTERA, 2011).

Se presentaron más fumigaciones en el 2003, en el 2004 y en el 2005, estas últimas crearon gran malestar a nivel de la sociedad civil desbordando en manifestaciones y en intenciones del Gobierno ecuatoriano de denunciar estos hechos (ESCUELA INTERNACIONAL DE PERIODISMO DE FRONTERA, 2011).

En el 2006, después de un encuentro entre los cancilleres Barcos y Carrión se acordó suspender las fumigaciones en territorio colombiano ya que estarían afectando sobre todo a la provincia de Sucumbíos. Sin embargo esta decisión estaba supeditada a los resultados del informe que realizaría la ONU ante la solicitud del Presidente de la época, Alfredo Palacio. Dicho informe concluiría en la sugerencia a Colombia de que suspendan las fumigaciones aéreas de mencionado químico (EL UNIVERSO, 2006).

Según el gobierno colombiano no se han realizado más fumigaciones desde esa época y varios estudios se han elaborado para determinar la toxicidad y los efectos del químico tanto sobre humanos como animales y plantas.

En el 2000, un informe realizado por el Boletín denominado Enlace, perteneciente a la Red de Acción de Plaguicidas de Latinoamérica, se afirmaba que *“el glifosato es tóxico y que causa problemas en la piel, la nariz, los ojos, náusea, vómito, daños en el hígado, entre otros males. Los efectos dependen de la cantidad que se emplee.* (ESCUELA INTERNACIONAL DE PERIODISMO DE FRONTERA, 2011)

En síntesis, podemos indicar que existen estudios que demuestran los efectos negativos que tiene para las poblaciones el tener contacto con el glifosato; tanto a largo plazo (mal formaciones genéticas) como a corto plazo (problemas en la vista y la piel), situación que no ha detenido su aplicación. Volviendo al objetivo de las fumigaciones con glifosato, es decir erradicar las actividades ilícitas en la frontera, podemos determinar que su aplicación tampoco ha tenido éxito, por lo que el hecho de que se hayan realizado tanto tiempo no deja de ser cuestionable.

El Plan Colombia y el Plan Patriota tienen gran influencia por parte del gobierno de los Estados Unidos quien aporta económicamente para su financiamiento. Esto puede mostrar que el conflicto colombiano y su paraguas han sobrepasado las fronteras no solo a nivel vecinal con el Ecuador.

La presencia de la cooperación internacional ha actuado económicamente sobre la zona fronteriza, no solo a nivel militar y armado como es el caso del Plan Patriota y Colombia, lo ha hecho también con miras de fortalecer la cooperación para el desarrollo.

### **2.3 Plan Ecuador, una respuesta pacífica al Plan Colombia**

Como ya mencionamos en el capítulo I de esta investigación, el interés de solventar las necesidades y la problemática social de la región de la frontera norte se ha reflejado en políticas que se han aplicado desde el Gobierno del Dr. Gustavo Noboa en el 2000 y se han ampliado con el Gobierno del Eco. Rafael Correa desde el 2007 hasta el momento en el que se realizó este análisis.

Al momento de esta investigación se define la política de Plan Ecuador como la coordinación de las intervenciones interinstitucionales y de la cooperación internacional que coadyuve a garantizar la paz y la seguridad integral en la zona de la frontera norte, todo esto en el marco de los lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir(PLAN ECUADOR, 2012).

Para la ejecución del Plan Ecuador, la Secretaría Técnica ha definido los siguientes objetivos (PLAN ECUADOR, 2012):

- Fomentar la inversión pública en la frontera norte instando a los ministerios sectoriales a participar de este proceso
- Incrementar la infraestructura y servicio social básico enfocándose en áreas como la salud, la calidad ambiental y fortalecer el sistema económico agrícola que permitan evitar actividades de minería ilegal y sus derivados
- Fortalecer procesos democráticos a través de comités de gestión ciudadana

- Mejorar la eficiencia de la gestión administrativa de la Secretaría a través de la automatización de procesos financieros, la aplicación de una gestión por procesos, y la capacitación del talento humano de la institución.

En enero del 2010, el Presidente Correa afirmaba que este Plan fue concebido como “*una propuesta de paz y justicia en respuesta al Plan Colombia*”; asegurando además que si los resultados de este proyecto no se hacían visibles en seis meses suspendería su ejecución. Al mismo tiempo la ex Ministra de Relaciones Exteriores, María Fernanda Espinosa, indicaba que el Plan se consideraba como una medida preventiva y debía aplicarse con un enfoque multidimensional y multisectorial pero siempre con el objetivo final de llegar al desarrollo humano, la seguridad humana y la garantía de los derechos humanos (EL UNIVERSO, 2010).

Según la ex Secretaria Técnica del Plan Ecuador, la Dra. Martha Moncada la razón de ser de esta Secretaría es dar un enfoque global a la frontera norte atendiendo al ser humano como una unidad y mejorando su calidad de vida y todo su entorno (MONCADA, 2012).

Esta concepción de las tareas que deben realizarse a nivel del Estado en la frontera norte con el objetivo de solventar el abandono y descuido en el que habían permanecido por algunos años, pero sobre todo con el fin de frenar paulatinamente el desbordamiento de los efectos negativos que el conflicto colombiano ha ido esparciendo en territorio ecuatoriano, justifica la presencia de esta Secretaría como un ente coordinador que permita la priorización de proyectos y actividades en la región.

A partir del 2008, cuando por Decreto Ejecutivo No 565 la Secretaría Técnica del Plan Ecuador pasó a formar parte del Consejo Sectorial del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, se deduce que su intervención estaría encaminada a darle mayor prioridad a la problemática de la seguridad humana, lo que beneficiaría a su vez a solucionar los problemas y las

carencias de estas provincias y que se analizaron en el capítulo II de esta disertación.

### **2.3.1 La seguridad humana, la base para el desarrollo de la frontera norte**

Las necesidades a nivel mundial han hecho que paradigmas como el desarrollo, la seguridad, la soberanía entre otros dinamicen sus conceptos y se relacionen a nuevas nociones dentro de su aplicación y estudio. La noción de seguridad no es la excepción y se debe principalmente a la conjugación de dos elementos (CONSEJO DE SEGURIDAD HUMANA, ONU, 2009).

El primero se relaciona con la complejidad que representa el responder a las amenazas que acechan a la seguridad como la pobreza crónica, la violencia étnica, el tráfico de personas, el terrorismo internacional entre otras. Estas amenazas sobrepasan las fronteras nacionales y dejan de lados las nociones tradicionales de seguridad que estaban estrechamente ligadas con las agresiones militares externas (CONSEJO DE SEGURIDAD HUMANA, ONU, 2009).

El segundo es la necesidad de entender la seguridad humana con un enfoque integral que responda a las amenazas ya mencionadas de forma integrada vinculándola con el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad nacional (CONSEJO DE SEGURIDAD HUMANA, ONU, 2009).

En este contexto, es importante indicar en qué sentido se entenderá el concepto de seguridad humana para lo que nos referiremos a la definición dada por la Comisión de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana<sup>8</sup> instaurada en el 2001 en donde se la concibe como:

*(...) la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger*

---

<sup>8</sup>La Comisión de Seguridad Humana se creó como respuesta al llamamiento realizado por el Secretario General de la ONU en la Cumbre del Milenio de 2000 para lograr un mundo “libre de necesidad” y “libre de miedo” La Comisión está formada por doce eminentes personalidades de nivel internacional, entre los que se encuentran Dña. SadakoOgata (Ex Alta Comisionada de la ONU para los Refugiados) y el Profesor AmartyaSen (Premio Nobel de Economía 1998).

*las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.*

A nivel interno, el Ecuador en la Carta Magna del 2008 reconoce la importancia de la seguridad humana en los artículos 3 y 393 que señalan lo siguiente:

*Art.3.- Son deberes primordiales del Estado:*

*6. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.*

*Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana a través de la política y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir formas de violencia y discriminación. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a los órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.*

Según la agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, publicada en el 2008, el concepto de seguridad humana de Plan Ecuador

*(...) integra a la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad del medio ambiente, la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política de las poblaciones campesinas, mestizas, afroecuatorianas[sic] e indígenas que habitan en la línea de frontera tanto de nuestro país como de Colombia (AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA, SEGURIDAD Y PLAN ECUADOR, 2008)*

Así mismo, se plantea una diferencia importante entre el Plan Ecuador y el Plan Colombia que radica principalmente ya que no se trata de una declaratoria directa de guerra contra las drogas (AGENDA NACIONAL DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA, SEGURIDAD Y PLAN ECUADOR, 2008).

Desde esta perspectiva, la política del Gobierno en relación al Plan Ecuador y al enfoque que tendrá la seguridad para su aplicación, cambia las

concepciones tradicionales con las que se ha visto el concepto de seguridad dándole una visión más amplia relacionada al desarrollo y a la protección de las personas y no solo al aspecto militar y de conflicto.

### **2.3.2 La gestión del Plan Ecuador en el territorio del cordón fronterizo y la presencia de las fuerzas armadas ecuatorianas y colombianas en la región.**

Para el ex Vice Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Ricardo Moreno, este Gobierno ha hecho grandes esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de la frontera norte, sobre todo incrementando la presencia del Estado a través de las fuerzas armadas(MORENO, 2012).

Durante el informe a la Nación presentado en agosto del 2012, el Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Valm. Homero Arellano mencionó que la inversión del presupuesto general del Estado en seguridad se incrementó de 340 millones en el periodo 2000-2006 a 2.135 millones en el periodo 2007-2012. Además 10.000 militares resguardan la frontera norte mitigando las actividades de minería ilegal, reforzando el control de armas, incautando la posesión de drogas y erradicando los cultivos ilícitos (ARELLANO, 2012).

Además indicó que se han construido e implementado 14 estaciones repetidoras de radio y televisión que permiten el acceso a 70.000 pobladores a la señal de comunicación pública integrándolas con el resto del territorio. Esto tendría una incidencia directa y positiva en las poblaciones fronterizas y en su sentido de pertenencia a la nación ecuatoriana, el estar en contacto con las realidades noticiosas y los espacios televisivos nacionales les permitiría sentir mayor proximidad con los centros urbanos de los que siempre se han sentido alejados y relegados.

Por otra parte, se puede mencionar el efecto que ha tenido la Misión Luis Vargas Torres orientado a trabajar en la erradicación de la minería ilegal y

fomentando actividades de minería artesanal para la extracción de oro, respetando el medio ambiente y la salud. Este plan de minería comunitaria contribuye al desarrollo local de las comunidades. Por este medio se ha beneficiado a 250 familias sobre todo de la provincia de Esmeraldas (LAURET, 2009).

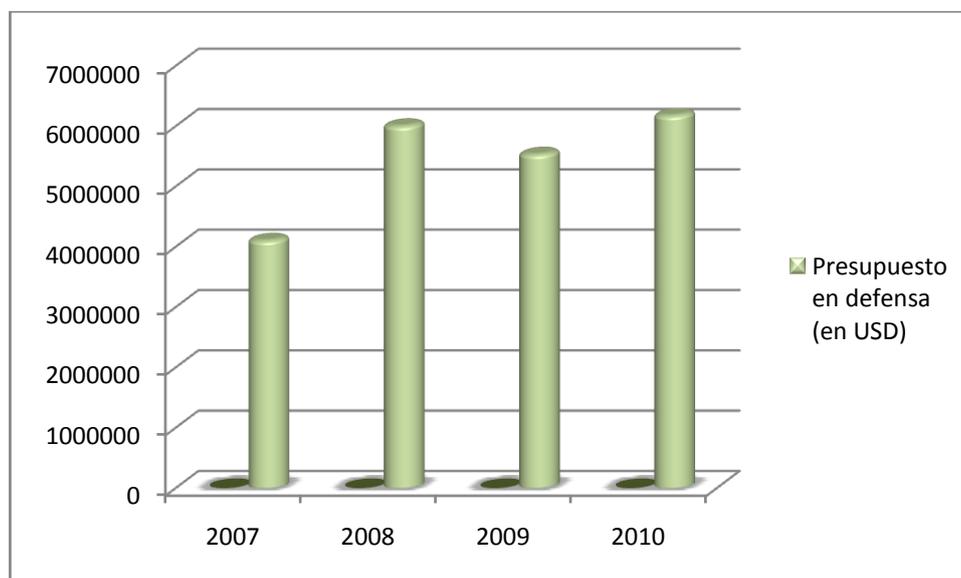
De los datos analizados se puede concluir que la presencia de las fuerzas armadas en la frontera ha incrementado no solo en número si no en el alcance en el que se llevan a cabo las funciones encargadas a su personal, no solo limitándolas al nivel militar pero a nivel de relación con las necesidades básicas de sus poblaciones.

En la entrevista realizada al ex Vice Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa se aclaró además que el trabajo que realizan las fuerzas armadas en la frontera norte también suple la relativa ausencia de las Fuerzas Armadas Colombianas en este territorio (MORENO, 2012).

Colombia, por su parte, ha afirmado que los gobiernos tanto el ecuatoriano como el venezolano han actuado de forma pasiva, permisiva y incluso han colaborado directamente con las FARC (CIVICO, et al, 2009).

A continuación, se muestran cifras en donde se refleja el monto del presupuesto de Colombia destinado al rubro de Defensa en el periodo 2007 al 2010. Se puede apreciar que los valores rodean los 6 millones de dólares a la largo del periodo analizado.

**GRÁFICO 5**  
**PRESUPUESTO DESTINADO A DEFENSA EN COLOMBIA EN EL PERIODO 2007- 2010.**



Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe/ Edición 2010  
Elaborado por: Katuska Rueda

De los datos analizados se puede concluir que la presencia de las fuerzas armadas en la frontera ha incrementado no solo en número si no en el alcance en el que se llevan a cabo las funciones encargadas a su personal, no solo limitándolas al nivel militar pero a nivel de relación con las necesidades básicas de sus poblaciones.

### **2.3.3 Los polos de inseguridad en la zona fronteriza**

La situación de las poblaciones en la frontera norte, como ya hemos analizado en el Capítulo II de esta disertación, se ven drásticamente afectadas por las externalidades negativas del Plan Colombia, sin embargo existen conflictos que han existido en la zona pero que han ganado nuevos matices con el conflicto del vecino país del Norte y que incrementan el ambiente de inseguridad que se vive en la zona.

Este es el caso del sector minero en Esmeraldas, un sector que se ha explotado en esta provincia a nivel artesanal desde hace décadas atrás. Sin embargo a partir del 2006 se ha incrementado notablemente. Las poblaciones

más afectadas en esta provincia son Eloy Alfaro, San Lorenzo, los ríos Santiago, Bogotá, Tululbí y Cachabi y los esteros María, San Pablo y Cojería en donde la contaminación de aguas con metales necesarios para la extracción del oro configuran uno de los principales problemas de salubridad en el país (MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD, 2011).

El gobierno central ha reformulado y normado la explotación de recursos mineros en territorio ecuatoriano a través de la Ley de Minería expedida en enero del 2009 y que su aplicación se encuentra a cargo de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM).

La Ley de Minería determina que será el Estado quien definirá la utilización de los recursos naturales, las áreas susceptibles de exploración y explotación minera priorizando la utilización racionalizada de los recursos naturales, a través de una política minera nacional que promocióne los campos de innovación, asistencia técnica, tecnología y financiamiento para el desarrollo sustentable para la minería artesanal y pequeña minería. Paralelamente se promoverán incentivos para la protección ambiental (LEY DE MINERIA, 2009).

Un hecho sorpresivo y violento que marcó el involucramiento del Gobierno y de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas en la lucha contra la minería ilegal fue el suscitado el 21 de mayo de 2011. En un operativo conjunto e interinstitucional en el que se incautó 110 maquinarias pesadas y se explotó 67 de ellas (VISTAZO, 2011).

En Selva Alegre, comunidad que se desarrollaba en relación básicamente a esta actividad, un año más tarde se busca dar empleo a 160 mineros que se quedaron sin sustento después de este operativo. Las consecuencias de esta explotación indiscriminada de este recurso no solo afecta el medio ambiente sino la salud de sus pobladores. Además, según el Ministerio Coordinador de Seguridad es posible que esta actividad se vincule a lavado de activos que involucran a grupos armados ilegales colombianos (EL COMERCIO, 2012).

Santiago Parra, Director de Carabineros y Seguridad Rural de Colombia, el oro ecuatoriano que sale de contrabando es vendido en territorio colombiano y con eso se justifica el dinero que los grupos irregulares obtienen de otras fuentes (EL COMERCIO, 2012).

Otra de las fuentes de inseguridad en la frontera norte es la vinculación de la población ecuatoriana con movimientos irregulares colombianos. Fenómeno que se presenta sobre todo en jóvenes que al provenir de familias de bajos recursos económicos ven en estas actividades la fuente de ingresos para mantener a sus familias, o en muchos casos para también formar parte de las actividades ilícitas en torno a las drogas.

Además de los casos ya citados, también se puede mencionar el contrabando de productos ecuatorianos hacia territorio colombiano, se trata de la rama de artículos comestibles, vestimenta pero sobre todo gas envasado y gasolina en la provincia de Carchi.

### CAPÍTULO III

## PLAN ECUADOR: HACIA UNA FRONTERA NORTE DESCENTRALIZADA CON PAZ, SEGURIDAD Y DESARROLLO

### 3.1 Los ejes de intervención del Plan Ecuador

En el capítulo I de esta disertación mencionamos los ejes de intervención del Plan Ecuador y a través de los cuales se busca principalmente fortalecer la coordinación interinstitucional y de diferentes instancias que encamine sus acciones a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de la frontera norte a través del fortalecimiento económico, el manejo sustentable de los recursos naturales y la promoción de una cultura de paz.

A continuación un esquema de los siete ejes de intervención del Plan Ecuador, de donde resaltaremos la gestión que se ha realizado en los temas de manejo sostenible de los recursos naturales, el trabajo realizado con las municipalidades como ejemplo del fortalecimiento institucional y el esfuerzo de coordinación interinstitucional a nivel de las diferentes instancias del Gobierno.

GRÁFICO 6  
DIAGRAMA DE LOS EJES DE INTERVENCIÓN DEL PLAN ECUADOR  
ALINEADOS CON LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL PARA EL  
BUEN VIVIR



Fuente: Plan Ecuador  
Elaborado por: Plan Ecuador  
Recopilado por: Katuska Rueda

### **3.1.1 La coordinación interinstitucional y la recuperación de la credibilidad en el Estado en la frontera norte**

Después de varios años de sentirse discriminados y abandonados por el Gobierno Central, la credibilidad que las poblaciones en las instituciones públicas es casi nula. La mayor parte de las poblaciones de la frontera norte cree que la intervención del Estado para garantizar su bienestar y para apalejar paulatinamente su vulnerabilidad para enfrentar las consecuencias del conflicto colombiano aún deja mucho por desear.

Ésta es una tarea difícil de cumplir y un reto muy grande al que la Secretaría Técnica del Plan Ecuador ha tenido que enfrentarse. Sin embargo, en entrevista realizada a Ricardo Moreno, se aclaró que el rol de esta institución en este sentido ha sido bueno y obtenido resultados positivos. Según el punto de vista del entrevistado, tiene sus bases en la presencia de las instituciones públicas a través de obras y proyectos. Por ejemplo la construcción de escuelas con el Cuerpo de Ingenieros del Ejército, la recuperación de vías, entre otras (MORENO, 2012).

Con este criterio difiere la Dra. Martha Moncada quien indica que si bien la presencia de las fuerzas armadas puede traer una percepción de seguridad, la población en general no se siente más segura. Adicionalmente, mencionó que en algunos casos sienten que se cometen abusos de poder de estas autoridades (MONCADA, 2012).

### **3.1.2 El trabajo conjunto con los municipios para el fortalecimiento institucional**

El marco legal que brindan los instrumentos nacionales tales como la Constitución de la República y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomías, favorecen la descentralización de las potestades del Gobierno Central dando competencias específicas a los Gobierno Provinciales, Municipales, y Parroquiales.

En el caso de los Gobierno Municipales el COOTAD define las siguientes competencias como específicas de su jurisdicción:

*Art. 54 d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal*

En este contexto, podemos citar el ejemplo del los resultados obtenidos por el Programa Integrado de Desarrollo Municipal desarrollado entre diferentes actores como Plan Ecuador, Programa para el Desarrollo de la Frontera Norte (ONU) y la USAID que dirigió acciones concretas en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos desde el 2009 en relación al fortalecimiento de gobiernos locales y participación ciudadana (CARRASCO, 2012).

Durante el periodo 2004-2007, el Programa trabajó basándose en el componente de Fortalecimiento a los Gobiernos Locales y la Participación Ciudadana sobre todo porque permitiría la sostenibilidad de los proyectos de infraestructura social y productiva que fueron intervenidos por los municipios y así responder a las demandas de sus poblaciones de manera eficiente. Esto a su vez generaría que los ciudadanos visibilicen los logros de sus gobiernos locales (CARRASCO, 2012).

El trabajo conjunto de las autoridades del programa, locales y públicas ha permitido alcanzar los siguientes resultados:

- Dinamismo en la participación de las instituciones y los beneficiarios de los proyectos.
- Confianza y credibilidad en las relaciones con las organizaciones gracias al cumplimiento de acuerdos y compromisos
- Participación de los Gobiernos Locales como contrapartes en la ejecución de los proyectos, así como en la legalización de tierras en donde se construyeron obras de infraestructura social
- Capacitación a las unidades municipales que tienen a cargo la prestación de servicios llegando a niveles de satisfacción más altos entre sus usuarios

- Promoción del diálogo para la resolución de conflictos
- Supremacía de los intereses colectivos sobre los individuales o políticos.

### **3.1.3 El manejo sostenible de recursos naturales, el caso de los bosques de la frontera norte**

En septiembre del 2008, con el fin de cumplir con el objetivo nacional de reducir la tasa de deforestación en un 50%, nace el Programa Socio Bosque. Su principal objetivo es la conservación de bosques y páramos nativos a nivel nacional a cambio de la entrega de incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas que voluntariamente firmen un acuerdo con el Ministerio del Ambiente y por medio del cual se proteja estas áreas naturales (SOCIO BOSQUE, 2011).

Al momento de esta investigación, el Programa Socio Bosque se aplica en alrededor de 1'000.058,00 hectáreas de bosques y páramos nativos beneficiando a más de 120 mil ciudadanos y ciudadanas. La inversión del Gobierno Nacional en este programa ha sido de aproximadamente USD 18 millones desde su creación (SOCIO BOSQUE, 2011).

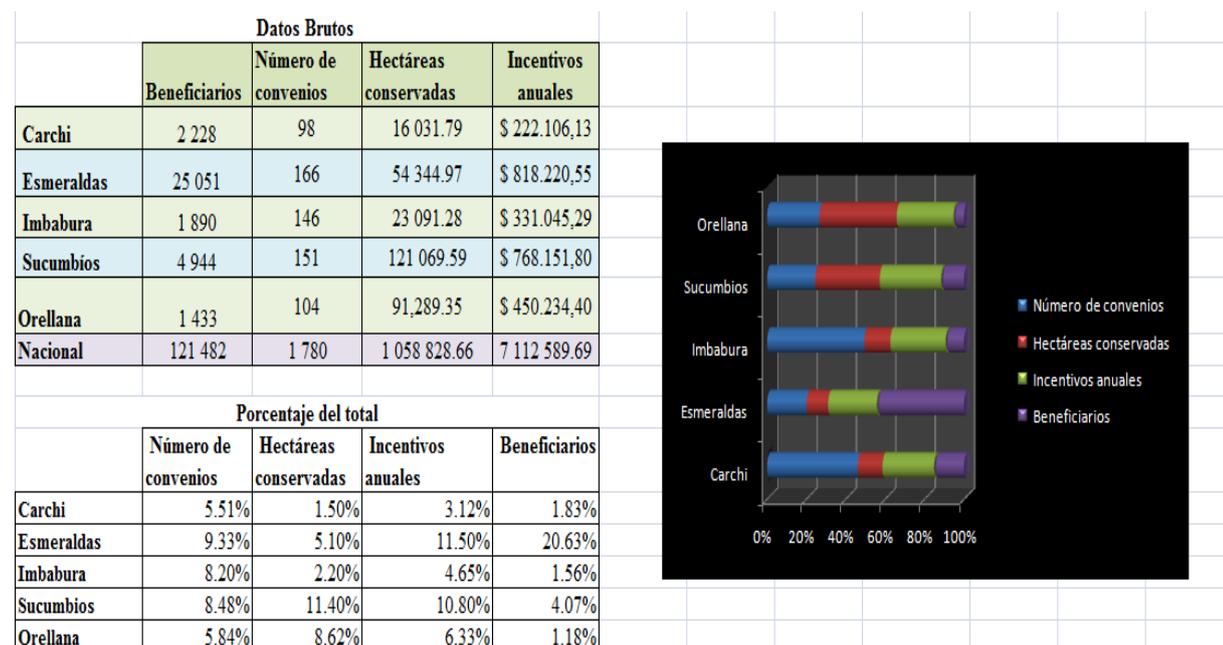
De los resultados que se desprenden de la tabla y gráfico a continuación se puede observar la importancia que tiene este programa en las provincias de la frontera norte en razón del número de hectáreas conservadas, de los beneficiarios y del número de convenios suscritos; así mismo se puede apreciar la importancia que tienen las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos en relación al total nacional. De hecho, la provincia de Esmeraldas concentra un 20.63% de los beneficiarios a nivel nacional y Sucumbíos lo hace con un 4,07%.

TABLA 12  
PARTICIPACIÓN DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE EN LAS  
PROVINCIAS DE LA REGIÓN FRONTERIZA

	Número de convenios	Hectáreas conservadas	Incentivos anuales
<b>Carchi</b>	98	16.031,79	\$ 222.106,13
<b>Esmeraldas</b>	166	54.344,97	\$ 818.220,55
<b>Imbabura</b>	146	23.091,28	\$ 331.045,29
<b>Sucumbíos</b>	151	121.069,59	\$ 768.151,80
<b>Orellana</b>	104	91,289.35	\$ 450.234,40

Fuente: Programa Socio Bosque, Ministerio del Ambiente  
Elaborado por: Katuska Rueda

GRÁFICO 7  
PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE  
EN RELACIÓN AL TOTAL NACIONAL A MAYO 2012

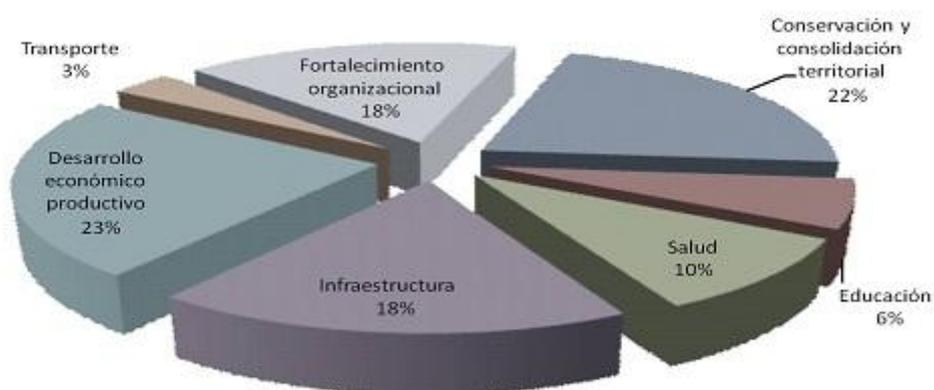


Fuente: Programa Socio Bosque  
Elaborado por: Katuska Rueda

En una entrevista realizada al Gerente del Programa, Eco. Max Lascano, se aclara que los incentivos económicos que son entregados a las comunidades se convierten en inversión para el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. Además, los funcionarios del Programa realizan actividades de

capacitación y seguimiento con los socios garantizando el fortalecimiento de sus capacidades en temas como rendición de cuentas, planificación para la implementación de los planes de inversión, control, vigilancia, entre otros. Se aclara también que no existen agendas ni imposiciones para el uso de los incentivos ya que cada comunidad o socio priorizará los proyectos que según su visión les permitiría alcanzar su desarrollo. De las experiencias constatadas, las principales prioridades y destino de los incentivos corresponden a actividades de desarrollo económico productivo tales como actividades agrícolas (compra de semillas mejoradas y herramientas), ecoturismo y cajas comunitarias; y de conservación y consolidación territorial como por ejemplo contratación de guardaparques, adquisición de equipos (radios, cámaras fotográficas) y construcción de torres de observación (LASCANO, 2012).

**GRÁFICO 8**  
**DESTINO DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS ENTREGADOS POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE A LOS SOCIOS DEL PROGRAMA SOCIO BOSQUE**



Fuente: Resultados Programa Socio Bosque  
Elaborado por: Programa Socio Bosque  
Recopilado por: Katiuska Rueda

### **3.2 La Cooperación Internacional, sus organismos y su influencia en la región fronteriza.**

Como hemos visto, la región fronteriza constituye un territorio muy vulnerable frente a los factores negativos heredados del conflicto colombiano. La falta de asistencia gubernamental a través de los gobiernos autónomos y la multiplicidad de necesidades que se presentan en este territorio han conducido a que entidades internacionales y otros estados hayan accionado en esta zona.

Es por esta razón que a continuación estudiaremos la influencia de la cooperación internacional en estas provincias con ejemplos que corresponden a cooperación de las Naciones Unidas, de la Unión Europea – a través de Alemania específicamente- y de los Estados Unidos.

#### **3.2.1. La Organización de las Naciones Unidas y su accionar a través del PNUD**

La ONU, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha implementado el Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte (PDP-FN) que tiene como objetivo principal fortalecer las provincias fronterizas para volverlas menos vulnerables ante los efectos de la problemática violenta en Colombia (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2010).

Uno de los proyectos que puede ser citado como exitoso es el de cadenas productivas sustentables en la Frontera Norte y en la Región Amazónica Norte del Ecuador.

Tuvo un periodo de duración de 3 años y su objetivo principal fue favorecer el desarrollo socio-económico de la población pobre entre las comunidades a través de diferentes ejes como el apoyo a la aplicación de cadenas productivas dinamizando la economía local, la interculturalidad y la equidad de género; y el manejo del conocimiento y las capacidades en función de erradicar la pobreza.

De los resultados obtenidos podemos citar los siguientes como principales:

- 24.800 familias participantes en 13 provincias del Ecuador
- 25% de incremento en los ingresos familiares
- 14.670 familias con certificación orgánica

### **3.2.2 El Gobierno de Estados Unidos y la USAID**

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo; USAID; fue creada en noviembre de 1961 por el por el presidente John F. Keneddy y es el organismo principal para que el gobierno de los EEUU brinde asistencia en términos de desarrollo económico y democracia a diferentes países del mundo (AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL , 2011).

El Ecuador se ha beneficiado de proyectos financiados por la USAID desde el mismo año de su creación en sectores como educación, salud, medio ambiente, agricultura, microempresa, y otros (AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL , 2011).

Uno de los programas instaurados en la frontera norte fue el Programa de Desarrollo de Empresas Locales – PRODEL- que entró en ejecución el 30 de noviembre de 2007 en el marco de los Objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir. Aplicando como eje principal el modelo de cadenas de valor se logró generar empleo permanente lo que a su vez incrementó los ingresos de las poblaciones fronterizas de la zona norte y sur del país. A nivel nacional se habla de la creación de más de 18.000 puestos de trabajo permanentes y los ingresos de las familias aumentaron en un 70% (BECERRA, et al., 2012).

En la frontera Norte se dio especial énfasis a mejorar las cadenas productivas en el campo de la agricultura y la comercialización de productos

como el cacao, el café, vegetales procesados, lácteos y productos provenientes de la pesca artesanal (BECERRA, et al., 2012).

En la población de San Lorenzo en Esmeraldas, se benefició a los pobladores de un sistema de capacitación que les ayudaría a superar las barreras que les ocasionaba el no tener acceso a un buen sistema de conservación en frío. Del 2008 al 2012, 1220 familias se beneficiaron del programa, se mejoraron 11 centros de acopio, 60 embarcaciones fueron mejoradas y se crearon 1.220 plazas de trabajo permanente (BECERRA, et al., 2012).

En la provincia de Imbabura, tenemos el ejemplo de la producción y comercialización con valor agregado de frutas tropicales como el banano, la uvilla la mora y el coco. Con esta iniciativa se benefició a 1.161 familias y se generó 2.381 empleos permanentes(BECERRA, et al., 2012).

El PRODEL realizó trabajos para el crecimiento económico del sector cacaotero<sup>9</sup> en las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana y el Oro apoyando a 9. 674 familias(BECERRA, et al., 2012).

Los resultados de la gestión de este programa en general son positivos y han permitido a las poblaciones de las comunidades de la frontera norte del país reforzar las cadenas productivas de sus insumos dando valor agregado a sus productos, así como creando nuevas fuentes de trabajo y de subsistencia para sus familias.

### **3.2.3 La Unión Europea y su apoyo a la paz y al desarrollo, a través del Gobierno alemán y la GIZ**

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania para alcanzar sus objetivos en los ámbitos de la

---

<sup>9</sup> El Ecuador aporta con el 70% de la producción mundial de cacao fino y de aroma.

cooperación internacional para el desarrollo sostenible y de la educación internacional (AGENCIA ALEMANA DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO, 2010).

Para efectos de esta investigación, analizaremos el caso concreto del convenio suscrito entre el Gobierno Ecuatoriano y el GIZ para la implementación del proyecto de Fomento de Seguridad Integral en Frontera Norte - FOSIN que actuaría en esta región sobre tres planes: brindando seguridad a la ciudadanía, promulgando una cultura de paz, el acceso a derechos constitucionales y el fomento al diálogo; y promoviendo una imagen de la zona norte como una en potencial desarrollo(FOSSIN, 2012).

El objetivo del proyecto es *“promover una región fronteriza de paz y desarrollo, y contribuir a la reducción de violencia e inseguridad en la Frontera Norte”* y se encontraron resultados favorables en los ejes principales de fortalecimiento de la capacidad pública y de la sociedad civil para enfrentar la situación de crisis de seguridad, la mejora de la protección de los derechos humanos básicos de los grupos poblacionales altamente vulnerables y el impulso a los procesos de diálogo entre la población y las autoridades públicas a ambos lados de la frontera, incluyendo medidas sociales y económicas para la consolidación de la paz, y el fomento de una cultura pacífica (FOSSIN, 2012).

### **3.3 La construcción de un proceso de cultura de paz, una necesidad a nivel mundial**

Desde su instauración hace 60 años, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura se maneja con el principio básico que indica que “las guerras empezaron en la mente de los hombres, por lo que la paz debe construirse de igual manera”. En este contexto, en los principios de su Constitución se resalta que “una paz que se construya solo en relación a acuerdos políticos y económicos de los gobiernos no contará con el compromiso unánime, sincero y duradero de los pueblos del mundo, la paz debe basarse en la

solidaridad intelectual y moral de la humanidad”. Este mandato ha permitido que la organización tenga una vasta experiencia en promocionar los entendimientos de mutuo acuerdo, la lucha contra la discriminación, la intolerancia y la violencia (UNESCO, 2010).

En 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali en su Agenda para la Paz hizo mención por primera vez a la expresión “construcción de la paz” que implica el desarrollo de aquellas actividades que conduzcan a la consolidación de la paz, la experiencia y la reflexión sobre el conflicto, el post-conflicto y sus actores. Desde entonces se ha priorizado la necesidad de fortalecer las capacidades sociales para hacer viable una paz sostenible y evitar la recurrencia de la violencia (UNESCO, 2010).

El 1 de julio de 1989, El Congreso Internacional sobre la Paz en la Mente de los Hombres, reunido por iniciativa de la UNESCO en Yamusukro, corazón del África, congregó a hombres y mujeres de cinco continentes, reunidos a favor de una causa de paz (DECLARACION DE YAMUSUKRO, 2009).

Algunos países han anunciado y adoptado medidas de desarme que contribuyen a aflojar las tensiones. Se ha avanzado en la solución pacífica de los litigios internacionales. Los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos suscitan mayor reconocimiento(UNESCO, 2010).

Además, el Congreso comprobó que han surgido nuevas amenazas a la paz y que éstas no se refieren necesariamente al campo militar. Entre ellas figuran el desempleo, las drogas, la falta de desarrollo y la brecha existente entre los países industrializados y los países en desarrollo, paralelamente se mencionan las dificultades que tienen estos últimos para que el valor de sus recursos sean reconocidos; por último, los daños causados al medio ambiente por la actividad del humana, como el deterioro de los recursos naturales, los cambios climáticos, la desertificación, la destrucción de la capa de ozono y la

contaminación, que ponen en peligro las diversas formas de vida en la tierra. El Congreso insistió en la necesidad de suscitar conciencia sobre estos problemas(UNESCO, 2010).

Con estos antecedentes se da paso para que a nivel mundial se hable de un proceso de construcción de paz que permitiría a la humanidad sobrepasar las brechas en el desarrollo tanto económico como humano que se presenta en el seno de las sociedades.

El Estado ecuatoriano, a su vez, busca a través de la Constitución de la República del 2008, garantizar a su población el derecho a la paz como lo demuestra en el articulado 3 en su numeral 8. De acuerdo a este articulado, el Estado constitucional tiene su fundamento en el respeto a los derechos y su compromiso con la construcción de la justicia social y no en un proyecto económico, ni en un imaginario bélico (PLAN ECUADOR, 2012).

*Art. 3. 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.*(CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008)

### **3.3.1 La participación de la ciudadanía, el eje de la sostenibilidad de la construcción de una cultura de paz en la frontera norte**

Dentro de la misión de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador llama la atención la referencia que se hace en relación a la “cultura de paz” de hecho este apartado indica:

*La Secretaria Técnica del Plan Ecuador fortalece los espacios de coordinación institucional, afianza una propuesta de seguridad basada en el desarrollado en una cultura de paz, para enfrentar los desafíos derivados de las situaciones de extrema pobreza, exclusión social e inseguridad en la Frontera Norte del País.*

La cultura de paz es un elemento nuevo en la sociedad ecuatoriana que aparece con la aprobación de la Carta Magna del 2008 y que busca ser aplicado principalmente en la zona fronteriza con Colombia al ser considerada como una región de conflicto.

En la práctica, la cultura de paz va de la mano con el desarrollo de una cultura de la democracia, es por esto que la participación ciudadana es importante para alcanzarla. Los procedimientos democráticos y los sistemas equitativos de gobierno aseguran el desarrollo de una paz duradera; su creación constituye un paso fundamental en el camino hacia una cultura de paz. Se busca restablecer la confianza de las poblaciones en las instituciones públicas mediante campañas de información y educación que les permiten una mejor comprensión de los mecanismos y funciones democráticas de sus gobiernos, así como actores de sus realidades se sienten involucrados y tomados en cuenta (PROGRAMA CULTURA DE PAZ, UNESCO, 2009).

Con el Plan Ecuador, se promueve los procesos de diálogo entre las poblaciones ecuatorianas y colombianas que viven en la frontera para la consolidación de la paz y una convivencia pacífica. Según los resultados publicados por el proyecto FOSIN, se ha trabajado en códigos de convivencia en 3 escuelas en Esmeraldas y 3 colegios en Sucumbíos (FOSSIN, 2012).

Sin embargo, un informe presentado el 16 de junio de 2011, por el relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Phillip Alston, concluyó a que la percepción de los habitantes de las comunidades de la región fronteriza es que el Plan Ecuador ha cumplido con muy bajos resultados con el objetivo de garantizar una cultura de paz. Este hecho se puede explicar, una vez más, por la presencia de grupos armados ilegales colombianos en esta zona lo que ha contribuido con actividades fuera de la ley como homicidios, sicarios y maltrato físico a los civiles (HOY, 2010).

### **3.3.2 El respeto a los derechos humanos y el acceso a la justicia, fundamentos de una sociedad segura.**

La Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos publicada en el 2008, define que “seguridad sin derechos humanos no es más que inseguridad”, es así que el garantizar y defender los derechos humanos de las

poblaciones deben ser los pilares para la construcción de una sociedad segura (AGENDA NACIONAL ESTRATEGICA DE SEGURIDAD, SOBERANIA Y DEMOCRACIA, 2008).

En el mismo documento se establece que la política de seguridad nacional debe:

*Fomentar la promoción de un Estado constitucional de derechos y justicia que garantice la plena vigencia de los derechos humanos, el acceso a la justicia, la seguridad jurídica, la cultura de paz y la convivencia dentro de una sociedad democrática.*(AGENDA NACIONAL ESTRATEGICA DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, 2008)

Sistemáticamente, a nivel nacional se pueden reconocer algunas barreras para acceder a la justicia ciudadana, y uno de los principales justamente es el desconocimiento de los derechos, seguido por la falta de recursos económicos, las condiciones geográficas y las barreras de acceso cultural.

Es por esta razón que la Secretaría Técnica del Plan Ecuador define entre sus ejes de intervención, la administración de justicia y el control de ilícitos así como la garantía de derechos humanos, asistencia humanitaria y justicia, estos conceptos deben ir de la mano con la lucha contra la impunidad como lo propone el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos(PLAN ECUADOR, 2012), (AGENDA NACIONAL ESTRATEGICA DE SEGURIDAD, SOBERANIA Y DEMOCRACIA, 2008)

Como ya habíamos mencionado, se considera las barreras geográficas como una circunstancia que imposibilita a la ciudadanía a acceder al sistema de justicia como tal. Este podría ser el caso de las provincias de la frontera norte. A continuación, una tabla que indica la tasa de detenidos por delitos a personas en las provincias de la región norte de donde se puede deducir dos conclusiones en provincias como Carchi la tasa de detenidos incrementó en el periodo del 2007 al 2009 y en las demás provincias el mismo indicador se redujo considerablemente.

Esto no necesariamente indica que el nivel de delitos disminuyó, puede ser analizado también desde el punto de vista de que el sistema de justicia en ese periodo en esas provincias se vio drásticamente debilitado por lo que no se pudo garantizar la no impunidad ante estos hechos ilícitos.

**TABLA 13**  
**TASA DE DETENIDOS POR DELITOS A PERSONAS EN LAS**  
**PROVINCIAS DE LA FRONTERA NORTE**

PROVINCIAS	2007	2008	2009
			(ene.-nov.)
CARCHI	10.8	20.8	20
ESMERALDAS	34.9	33.8	30.9
IMBABURA	23.1	20.4	12.1
SUCUMBÍOS	31.2	42.1	22.5
ORELLANA	24.4	23.6	10.2

Fuente: Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE  
 Elaborado por: Katuska Rueda

Otro de los aspectos importantes a analizar en el marco del acceso a la justicia y las barreras para su acceso son los obstáculos económicos sociales y culturales, en este caso se trata de la falta de recursos, el vacío existente en relación a nuevas vías de resolución de conflictos, y la falta de instancias judiciales. Esto ha ocasionado que la ciudadanía en general pierda confianza en el sistema de justicia. Para solventar estos vacíos la Carta Magna del 2008 define por ejemplo nuevos sistemas de resolución de conflictos tendientes a una actitud pacífica, es el caso de los jueces de paz.

### 3. ANÁLISIS

El contexto mundial y la reciente preocupación por solucionar el conflicto interno en Colombia han motivado el centrar esta investigación en el análisis de las condiciones de vida en la frontera norte y como el proceso de descentralización y la aplicación de políticas públicas en este sentido han influenciado en la consecución del mejoramiento en sus condiciones de vida y su desarrollo humano.

Se identificó una hipótesis inicial que permitiría determinar si existía un vínculo directo entre el Plan Ecuador, el Plan de Descentralización y el Desarrollo de las poblaciones en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana. Dicha premisa dio paso a un análisis en varias instancias pasando por el marco jurídico, las condiciones sociales de las provincias en mención hasta llegar a un análisis de la gestión de la Secretaría encargada.

El punto de partida, fue marcar el marco legal y político en el que se encuentra el país, considerando el modelo de gestión descentralizado propuesto por el gobierno, con políticas que priorizan el desarrollo social y en el cual se ha dado especial atención a las problemáticas que afrontan sectores vulnerables entre los que se encuentran las poblaciones de frontera.

El engranaje jurídico y orgánico existente en el Ecuador respaldaría un proceso exitoso de descentralización. La Constitución de la República aprobada en el 2008 promueve y dicta la obligatoriedad de este proceso, y en este segundo punto radica la importancia de su aplicación ya que todos los gobiernos autónomos descentralizados tienen la responsabilidad indelegable de atender las necesidades de sus poblaciones.

Sin embargo, a nivel general, vemos que el nivel de fortalecimiento institucional en los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias del

Ecuador es aún muy débil. Esto se ve agravado, en el caso específico de las provincias de la región fronteriza norte, ya lastimosamente al haberse encontrado tan discriminadas y excluidas desde hace mucho tiempo se puede decir que se podrían encontrar más casos de mal manejo y abuso de poder a este nivel. Esto puede explicarse por varias circunstancias una de ellas es la falta de capacitación de las autoridades para la planificación estratégica y buen uso de los recursos.

A esto debe sumarse, el sentimiento de vulnerabilidad de las poblaciones fronterizas al no encontrar que sus necesidades específicas son satisfechas que podría deberse a la falta de metodologías que garanticen la participación ciudadana con todos los actores involucrados responsablemente y que respalden un proceso democrático en la determinación de prioridades a ser atendidas.

Con esta investigación se comprobó que existe una multiplicidad de documentos de gobierno que marcan principios y fundamentos para la aplicación de lineamientos generales de políticas públicas que tienen los mismos objetivos. Esto también puede ser considerado como un punto parcialmente negativo para la consecución de resultados. De hecho, en el caso de la implementación de la descentralización existe el marco legal general que está definido por la Constitución de la República, pero a su vez encontramos instrumentos o documentos que apoyan el mismo concepto. Se trata del COOTAD, el Plan Nacional de Descentralización y la Estrategia Nacional de Territorización. Esta multiplicidad de documentos puede crear cierto nivel de confusión tanto a nivel ciudadano como a nivel de las autoridades.

En lo que se refiere al concepto de desarrollo humano o Sumak Kausay, se puede mencionar que el primer documento en donde se hace referencia a este concepto es en el Plan Nacional de Desarrollo en donde se lo define como desarrollo, sin embargo no existía al momento de la publicación una definición específica de esta noción. Posteriormente, con la publicación y aplicación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-201 se conoce la definición de la noción del Sumak Kausay.

Estos nuevos conceptos aparecen en una coyuntura política que respalda un desarrollo enfocado al ser humano como prioridad, brindando las garantías necesarias para poder satisfacer sus necesidades básicas sobre todo en lo que se refiere a infraestructura social.

En el periodo del 2007 al 2011, los indicadores sociales como acceso a la educación y salud muestran un gran progreso en relación a periodos anteriores, y esto se ha replicado a nivel nacional incluyendo las provincias de la frontera norte, sobre todo en las de la región oriental que siempre habían presentado promedios inferiores a la media nacional.

Sin embargo, aunque las cifras son decidoras, aún resta bastante trabajo por atender y sectores que priorizar, sobre todo en relación a las poblaciones rurales que aun sufren de grandes carencias. Teniendo en consideración este panorama y si a éste le sumamos otros factores como la falta de empleo el resultado es una población necesitada que con mucha facilidad se ve tentada a dejar las ocupaciones tradicionales como la agricultura, las actividades comerciales o el turismo por el cultivo de la coca y por su relación con el narcotráfico. Esto implica la agudización de los problemas en lo que se refiere a la seguridad fronteriza y de la población en general.

Tanto Colombia como Ecuador no han sabido manejar sus fronteras, y así sus relaciones se han matizado de acusaciones del uno al otro de los efectos negativos del conflicto en sus territorios. Ecuador afirma que Colombia no tiene una política fuerte y que no asigna los recursos militares suficientes para cuidar su frontera lo que amenaza su soberanía. A su vez, el país del norte culpa al Ecuador de mantener vínculos directos con las FARC permitiendo el aprovisionamiento y tránsito de fuerzas irregulares en sus territorios.

A la situación de inseguridad generalizada que se vive en esta zona, mayormente provocada por la presencia de fuerzas irregulares, se debe adicionar

las problemáticas que desde otros puntos afectan estas poblaciones tales como la minería ilegal, la trata de blancas, el contrabando de productos, la afluencia masiva de refugiados, entre otros, lo que empeora las condiciones de vida en estas provincias y refuerza el sentimiento de vulnerabilidad de sus habitantes.

El desbordamiento del conflicto colombiano en otros territorios no solo se presenta en el Ecuador y tampoco puede considerarse solo desde un punto de vista negativo. Esto se refiere a la participación que otros países han tenido en el combate a los efectos negativos del conflicto enfocándose, a través de la cooperación internacional, en proyectos y recursos que permitan apaciguar las problemáticas presentadas en las provincias estudiadas.

Países como Alemania y Estados Unidos tienen una gran incidencia en proyectos a los que se han acogido las poblaciones estudiadas, sobre todo en programas de fortalecimiento de cadenas productivas y trabajo a nivel institucional para la capacitación de funcionarios.

Aunándose a estos esfuerzos se encuentra la gestión del Gobierno Nacional y concretamente del Plan Ecuador que tienen como objetivo brindar oportunidades que mejoren las condiciones de vida a nivel social de la región fronteriza norte. Entre los principales resultados está justamente el fortalecimiento de las capacidades institucionales para responder a las necesidades de sus poblaciones.

Finalmente debemos decir que la zona de la frontera entre Ecuador y Colombia mantendrá una situación problemática mientras el conflicto interno que vive la sociedad colombiana no encuentre solución. Esto, lastimosamente tomará tiempo y sobre todo requerirá de la toma de decisiones políticas y la búsqueda de la paz entre el Gobierno colombiano y las fuerzas irregulares.

No se puede negar la influencia del conflicto colombiano en esta zona, pero sorteando estas limitaciones la región de la frontera tiene grandes

potencialidades a ser explotadas, sobre todo a nivel de intercambios y de integración.

#### 4. CONCLUSIONES

De la hipótesis generada, podemos decir que la misma se ha cumplido parcialmente por lo que se concluye lo siguiente:

- ☑ El gobierno del Economista Rafael Correa defiende una ideología de tendencia socialista, a través de la cual pretende la implementación y aplicación de políticas públicas con énfasis en la promoción del ser humano y que permitan su desarrollo en los aspectos económicos, medio ambientales y fundamentalmente sociales.
- ☑ El proceso de descentralización en el Ecuador dio inicio en los años 90 y sigue su curso hasta el momento de esta investigación, con la especificidad de que se le ha enmarcado en principios de obligatoriedad y progresividad.
- ☑ Documentos como el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional para el buen vivir han permitido trazar una hoja de ruta con objetivos claros dirigidos a la satisfacción de necesidades de la población.
- ☑ Existe un gran número de instituciones públicas de distintos sectores a nivel nacional con objetivos específicos que a nivel general buscan el bienestar de los habitantes del país.
- ☑ Según los indicadores analizados, las políticas emprendidas por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador en relación a las necesidades sociales de las provincias de la frontera norte, los niveles de infraestructura social básica, educación y salud han incrementado considerablemente en la región analizada.
- ☑ Las fuentes de ingreso consideradas como tradicionales en la región de la frontera norte, sobre todo a nivel comercial, se han visto afectadas por las

externalidades del conflicto colombiano mayoritariamente por los niveles de inseguridad que afrontan estas poblaciones.

- ☑ Las poblaciones ecuatorianas y colombianas que habitan la región norte fronteriza comparten vínculos que sobrepasan las relaciones formales, se trata de lazos culturales, sociales e incluso familiares que podrían beneficiar e influir de manera positiva el manejo del conflicto de la zona.
- ☑ Los efectos del conflicto colombiano se han esparcido en territorio ecuatoriano y los dos países buscan la manera de contrarrestar su incidencia en las poblaciones fronterizas.
- ☑ El factor de la movilidad humana que se vive en las provincias estudiadas sería el más importante, por la cantidad de afectados sobre todo si se considera el número de refugiados y desplazados tanto internos como externos en Ecuador como en Colombia.
- ☑ Las fumigaciones con glifosato que se llevaron a cabo del 2000 al 2006 en territorio colombiano, afectaron varios sectores del territorio ecuatoriano poniendo en riesgo la salud de sus pobladores, además la utilización de este químico desgastó y dañó los recursos naturales deteriorando el sector agrícola de las provincias analizadas.
- ☑ El gobierno ecuatoriano ha hecho un gran esfuerzo incrementando el presupuesto asignado a las fuerzas armadas para reforzar su presencia y participación en la frontera norte.
- ☑ La Secretaría Técnica del Plan Ecuador, más que una entidad ejecutora puede considerarse como un ente coordinador que tiene como principal objetivo la conjunción de políticas sectoriales que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de las provincias intervenidas.

- ☑ El alcance que ha tenido la cooperación internacional, en conjunto con la gestión gubernamental, sobre todo en el sector social y productivo han llegado a sectores que antes habían sido ignorados.
- ☑ El proceso de construcción de una cultura de paz, se declara en la Constitución de 2008, pero no es un elemento que ha sido desarrollado, lo que complica su aplicación como eje de intervención.

## 5. RECOMENDACIONES

**Partiendo de las conclusiones mencionadas, se puede sugerir lo siguiente:**

- ⊕ Las políticas aplicadas por el gobierno del Economista Rafael Correa en relación al ámbito social han dado, en el mayor de los casos, resultados positivos. Es un lineamiento que debería seguirse y convertirse en una política de Estado que permita el desarrollo humano y el buen vivir de la sociedad en general.
- ⊕ El Gobierno Central debería implementar un mayor número de políticas que respalden el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de sus capacidades en manejo de recursos.
- ⊕ La Secretaría Técnica del Plan Ecuador debería estar constituida como un organismo adscrito a la Presidencia de la República para dar mayor fuerza a sus disposiciones.
- ⊕ Los principios del Plan Ecuador como tal deberían ser aplicados como ejes transversales a nivel de todos los Ministerios y Secretarías de Estado, de esta manera se priorizaría su intervención en las provincias de la frontera norte.

- ⊕ La gestión local en programas y proyectos que exploten el sector del ecoturismo y turismo comunitario puede mejorar las fuentes de ingreso y de empleo en las provincias de la frontera norte.
- ⊕ La presencia de las fuerzas armadas en la frontera norte no debe verse solo desde una perspectiva de seguridad armada y de soberanía, el gobierno debe trabajar a nivel general en el fortalecimiento de la confianza en esta institución, evitando casos de abuso de poder y garantizando que los efectivos que se encuentran en la zona puedan ofrecer una atención especial a los afectados.
- ⊕ La zona de la frontera norte es una región de vastos recursos naturales, por lo que los gobiernos autónomos deberían implementar más acciones que permitan explotar de manera sustentable estos recursos, como es el caso agrícola y forestal.
- ⊕ La identificación de las necesidades de las poblaciones de esta región deben enfocarse en estas circunstancias y priorizar sus especificidades y sus realidades comprendidas dentro de sus vulnerabilidades. Para esto el Gobierno Central debe realizar un gran esfuerzo en sistematizar políticas que permitan que los programas y proyectos se direccionen a las provincias de la frontera norte.
- ⊕ Para enfrentar la problemática de la explotación minera que se encuentra presente, sobre todo en la provincia de Esmeraldas, el gobierno central podría tener una intervención mayor con la apertura de mineras estatales que extraigan estos recursos y que a su vez se convierta en fuentes de ingreso y de empleo.
- ⊕ Se debe hacer un mayor trabajo de difusión y promoción en actividades inherentes al principio de cultura de paz, con objetivos que permitan la visualización de resultados claros y palpables en el seno de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- Andrade D. y Rendón M., (2009). *Apoyando esfuerzos, cosechando desarrollo*. Ecuador, Quito: Prodel.
- Asamblea Nacional de la República. *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador, Quito
- Becerra et al., (2012). *Resultados de la Gestión del Programa de Desarrollo Económico Local*. Ecuador, Quito: Hominen.
- Carrasco, P., (2012). *Sistematización Programa Integrado de Desarrollo Municipal PIDEM*. Ecuador, Cuenca.
- Cívico, et al., (2009). *Cuadernos del Conflicto, conflicto armado e iniciativas de paz en Colombia*. Colombia, Bogotá
- Egas, et al., (2009). *La Interdependencia fronteriza entre Ecuador y Colombia*. Ecuador, Quito
- FOSSIN. (2012). *Dossier de prensa*. Recuperado de :<http://www.fosin.net.ec/documentos/DossierDePrensaFOSIN1.pdf>
- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. (2010). *Boletín de apuntes sobre la explotación petrolera en Ecuador*. Recuperado de: [http://www.inredh.org/archivos/pdf/boletin\\_petroleo\\_apuntes.pdf](http://www.inredh.org/archivos/pdf/boletin_petroleo_apuntes.pdf)
- La Cámara de Comercio de Guayaquil. (2010). *Boletín de comercio exterior*. Recuperado de: <http://www.lacamara.org/website/images/boletines/informacion-comercial/relacion%20comercial%20ecuador%20-%20colombia.pdf>
- Movimiento Alianza País. (2012). *La Revolución Ciudadana y Transformación Social*. Recuperado de: [http://issuu.com/pais35/docs/programa-de-accion/1?mode=a\\_p](http://issuu.com/pais35/docs/programa-de-accion/1?mode=a_p)
- Plan Ecuador. (2012). Recuperado de: <http://www.planecuador.gob.ec>
- Lauret, S. (2009). *La frontera norte ecuatoriana, la influencia del conflicto colombiano*. Ecuador, Quito: Abya Ayala.
- Ley de Minería (2009). Ecuador, Quito.

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, (2008). *Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia*. Ecuador, Quito: J.M Impresores.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, (2008). *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, Seguridad y Plan Ecuador*. Ecuador, Quito: J. M. Impresores.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, (2008). *Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos*. Ecuador, Quito: J. M. Impresores.
- Ministerio del Ambiente. (2010). *Aprovechamiento de recursos forestales en Ecuador y decomisos e infracciones*. Ecuador, Quito
- Polanco, H. (2010). *Comercio Bilateral Ecuador- Colombia, efectos del conflicto*. Colombia, Bogotá.
- ProdocUdenor. (2006) *Documento del Proyecto*. Ecuador, Quito.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Documento del Proyecto Desarrollo económico y gestión local de la frontera norte del Ecuador*. Ecuador, Quito.
- Registro Oficial No.303. Ecuador, Quito
- Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Ecuador, Quito: Editorial Ecuador
- Salazar, N.P. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. *Análisis comparativo de los lineamientos propuestos en los mismos, en los ámbitos político-económico, social y medioambiental para alcanzar un desarrollo humano sustentable en el Ecuador*. Años 2007 a 2010 (Tesis de grado).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Ecuador, Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2010). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Ecuador, Quito.
- Serrano A., Salazar A., (2006). *Síntesis Diagnóstico de Descentralización en Ecuador al 2006*. Ecuador, Quito.

## Web

Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo. (2010).  
Recuperado de: <http://www.giz.de/themen/en/33617.htm>.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2011).  
Recuperado de: <http://ecuador.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2010).  
Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/estructura/que-es-el-acnur/>

Banco Central del Ecuador (2012). Cifras del Sector Petrolero Ecuatoriano. Recuperado de:  
<http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/cspe201260.pdf>

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomías. (2010).  
Recuperado de:  
[http://codigoorganicoterritorial/en/S303\\_20101019.pdf](http://codigoorganicoterritorial/en/S303_20101019.pdf)

Comercio Exterior.com (2012). Recuperado de:  
<http://comercioexterior.com.ec/qs/content/principales-exportaciones-e-importaciones-de-ecuador>

Consejo de Seguridad Humana ONU. (2009) *Teoría y práctica de la seguridad humana, Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos*. Recuperado de:  
[hdr.undp.org/en/media/HS\\_Handbook\\_Spanish\\_30\\_07\\_09.doc](http://hdr.undp.org/en/media/HS_Handbook_Spanish_30_07_09.doc)

Conversando con el ELN. (2012), *Historia del ELN*. Recuperado de:  
<http://www.colombia.com/actualidad/especiales/eln/histora.asp>

Declaración de Yamusukro. (2009). Recuperado de:  
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/yamusukro1.htm>.

Empresa Pública PetroEcuador. (2010). El petróleo en Ecuador.  
Recuperado de:  
<http://www.eppetroecuador.ec/idc/groups/public/documents/archivo/001138.pdf>

Escuela Internacional de Periodismo de frontera. (2011). *Efectos de las fumigaciones con glifosato en la frontera norte del Ecuador*. Recuperado de: [http://www.periodismodefiontera.org/ecuador-colombia/?page\\_id=137](http://www.periodismodefiontera.org/ecuador-colombia/?page_id=137)

Programa Cultura de Paz, UNESCO. (2009). *Hacia una cultura de paz global*. Recuperado de:  
[http://oala.villanova.edu/nnuu/cultpaz\\_programa.html](http://oala.villanova.edu/nnuu/cultpaz_programa.html)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Programa de Desarrollo y Paz en la frontera norte. Recuperado de:  
<http://www.pnud.org.ec/fronteranorte.htm>

RESDAL, (2007). *Plan Ecuador*. Recuperado de:  
<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf>  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2010), Recuperado de: <http://senplades.gob.ec//>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2010), *Agenda zonal para el Buen Vivir, Propuestas de Desarrollo y Lineamientos para el Ordenamiento Territorial, Documento de Trabajo, Zona de Planificación 1, Provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos*. Recuperado de:  
[http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/agenda\\_1.pdf](http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/agenda_1.pdf)

Socio Bosque, Programa Socio Bosque. Recuperado de:  
<http://www.ambiente.gob.ec/programa-socio-bosque/>

Suárez, J. (2007). Voxlocalis. Recuperado de:  
<http://www.voxlocalis.net/revistas/num13/doc/DescentralizacionPolitica.pdf>

UNESCO. (2010). Culture of Peace and Non Violence, Recuperado de:  
<http://www.unesco.org/new/en/bureau-of-strategic-planning/themes/culture-of-peace-and-non-violence/>

### **Artículos de periódicos**

El Comercio (2012, 06, 5). *Los nexos entre la minería ilegal y el lavado de dinero inquietan a la CAN*. Recuperado de:  
[http://www.elcomercio.com/seguridad/mineria-lavado-dinero-inquietan-CAN\\_0\\_712728991.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/mineria-lavado-dinero-inquietan-CAN_0_712728991.html)

El Comercio (2012, 06, 27). *La Historia del Ecuador contada a través del petróleo*. Recuperado de  
[http://www.elcomercio.com/negocios/historia-contada-traves-petroleo\\_0\\_726527348.html](http://www.elcomercio.com/negocios/historia-contada-traves-petroleo_0_726527348.html)

El Mercurio (2006, 08, 12). *El Ecuador reconoce presencia intermitente de guerrilla colombiana en su país*. Recuperado de:  
<http://www.elmercurio.com.ec/317187-ecuador-reconoce-presencia-intermitente-de-guerrilla-colombiana-en-su-pais.html>

- El Universo (2006, 08, 12). *Cancilleres ratificaron suspensión de fumigaciones*. Recuperado de:  
<http://www.eluniverso.com/2005/12/08/0001/8/23EC8A57504D4E4C87845C00BA7BF998.html>
- El Universo (2006, 09, 01). Correa piensa terminar con el Plan Ecuador. Recuperado de:  
<http://www.eluniverso.com/2010/01/09/1/1355/correa-piensa-terminar-plan-ecuador.html>
- El Universo (2007, 11, 10). *La UDENOR manejó \$800 millones*. Recuperado de:  
<http://www.eluniverso.com/2007/11/10/0001/8/9380436E68F54F91A862CF710661F8E2.html>
- El Universo (2007, 01, 15). Correa convoca a Consulta Popular el 18 de marzo. Recuperado de:  
<http://www.eluniverso.com/2007/01/15/0001/8/B0343E3ECD6C40C6BBAB1F8905B96A32.html>
- El Universo (2007, 10, 21). Correa resaltó vigencia de la Nueva Constitución. Recuperado de:  
<http://www.eluniverso.com/2008/10/21/0001/8/AD082AACCAB946D486C14D52A73ED8D0.html>
- HOY. (2010, 05, 23). La Cultura de Paz no llega a la frontera norte. Recuperado de: <http://www.hoy.com.ec/noticiasecuador/la-cultura-de-paz-no-llega-a-frontera-norte-482863.html>
- Meza, D. (2011, 09, 02). *El origen de las FARC, la guerrilla más antigua de América Latina*. Recuperado de:  
<http://elcomercio.pe/actualidad/1464153/noticia-origen-farc-guerrilla-mas-antigua-america-latina>
- Varese, M. (2009). Según la ACNUR, en el año 2000 había solamente 359 refugiados colombianos en el Ecuador, pero en el 2008 ya fueron 22mil. Recuperado de:  
[http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/ecuadorinmediato\\_noticias--101240](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--101240)

#### **Artículos de revistas**

- Vistazo. (2011). Ministro Arellano: Continuará lucha contra la minería ilegal. Recuperado de:  
<http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=15757>

## **Video**

Arellano H. (2012). *Informe a la Nación*. Recuperado de:  
<http://www.youtube.com/watch?v=3kGD8Lp-GTk>

El Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2011). *La tragedia de la minería*. Recuperado de:  
<http://www.youtube.com/watch?v=eKy5SHtrmR8>

## **Entrevistas**

Lascano, M.R. Economista. Gerente del Programa Socio Bosque, (2012).  
El impacto del Programa Socio Bosque en la frontera norte.

Moncada, M. Socióloga. Ex Secretaria Técnica del Plan Ecuador, (2012).  
El rol de la Secretaría Técnica en el desarrollo de las provincias  
fronterizas.

Moreno, R. Ex Vice Ministro del Ministerio Coordinador de Seguridad  
Interna y Externa. La seguridad en la frontera norte.